



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER  

---

NOU 1995:24

## **Alkoholpolitikken i endring?**

*Hvordan norske myndigheter kan møte de  
nye utfordringer nasjonalt og internasjonalt*

---

**Utredning fra et utvalg oppnevnt  
ved kongelig resolusjon den 14. april 1994.**

**Avgitt til Sosial- og helsedepartementet  
26. oktober 1995**

---

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE  
STATENS TRYKNING

---

OSLO 1995

*Til Sosial- og helsedepartementet*

Alkoholpolitisk utvalg ble oppnevnt ved kongelig resolusjon den 14. april 1994.  
Med dette avgir utvalget sin innstilling.

Oslo, 26. oktober 1995

*Bernt Bull* (leder)

*Kjell Conradi*

*Turid Folkestad*

*Solveig Haugland*

*Ingvild Hoel*

*Arnulf Ingebrigtsen*

*Morten Jørgensen*

*Lise Kjølørød*

*Heidi Larssen*

*Ole-Jørgen Skog*

*Odd With*

*Jon Øvrehus*

*Olaf G. Aasland*

*Øyvind Horverak*

## KAPITTEL 1

**Innledning og sammendrag****1.1 INNLEDNING**

Norsk alkoholpolitikk har de siste 20-30 årene forholdsvis ofte vært gjennomgått i form av offentlige utredninger og meldinger. I 1964 ble det oppnevnt en rusdrikkelovkomité som la fram tre innstillinger. Komitéens innstillinger ble behandlet i forbindelse med Ot.prp. nr. 38 (1966-67) Om lov om endringer i lov av 5. april 1927 om innførsel og omsetning av brennevin, vin, fruktvin, mjød og øl, og i Ot.prp. nr. 60 (1971-72) av samme navn. I 1970-årene kom tre stortingsmeldinger som tok opp alkoholpolitiske spørsmål: St.meld. 88 (1972-73): Om alkoholproblemet og tiltak for å fremja edruskapen, St.meld. 58 (1977-78) Om alkoholavgiftene og St.meld. 24 (1979-80) Om tiltak til fremme av alkoholfrie miljøer.

I 1980 ble det lagt fram en egen stortingsmelding om alkoholpolitikken, St.meld. nr. 24 (1980-81) Om alkoholpolitikken. Denne meldingen ble utarbeidet på grunnlag av en innstilling fra et utvalg av statssekretærer (Nyhusutvalget) som året før hadde lagt fram en plan for økt innsats innenfor alkoholpolitikken. I 1987 ble det igjen lagt fram en ny melding om alkoholpolitikken, St.meld. nr. 17 (1987-88) Alkohol og folkehelse. Den utgjorde et viktig bakgrunnsmateriale for den relativt omfattende revisjonen av alkoholloven som ble gjort i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. 31 (1988-89) Om lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. I tillegg til disse meldingene og utredningene om den generelle alkoholpolitikken, er det lagt fram en rekke andre meldinger og utredninger om deler av alkoholpolitikken, og da særlig om behandlingen av alkoholmisbrukere.

Som en følge av økende internasjonal kontakt, herunder Norges medlemskap i EØS og et eventuelt norsk medlemskap i EU, satte Regjeringen i april 1994 ned et utvalg som igjen skulle vurdere innholdet i norsk alkoholpolitikk. Utvalget fikk navnet Alkoholpolitisk utvalg. Før utvalget fikk utarbeidet sin innstilling fremmet imidlertid Regjeringen en ny odelstingsproposisjon om endringer i alkoholloven, Ot.prp. nr. 51 (1994-95) Om lov om endringer i alkoholloven (ny bevillingsordning for engrossalg av alkoholholdig drikk m.v.). I samme forbindelse fremmet Regjeringen en stortingsproposisjon om en deling av A/S Vinmonopolet, St.prp. nr. 49 (1994-95) Om deling av A/S Vinmonopolet. Disse proposisjonene fant Regjeringen det nødvendig å fremme før utvalget hadde kommet med sin innstilling, både fordi EFTAs overvåkingsorgan ESA hadde uttalt seg negativt om mulighetene for at det norske alkoholmonopolet kunne bestå innenfor EØS-samarbeidet, og fordi de andre nordiske landene hadde vedtatt å oppgi sine import- og engrosmonopol for alkoholdrikker. Proposisjonene ble behandlet i Stortinget i juni 1995, og privatiseringen av importen og engrosomsetningen av vin og brennevin og delingen av A/S Vinmonopolet ble da vedtatt. I sitt arbeid har utvalget tatt dette til etterretning, uten at det dermed er sagt at alle i utvalget mener dette er ønskelige endringer.

Utvalget har lagt hovedvekten på å vurdere hvilke virkemidler som kan ivareta de alkoholpolitiske mål Stortinget tidligere har satt, når de ytre rammebetingelsene endres. Omfanget og bruken av de tradisjonelle virkemidlene i alkoholpolitikken er det noe ulike vurderinger av.

Utvalget mener grunnlaget for politikktutforming må ligge i en faglig viten om alkoholens virkninger og om følgene av ulike alkoholpolitiske tiltak. Det er derfor lagt stor vekt på å beskrive utviklingen av norsk alkoholpolitikk, og hva som er

dens rasjonelle grunnlag. Utvalget har også vært opptatt av spørsmål omkring alkoholpolitikkenes legitimitet.

Utvalget har lagt vekt på å gi en omfattende oversikt og drøfting av alkoholpolitikken både i Norge og i andre land, og utredningen vil kunne tjene som et oppslagsverk i denne forbindelse. Derfor er det gitt omfattende henvisninger til den forskningen som utredningen har trukket på.

Det er bred enighet i utvalget om at den endrede situasjonen berettiger betydelig økt vekt på informasjon og forskning samt en betydelig styrking av forvaltningens internasjonale kontakter overfor de land og regioner som særlig vil ha betydning for Norge.

## 1.2 UTREDNINGENS OPPBYGGING

*"Innledning og sammendrag"* i Kapittel 1 inneholder et sammendrag av *"Det historiske grunnlaget for norsk alkoholpolitikk"* i kapitlene 3-*"Internasjonalisering og norsk alkoholpolitikk"* i 8. *"Oppnevning, bakgrunn og arbeidsmåte"* i Kapittel 2 gir en framstilling av utvalgets sammensetning, mandat og arbeid, og *"Utvalgets forslag og vurderinger"* i kapittel 9 inneholder utvalgets forslag og vurderinger.

Utredningens del I (*"Det historiske grunnlaget for norsk alkoholpolitikk"* i kapitlene 3-*"Alkoholpolitikkenes legitimitet"* i 6) gir en beskrivelse av den historiske bakgrunnen for dagens norske alkoholpolitikk (*"Det historiske grunnlaget for norsk alkoholpolitikk"* i kap. 3), en oversikt over hva vi forstår med alkoholproblemet og hvilke indikatorer vi benytter oss av for å kunne si noe om størrelsen på dette problemet (*"Alkoholbruk som helse- og sosialt problem"* i kap. 4) og en oversikt over konkrete virkemidler i norsk alkoholpolitikk samt en drøfting av deres effektivitet i lys av forskning som er gjort (*"Virkemidler i norsk alkoholpolitikk"* i kap. 5). Del I avsluttes med et kapittel om alkoholpolitikkenes legitimitet (*"Alkoholpolitikkenes legitimitet"* i kap. 6). Til sammen utgjør del I grunnlaget for den vurderingen utvalget gjør av de konsekvenser den økende internasjonaliseringen vil få for norsk alkoholpolitikk.

I del II gis det først en oversikt over alkoholpolitikk i en del andre land, og en ser landenes politikk i lys av den tradisjonelle alkoholpolitikken i Norge (*"Alkoholpolitikk i andre land"* i kap. 7). *"Internasjonalisering og norsk alkoholpolitikk"* i Kapittel 8 inneholder en drøfting av mulige konsekvenser for norsk alkoholpolitikk av den internasjonaliseringen som skjer i Europa og mulige konsekvenser for alkoholpolitikken av tendenser innenfor det norske samfunnet.

Utredningen avsluttes med *"Utvalgets forslag og vurderinger"* i kapittel 9, som inneholder utvalgets forslag og vurderinger.

## 1.3 KAPITTELSAMMENDRAG

*"Det historiske grunnlaget for norsk alkoholpolitikk"* i Kapittel 3. *Det historiske grunnlaget for norsk alkoholpolitikk.*

*"Det historiske grunnlaget for norsk alkoholpolitikk"* i Kapittel 3 gir en gjennomgang av den historiske bakgrunnen for dagens norske alkoholpolitikk. Bruk av alkohol har lange tradisjoner i Norge. Alkoholpolitikk slik vi i dag forstår begrepet, fikk vi imidlertid først i forbindelse med tiltak rettet mot bruken av brennevin. Da brennevinet overtok ølets plass som den sentrale alkoholdrikken fra 1600-tallet av, vokste også alkoholproblemene i samfunnet. Men problemet fikk først urovekkende størrelse da det ble innført en meget liberal politikk overfor produksjon og omsetning av brennevin i 1816. Fra 1756 til da hadde det vært forbud mot brenning av brennevin på landsbygda, hvor omlag 90 prosent av befolkningen bodde. Årsaken

til forbudet var at korn og poteter skulle brukes til matproduksjon, og ikke til produksjon av brennevin. Som en følge av liberaliseringen i 1816 vokste alkoholforbruket i samfunnet meget kraftig. Det er anslått at da forbruket var på topp i slutten av 1830-årene, drakk hver voksen nordmann i gjennomsnitt 13 liter ren alkohol i året. Slike høyder har forbruket senere aldri nådd. I dag anslår en forbruket til 6-7 liter i året.

Det økende brennevinsforbruket førte til at motstanden mot brennevinsdrikkingen økte, og folk organiserte seg i foreninger til bekjempelse av brennevinsdrikkingen. Først forsøkte en å begrense småbrenningen ved å stille bestemte krav til produksjonens omfang, og en la også forholdsvis høye avgifter på produksjonen av brennevin. Dette førte til at det i 1845 i praksis ble forbud mot å drive hjemmebrenning. Senere la en også avgifter på omsetningen av brennevin, og en innførte en ordning hvor de som skulle produsere og selge brennevin måtte ha bevilling fra det offentlige for å kunne drive slik virksomhet. Antallet salgssteder ble da kraftig redusert. En stilte også krav til hvordan bevillingshaverne skulle utøve virksomheten, slik som bestemmelser om når det kunne selges og skjenkes brennevin, og til hvem slikt salg kunne finne sted.

To av de fire hjørnesteinene norsk alkoholpolitikk hviler på, særavgifter og begrenset tilgjengelighet, ble altså tidlig introdusert i Norge. Det samme gjaldt den tredje hjørnesteinen: opplysning og informasjon. Ikke minst den framvoksende avholdsbevegelsen engasjerte seg på dette feltet. Den fjerde hjørnesteinen ble introdusert i 1871, da Kristiansand, som den første norske by, bare tillot salg og skjenking av brennevin i regi av brennevinsamlag hvor en stor del av overskuddet skulle gå til kommunen. Dermed var den siste hjørnesteinen, fraværet av privatøkonomiske interesser i omsetningen av vin og brennevin, lagt. Det er disse fire hjørnesteinene som helt opp til i dag har utgjort grunnlaget for norsk alkoholpolitikk.

Etter hvert som forbruket av brennevin sank, rettet en virkemidlene inn mot forbruket av øl og vin. De samme typer av virkemidler ble brukt mot øl og vin som mot brennevin, men de ble ikke benyttet like strengt.

I 1894 ble det vedtatt at all omsetning av brennevin til forbrukere skulle legges inn under samlag, at 65 prosent av fortjenesten skulle tilfalle staten og at lokale folkeavstemninger skulle avgjøre hvilke byer som skulle ha samlag. Som en følge av avholdsbevegelsens styrke, sank antall byer med samlag fra 51 i 1894 til 13 i 1913.

I tidsrommet 1910-1920 var tilslutningen til avholdsbevegelsen på sitt høyeste, og som en følge av dens styrke og de gode erfaringene med en rekke midlertidige forbud mot vin og brennevin under første verdenskrig, ble det i 1919 holdt en folkeavstemning om et landsomfattende forbud mot salg av hetvin og brennevin. Det ble flertall for å innføre et slikt forbud, som imidlertid fikk forholdsvis kort varighet. Som følge av motstand fra de såkalte vinlandene Spania, Frankrike og Portugal ble forbudet mot hetvin opphevet allerede i 1923, og i 1926 ble det avholdt en ny folkeavstemning om brennevinsforbudet. Denne gangen ble det et flertall mot forbudet, og fra 1927 ble brennevinsomsetningen lagt under Vinmonopolet, som var blitt opprettet i 1922 for å ta seg av omsetningen av svakvin og sterkt øl i forbudstiden.

Perioden etter innføringen av Vinmonopolets enerett til omsetning av vin og brennevin og fram til i dag har, i forhold til årene forut for etableringen av Vinmonopolet, vært forholdsvis rolig i alkoholpolitisk henseende. Imidlertid har det i hele perioden skjedd en liberalisering av omsetningen av alkohol. Rett nok ble det i 1975 innført forbud mot alkoholreklame, og i 1993 ble omsetningen av sterkt øl lagt inn under Vinmonopolet. Prisene på øl, vin og brennevin er heller ikke lavere enn de var i tiden før andre verdenskrig. Liberaliseringen har derfor først og fremst kommet til syne gjennom den økte tilgjengeligheten av alkohol, noe som henger nøye sammen med endringer i folkemeningen.

*"Alkoholbruk som helse- og sosialt problem"* i Kapittel 4. Alkoholbruk som helse- og sosialt problem.

*"Alkoholbruk som helse- og sosialt problem"* i Kapittel 4 beskriver hva utvalget oppfatter som alkoholproblemet i vårt samfunn. I arbeidet med å definere hva alkoholproblemet består i, har utvalget funnet det hensiktsmessig å dele alkoholens skadevirkninger i fire grupper: Direkte og indirekte virkninger av beruselse og direkte og indirekte virkninger av et langvarig, høyt alkoholforbruk.

I Norge er det skadene i forbindelse med beruselse som er de mest omfattende. Dette skyldes at alkohol her til lands først og fremst har funksjon av berusningsmiddel, mens det, i forhold til mange andre europeiske land, er forholdsvis få som drikker mye og jevnt. De fleste skadene i forbindelse med beruselse henger sammen med at en under rus utsetter seg for større risiko på en rekke felter enn det en vanligvis gjør. Alkoholens rolle spiller altså her en indirekte rolle, fordi den i visse situasjoner øker risikoen for at en skal bli utsatt for en ulykke. Slike situasjoner har gjerne sammenheng med utøvelse av fysiske og/eller koordineringsmessige ferdigheter slik som bilkjøring o.l., eller det er situasjoner hvor flere mennesker er samlet og hvor alkoholen bidrar til at enkelte kan gjøre ting de ellers ikke ville ha gjort. Krangel, slåssing og økt voldskriminalitet er en slik klar følge av alkoholrus. Ikke minst i hjemmet kan alkoholrus føre til uopprettelige skader, særlig i forbindelse med vold mot barn og ektefelle. I slike hjem er oppvekstvilkårene ofte så umulige at barna kan ta skade.

Foruten indirekte virkninger av alkoholrus, kan et høyt alkoholinntak i seg selv føre til direkte skadevirkninger. Driker en mye nok, pådrar en seg akutt alkoholforgiftning, som i verste fall kan føre til at en dør. En annen alvorlig følge av alkoholbruk, er at den synes å påvirke forekomsten av selvmord. Det trenger imidlertid ikke å bety at alkoholbruken alene er den egentlige årsaken til selvmordet.

Men alkoholrus har ikke bare skadelige virkninger. De fleste som drikker alkohol har positive forventninger og erfaringer med følgene av alkoholbruk og – eventuelt – også med alkoholrus.

Det er ikke bare alkoholrusen som har skadelige virkninger. Alkoholbruk kan også føre med seg en rekke skadevirkninger som skyldes størrelsen på alkoholinntaket over lang tid. De klareste sammenhenger mellom et høyt alkoholforbruk og ulike sykdommer har en funnet for kreft i munn, munnhule, svelg, strupehode og spiserør, svekkelse av hjertemuskulaturen og skrumplever.

En annen følge av et langvarig høyt alkoholforbruk er at det fører til alkoholisme eller alkoholavhengighet. Det synes som om alkohol har en avhengighetsskapende effekt, og at denne effekten tiltar når forbruket øker.

I forbindelse med de uheldige virkningene av langvarig alkoholbruk, er det ofte blitt stilt spørsmål ved hvor mye en kan drikke før en utsetter seg for en helserisiko. Det er umulig å besvare dette presist, for grensen vil variere fra individ til individ.

Endelig skal det nevnes at en del forskningsresultater fra den senere tid kan tyde på at middelaldrende menn som drikker litt alkohol, reduserer risikoen for å dø av iskemiske hjertesykdommer som angina pectoris og infarkt. Imidlertid er denne gode effekten av bruk av litt alkohol fremdeles usikker.

Når vi skal forsøke å si noe om utviklingen av alkoholproblemet i det norske samfunnet, trenger vi et sett av indikatorer. Siden årsaken til alkoholproblemet er drikkevanene, ser vi i *"Alkoholbruk som helse- og sosialt problem"* i kapittel 4 alkoholproblemet i lys av det norske folks drikkevaner. I tillegg til konsumert mengde, beskrives drikkevanene ved drikkemåte, drikkesituasjon, drikkesort og rusatferd.

Ser vi på utviklingen i forbruket av alkohol i Norge, finner vi at gjennomsnittlig drikket mengde pr. voksen innbygger ikke er særlig annerledes i dag enn hva det var for 20 år siden. Imidlertid har sammensetningen av forbruket endret seg. Vi

drikker i dag mindre brennevin og mer vin enn vi gjorde på 1970-tallet, mens ølforbruket har holdt seg forholdsvis stabilt.

En del av forbruket består av uregistrert alkohol, dvs. alkohol fra andre kilder enn Vinmonopolet og de norske bryggeriene. Mens det uregistrerte forbruket av vin ikke viser større endring, synes forbruket av uregistrert brennevin å ha økt noe.

Det uregistrerte forbruket består både av legalt og illegalt anskaffet alkohol, og det er den legale alkoholen som står for størstedelen av det uregistrerte forbruket. I 1994 synes omlag 60 prosent av den uregistrerte alkoholen å komme fra legale kilder. De viktigste av disse kildene er hjemmelaget vin og turistimportert brennevin.

De illegale alkoholkildene består så godt som utelukkende av privat produsert og innsmuglet sprit. I de senere år har en del av den tradisjonelle hjemmebrenningen blitt erstattet av ulovlig privat produsert sprit og smuglersprit.

*"Alkoholbruk som helse- og sosialt problem"* i Kapittel 4 gir også en oversikt over hvem som bruker alkohol og hvordan de drikker. Det er i dag flere kvinner som bruker alkohol enn for 20 år siden, og det har også skjedd en økning i kvinnes forbruk av alkohol. Hele økningen skjedde imidlertid fram til 1985, etter den tid har kvinnes forbruk vist en liten nedgang. Fremdeles drikker kvinnene relativt lite, de drikker mindre enn halvparten av det mennene gjør.

Alkoholforbruket er på sitt høyeste både for kvinner og menn rundt 20-års alderen, for så å synke desto eldre en blir. De aller yngste synes i dag å drikke omlag like mye som denne aldersgruppen gjorde på 1970-tallet, og noe mindre enn det de gjorde i 1980-årene. Ungdommens forbruk viser den samme utviklingen som de voksne.

Ser vi på drikkemåten blir imidlertid inntrykket noe annerledes. I forhold til i 1970-årene drikker ikke folk så hyppig som før, men når de først drikker, drikker de seg oftere beruset. Særlig gjelder dette aldersgruppen 18-30 år, mens de aller yngste ikke drikker seg så ofte beruset som det de gjorde for 20 år siden. Heller ikke for den eldste aldersgruppen synes antallet beruselsessituasjoner å ha økt noe merkbart i forhold til det en fant i 1979.

Det er en klar tendens til at de som går ofte på restaurant, er hyppigere beruset enn de som ikke går ut like ofte.

På tross av at antall rusituasjoner synes å ha økt, viser ikke antall ulykker som har sammenheng med alkoholrus noen klar tendens til økning totalt sett. Det skyldes at antall trafikkulykker og drukkingsulykker har gått ned. Men det har skjedd en økning i selvmord, drap og forbrytelser mot liv, legeme og helbred. Dette trenger ikke ha sammenheng med det økte antallet beruselsesstilfeller, men det er en kjensgjerning at slike typer hendelser ofte skjer i alkoholrus.

Til slutt i *"Alkoholbruk som helse- og sosialt problem"* i kapittel 4 forsøker en å anslå det relative omfanget av samfunnets alkoholproblem. Utvalget mener det er lite hensiktsmessig å forsøke å beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene ved alkoholbruk. En annen måte å få inntrykk av alkoholproblemets relative størrelse på, er å se alkoholrelaterte dødsfall i forhold til øvrige dødsfall i samfunnet. Gjør en det, finner en at alkoholbruk for menn og kvinner mellom 15-59 år er en like vanlig dødsårsak som hjerteinfarkt. Størstedelen av dødsfallene er knyttet til rustilfeller. For de eldre aldersgrupper spiller alkoholbruk en relativt liten rolle som dødsårsak.

*"Virkemidler i norsk alkoholpolitikk"* i Kapittel 5. *Virkemidler i norsk alkoholpolitikk.*

*"Virkemidler i norsk alkoholpolitikk"* i Kapittel 5 beskriver først hva som menes med at alkoholproblemet er et folkehelseproblem. Folkehelseperspektivet i alkoholpolitikken svarer til en forskyvning vekk fra individuelle alkoholproblemer og over

mot forhold som befolkningens gjennomsnittsforbruk, andelen storforbrukere i befolkningen, befolkningens drikkemønster, befolkningsgruppers skaderisiko o.l. Det er ved å påvirke disse størrelsene en mener en vil oppnå de mest effektive resultater av alkoholpolitikken. Den sentrale delen av alkoholpolitikken blir dermed kontrollpolitikken, som defineres som tiltak som påvirker legale, økonomiske og fysiske faktorer som bestemmer tilgjengeligheten av alkohol for den enkelte alkoholbruker. Dette synet på viktigheten av kontrollpolitiske tiltak er både begrunnet ut fra senere års alkoholforskning, og da særlig den såkalte totalkonsumteorien og prevensjonsparadokset, og ut fra erfaringer med den alkoholpolitikken som er ført her til lands siden midten av det forrige hundreåret.

I "*Virkemidler i norsk alkoholpolitikk*" i kapittel 5 gis det en omfattende beskrivelse av ulike alkoholpolitiske tiltak, og det gis en grundig drøfting av de ulike tiltakenes effektivitet i lys av senere tids forskning. Denne forskningen viser at salget av alkohol vil øke når tilgjengeligheten øker, og at omsetningen vil gå ned når prisene øker. Slik skiller ikke alkoholdrikker seg fra andre varer. Det er heller ikke særlig tvil om at priser og tilgjengelighet har vært de mest effektive virkemidler.

Endringer i åpningstidene synes først og fremst å påvirke drikkemønsteret, og ikke så mye den mengden som drikkes, men her vil virkningene kunne variere mellom ulike grupper. Videre vil måten en vare selges på kunne ha betydning for størrelsen på omsetningen. Spesielt vises det til at innføring av selvbetjening i noen av Systembolagets butikker i Sverige førte til et økt salg av alkohol, og at dette økte salget ikke ble oppveiet av en nedgang i salget i nabobutikkene. På samme måte fant en at salget av sterkt øl viste en kraftig nedgang i Norge etter at dette ølet bare kunne selges av betjening over disk.

Når det gjelder det statlige Vinmonopolet, virker dette først og fremst gjennom at fraværet av private interesser forhindrer et press for å øke detaljomsetningen av vin og brennevin i Norge. Et slikt press har en for skjenking av alkohol, hvor næringsen selv hele tiden arbeider for å utvide tidsrommet for når det skal være tillatt å skjenke alkohol. Det statlige monopolets påvirkning av alkoholforbruket skjer derfor først og fremst gjennom de følger fraværet av private interesser har for tilgjengeligheten av alkohol. I den forbindelse nevner utvalget at det kan bli vanskeligere å holde de private interessene utenfor detaljomsetningen av alkohol etter at importen og engrosomsetningen er åpnet for private interesser.

Andre tiltak som virker til å begrense alkoholforbruket har bakgrunn i punktavholdsstrategien. Spesielt kan det være grunn til å framheve promillelovgivningen. I dag er bruk av bil så utbredt at promillelovgivningen er en viktig årsak til at mange begrenser sitt forbruk av alkohol. Effekten av promillelovgivningen på alkoholforbruket skyldes ikke minst at folk i Norge mener promillekjøring er en uting, de aller fleste har godtatt at alkohol og bilkjøring ikke hører sammen.

Når det gjelder informasjon og opplysning, sies det at det er vanskelig å kunne påvise noen egen effekt av denne virksomheten. Like fullt understrekes det at slik virksomhet er viktig, fordi den antas å påvirke folks holdninger til alkoholbruk på lang sikt.

Den siste gruppen av alkoholpolitiske tiltak er rettet mot ulovlige forhold i tilknytning til omsetningen av alkohol. Utvalget viser til at omfanget av ulovlig produksjon og omsetning av sprit er påvirket av mange forhold, hvorav prisene på Vinmonopolet bare er ett. I forbindelse med økningen i spritsmuglingen og spritproduksjonen i de senere år, vises det til at denne økningen ikke kan forklares ved endringer i prisene på Vinmonopolet, fordi prisene bare har vist liten endring. Skal en kunne forklare økningen i denne virksomheten, må en derfor se på andre forhold som antas å ha betydning for spritproduksjon og spritsmugling enn prisene på Vin-



monopolet. Et slikt forhold kan være endringer i folks allmenne rettsbevissthet og vilje til å følge de lover som gjelder.

Til slutt i "*Virkemidler i norsk alkoholpolitikk*" i kapittel 5 nevnes en del forhold utenfor alkoholpolitikken som vil påvirke forbruket av alkohol, og som derfor også vil ha konsekvenser for den alkoholpolitikken som blir ført. Den viktigste faktoren utenfor alkoholpolitikken er inntektsutviklingen, som uten tvil har stor betydning for forbruket av alkohol. Andre faktorer som nevnes er internasjonal påvirkning og økt fritid.

*"Alkoholpolitikkens legitimitet" i Kapittel 6. Alkoholpolitikkens legitimitet.*

*"Alkoholpolitikkens legitimitet" i Kapittel 6* drøfter spørsmål omkring alkoholpolitikens legitimitet. Det understrekes at en nødvendig betingelse for at alkoholpolitikken skal vinne støtte, er at store deler av befolkningen kjenner til, forstår og godtar at det er nødvendig med tiltak som påvirker forbruket til alle konsumenter, uavhengig av hvor mye de drikker, for at belastningen for de unge og misbruket hos de få skal dempes. Samtidig slås det fast at fordi samfunnet og folks verdioppfatninger er under stadig endring, vil også alkoholpolitikken måtte være det. Skal politikken kunne oppnå legitimitet, må grunnlaget for legitimiteten stadig bygges opp på nytt ut fra de betingelser som til enhver tid gjelder.

*"Alkoholpolitikkens legitimitet" i Kapittel 6* gjengir resultatene fra en rekke undersøkelser over hvordan folk stiller seg til ulike sider ved norsk alkoholpolitikk. Til slutt i kapitlet kommer en inn på hvilke muligheter kommunene har til å kunne utøve alkoholpolitisk skjønn i bevillingssaker.

*"Alkoholpolitikk i andre land" i Kapittel 7. Alkoholpolitikken i andre land.*

*"Alkoholpolitikk i andre land" i Kapittel 7* gir først en oversikt over alkoholpolitikken i EU. Fram til nå kan en ikke si at EU har hatt noen alkoholpolitikk. I og med Maastrichtavtalen, som endret EUs karakter fra i hovedsak å være en frihandelsorganisasjon til å være en organisasjon rettet mot å etablere en politisk union, er dette blitt noe forandret. I alkoholpolitisk sammenheng er særlig artikkel 129, som gir politisk grunnlag for å drive en politikk begrunnet ut fra hensyn til folkehelsen, viktig. Imidlertid vil de fleste tiltak som har konsekvenser for alkoholbruken i de enkelte landene, i tråd med det såkalte nærhetsprinsippet, måtte iverksettes på nasjonalt nivå. Det er først når det benyttes tiltak som enten antas ikke å stå i forhold til virkningene, og som derfor bryter med EUs proporsjonalitetsprinsipp, eller når tiltakene åpner for muligheten til å diskriminere mellom de økonomiske aktørene på markedet, at EU vil gripe inn fordi de ikke kan godta tiltakene.

Av de konkrete tiltak som EU har tatt opp som vil påvirke forbruket av alkohol, er kanskje det viktigste at det er innført restriksjoner på alkoholreklamen i de aller fleste av EU-landene, og at EU arbeider for å harmonisere promillelovgivningen i medlemslandene. EU har også utarbeidet et dokument hvor det pekes på at overdreven bruk av alkohol kan føre til økt dødelighet og sykelighet. Hovedmålet for de alkoholpolitiske tiltakene i EUs regi kan sies å være å få folk til selv å velge en helsefremmende livsstil, i betydningen en livsstil som er preget av moderat bruk av alkohol. Endelig skal det nevnes at kommisjonen flere ganger har fremmet forslag om en harmonisering av alkoholavgiftene.

*"Alkoholpolitikk i andre land" i Kapittel 7* gir også en oversikt over den såkalte nordiske alkoholpolitiske modellen, slik vi kjenner den fra Norge, Sverige, Finland og Island. De viktigste tiltakene i denne modellen er regulering av tilgjengeligheten gjennom et bevillingssystem, et statlig monopol for omsetning av sterkt øl, vin og

brennevin, salg av svakere øl i dagligvarehandelen, høye alkoholavgifter, forbud mot alkoholreklame, lave promillegrenser og et alkoholfritt arbeidsliv. Disse tiltakene finner vi igjen i alle de nordiske landene foruten Danmark, som fører en politikk som er mer lik de øvrige EU-landenes.

Det nordiske synet på alkoholbruk og alkoholpolitikk er nokså fjernt fra den vanlige oppfatningen innen EU. Det skyldes både den ulike rollen alkoholbruk har spilt i de forskjellige landene, og de ulike interesser som er involvert i alkoholnæringen. Særlig er det grunn til å nevne forskjellene i synet på bruk av vin. EU omfatter verdens største vinprodusenter, og i EU er det ikke vanlig å behandle spørsmål i tilknytning til vin ut fra alkoholpolitiske hensyn, men ut fra landbrukspolitiske. Det gjør at det er en forskjell på politikken overfor øl og brennevin, som ses på som industriprodukter, og politikken overfor vin.

I forbindelse med gjennomgangen av den nordiske modellen, går en nøyere inn på alkoholpolitikken i Sverige og Finland, og særlig ser en på de endringene landene har funnet det nødvendig å gjøre i sin alkoholpolitikk som en følge av EU-medlemskapet. Beskrivelsen inneholder også en sammenlikning av prisnivået på alkohol i de tre landene.

I beskrivelsen av EU-landenes politikk sammenlikner en dem med opp mot den nordiske modellen. En ser da at mange av de virkemidler som benyttes i Norge, også benyttes i EU-landene. Landene i EU krever bevilling for å selge og/eller skjenke alkohol, de praktiserer lukkeregler for dagligvarebutikker og skjenkesteder, det er aldersgrenser for kjøp av alkohol, begrensninger på adgangen til alkoholreklame, promillegrenser for å føre motorkjøretøy og særavgifter på alkoholdrikker. Til forskjell fra den nordiske modellen, er imidlertid disse tiltakene ikke først og fremst begrunnet ut fra deres virkning på alkoholforbruket, men oftere ut fra næringsmessige, statsfinansielle, samferdselspolitiske eller andre årsaker. Men virkningene er like fullt de samme.

Den andre store forskjellen fra den nordiske modellen, er at reglene praktiseres mye mer liberalt enn det som gjøres i Sverige, Norge, Finland og Island. Særlig er avgiftene på alkohol mye lavere og tilgjengeligheten mye større. Den tredje store forskjellen er at ingen av EU-landene praktiserer et alkoholfritt arbeidsliv, i mange av disse landene er det vanlig å kunne drikke alkohol i arbeidstiden.

Til slutt i "*Alkoholpolitikk i andre land*" i kapittel 7 gis det en kort oversikt over alkoholpolitikken i USA, Canada, Australia og New Zealand. Vi finner her igjen mange av de samme virkemidlene som i den nordiske modellen, og USA og Canada har også delstatlige alkoholmonopoler. Sammenliknet med EU-landene er disse landenes alkoholpolitikk mer lik vår egen.

### *"Internasjonalisering og norsk alkoholpolitikk" i Kapittel 8. Internasjonalisering og norsk alkoholpolitikk.*

I "*Internasjonalisering og norsk alkoholpolitikk*" i kapittel 8 diskuteres det hvordan det økte internasjonale samkvemmet og EØS-avtalen kan påvirke norsk alkoholpolitikk i framtiden. Kapitlet innledes med en kort beskrivelse av de nordiske landenes forhandlinger med EU i forbindelse med EØS-avtalen og landenes søknader om EU-medlemskap. I EU-forhandlingene ble Sverige og Finland enige om å oppgi monopolene på import og engrosomsetning fra 1. januar 1995. Dette har også blitt resultatet for Norges del; import- og engrosmonopolene vil bli opphevet fra 1. januar 1996. Som en følge av disse endringene, vil private få tillatelse til å importere øl, vin og brennevin, og private vil også kunne drive engrosomsetning av vin og brennevin. På samme måte som det som i dag gjelder for detaljsalg av øl og skjenking av øl, vin og brennevin, vil de som skal drive med import og engrosomsetning

av vin og brennevin måtte ha bevilling fra det offentlige. Bevillingene skal gis av et nyopprettet statlig alkohotilsyn, som blir lagt inn under Rusmiddeldirektoratet. Det vil bli stilt strenge vilkår til de som skal få slik bevilling, bl.a. stilles det krav om uklanderlig vandel i forhold til lovgivning som er relevant for utøvelse av bevillingen.

I tillegg til de endringene vi vet EØS-medlemskapet vil påføre norsk alkoholpolitikk, inneholder *"Internasjonalisering og norsk alkoholpolitikk"* i kapittel 8 utvalgets vurderinger av ytterligere mulige konsekvenser for norsk alkoholpolitikk av den økte internasjonale tilnærmingen. Utvalget peker især på at det er mulig at prisnivået på alkohol i Norge vil bli utsatt for press, og at det kan bli stilt spørsmål ved den norske omsetningsmåten for sterkt øl, vin og brennevin. Bortsett fra det, er det lite trolig at det økte internasjonale samarbeidet vil påvirke utformingen av norsk alkoholpolitikk direkte. Noe annet er det imidlertid at den politikken vi fører her til lands, hele tiden vil bli påvirket av impulser utenfra. Det er imidlertid ikke noe prinsipielt nytt i forhold til dagens situasjon.

*"Utvalgets forslag og vurderinger"* i Kapittel 9. Utvalgets forslag og vurderinger.

Alle utvalgets forslag, med flertall og mindretall, er gitt i *"Utvalgets forslag og vurderinger"* i kapittel 9. Det gis ikke her noe sammendrag over forslagene, da forslagene og vurderingene som ligger til grunn for forslagene bør leses i sammenheng.

## KAPITTEL 2

**Oppnevning, bakgrunn og arbeidsmåte****2.1 OPPNEVNING**

Ved kongelig resolusjon av 14. april 1994 oppnevnte Regjeringen et utvalg som skulle vurdere hva Norge kan gjøre for å sikre og effektivisere sin alkoholpolitikk i en tid med økt internasjonal kontakt og samarbeid, herunder et økt samarbeid med EU. Utvalget ble kalt Alkoholpolitisk utvalg.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Komiteleder Bernt Bull, Arbeiderpartiet
- Lege Kjell Conradi, Sosialistisk Venstreparti
- Lærer Turid Folkestad, Avholdsfolkets Landsråd
- Oversykepleier Helen Fløisand, Kristelig Folkeparti
- Husmor Solveig Haugland, Arbeidernes Edruskapsforbund
- Kontorsjef Ingvild Hoel, Rusmiddeldirektoratet
- Direktør Arnulf Ingebrigtsen, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
- Styreleder Morten Jørgensen, Avholdsfolkets Landsråd
- Dr. philos. Lise Kjølrsrød
- Avdelingssjef Heidi Larssen, Høyre
- Dr. philos. Ole-Jørgen Skog
- Adm. dir. Jon Øvrehus, Norsk Hotell- og Restaurantforbund
- Forskningsleder Olaf Gjerløw Aasland

Kjølrsrød, Skog og Aasland ble oppnevnt av Sosial- og helsedepartementet ut fra deres faglige bakgrunn, mens de andre ble oppnevnt etter forslag fra sine respektive organisasjoner. Oversykepleier Helen Fløisand ble løst fra sitt verv 23. februar 1995, og ble erstattet med fylkesmann Odd With, Kristelig Folkeparti.

Førstekonsulent Øyvind Horverak har vært engasjert som sekretær for utvalget. Sekretariatet ble lagt til Sosialavdeling I i Sosial- og helsedepartementet.

Det ble forutsatt at utvalget skulle avgi sin innstilling innen 1. april 1995. Fristen ble senere forlenget til september 1995.

**2.2 BAKGRUNN**

I den kongelige resolusjonen hvor utvalget ble oppnevnt, er det sagt følgende om bakgrunnen for oppnevningen:

«Utviklingen mot en stadig tettere internasjonal kontakt stiller Norge overfor nye utfordringer. Dette gjelder også på alkoholpolitikens område.

Når verden er i forandring, blir det nødvendig å vurdere om de virkemidler vi bruker i vår alkoholpolitikk er effektive nok for å møte de utfordringene vi står overfor, og om det eventuelt er nødvendig å ta helt nye virkemidler i bruk.

I St.meld. nr. 17 for 1987-88 Alkohol og folkehelse gis en oversikt over de virkemidler Norge benytter i sin alkoholpolitikk. Virkemidlene deles i fem grupper:

1. Tiltak for å redusere tilgjengeligheten av alkohol.
2. Tiltak som tar sikte på å påvirke bruken av alkohol i bestemte sosiale situasjoner.
3. Tiltak med etterspørselsreducerende siktemål.

4. Tiltak overfor grupper i «risikozonen».
5. Tiltak for å påvirke drikkemønsteret.

På denne bakgrunn ønsker Regjeringen å oppnevne et utvalg som skal vurdere hva Norge kan gjøre for å sikre og effektivisere sin alkoholpolitikk, i en tid med økt internasjonal kontakt og samarbeid, herunder en nærmere tilknytning til EU.»

### 2.3 MANDAT

Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Utvalget skal:

1. Gjøre rede for betydningen og effekten av de virkemidler Norge i dag benytter i sin alkoholpolitikk.
2. Vurdere om økende internasjonal kontakt, herunder EØS-avtalen og et eventuelt EU-medlemskap, gjør det nødvendig å effektivisere de alkoholpolitiske virkemidlene for å ivareta våre alkoholpolitiske målsetninger, slik disse er nedfelt i St.meld. nr. 17 for 1987-88.
3. Vurdere om Norge som følge av en økende internasjonal kontakt bør ta i bruk andre virkemidler ved siden av dem som allerede benyttes.»

### 2.4 UTVALGETS TOLKNING AV MANDATET

De mål som er stilt opp for norsk alkoholpolitikk i St.meld. nr. 17 1987-88 er:

1. Å få en bedre styring av utviklingen av totalforbruket i den samlede befolkningen (med totalforbruket menes både det registrerte og det uregistrerte forbruket).
2. Å påvirke befolkningens drikkemønster slik at svakere alkoholdrikker erstatter sterkere, og slik at alkoholinntaket pr. drikkesituasjon reduseres.
3. Å unngå bruk av alkohol i bestemte sosiale situasjoner hvor alkohol kan være spesielt uheldig.
4. Å bedre oppvekstvilkårene for barn og ungdom med foreldre som er storforbrukere av alkohol.
5. Å begrense eksporten av norske alkoholvarer til land som ikke selv har en alkoholpolitikk og muligheter for kontrolltiltak (altså unngå eksport til land i den «3. verden»).

Utvalgets arbeid har bestått i å gi en vurdering av hvilken politikk det norske samfunnet kan og bør utforme for å oppnå de nevnte mål. Utvalget har imidlertid ikke behandlet målene 4 og 5 i noen særlig utstrekning. Det fant ikke utvalget naturlig verken ut fra dets sammensetning eller ut fra den bakgrunn som lå til grunn for dets oppnevning. Slik mandatet er utformet, har utvalget heller ikke funnet det naturlig å se på behandlingstilbudet for alkoholskade.

I mandatets punkt 1 sies det at utvalget skal redegjøre for betydningen og effekten av de alkoholpolitiske virkemidler som Norge i dag benytter i sin alkoholpolitikk. I den forbindelse har utvalget funnet det nødvendig å legge stor vekt på å gi en beskrivelse av innholdet i dagens alkoholpolitikk, dvs. dens historiske framvekst, synet på hva alkoholproblemet i Norge består i, hvilke virkemidler norsk alkoholpolitikk inneholder og hvor effektive de er, og den støtten alkoholpolitikken har i den norske befolkningen.

I forbindelse med mandatets andre punkt, har utvalget funnet det nødvendig å gi en oversikt over en del tiltak som andre land har gjennomført, og som vil ha alkoholpolitiske konsekvenser.

Når det gjelder mandatets tredje punkt, har utvalget lagt to premisser til grunn for dets forslag til tiltak. For det første har utvalget tatt det for gitt at øl, vin og brennevin skal omsettes legalt her til lands; for det andre at den norske alkoholpolitikken også i framtiden skal ses i et folkehelseperspektiv.

## 2.5 ARBEIDSMÅTE

Utvalget har hatt 15 møter, hvorav ett har vært holdt over 2 dager. Utvalget har gjennomført to studiereiser, en til Sverige og Finland og en til Frankrike, Luxembourg og Nederland. I Sverige og Finland møtte utvalget representanter for landenes sosialdepartement, alkoholmonopoler og alkoholforskningsmiljøer. I Frankrike besøkte utvalget organisasjonen Association Nationale de Prevention d'Alcoolisme og i Nederland møtte det representanter for det nederlandske sosialdepartementet. I Luxembourg møtte utvalget representanter for EUs Generaldirektorat for beskæftigelse, arbeidsmarkedsrelasjoner og sociale anliggender (DG V).

I forbindelse med sitt arbeid har utvalget hørt følgende organisasjoner/instanser: Oslo kommune, Bergen kommune, Tynset kommune, Kommunenes Sentralforbund, Oslo politikammer, Tønsberg politikammer, Lensmannen i Tynset, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund, Hotell- og Restaurantarbeiderforbundet, Norges Hotell- og Restaurantforbund, Forbundet for Overnatting- og Serveringsnæringen, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Norsk Bryggeri- og Mineralvannindustri Forening, A/S Vinmonopolet og foreningen Pilsens Venner.

Utvalget har blitt informert av Sosial- og helsedepartementet om det pågående arbeidet med revisjonen av alkoholloven, og om departementets syn på utviklingen innen europeisk narkotikapolitikk. Dessuten har utvalget hatt et møte både med Sosial- og helsedepartementet og med A/S Vinmonopolet etter at det ble klart at monopolet på import, eksport og engrosomsetning av vin og brennevin ville bli opphevet.

I samarbeid med Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning har utvalget fått gjennomført en landsomfattende intervjuundersøkelse om hvordan folk stiller seg til enkelte alkoholpolitiske tiltak, og i samarbeid med A/S Vinmonopolet har utvalget fått gjennomført en landsomfattende intervjuundersøkelse om folks syn på virksomheten ved A/S Vinmonopolet og om enkelte trekk ved omsetningssystemet for vin og brennevin. I tillegg har utvalget selv innhentet opplysninger fra alle Norges stasjoner i EU-landene om forhold som kan ha betydning for alkoholforbruket i de respektive land.

*Del I*  
*Dagens norske alkoholpolitikk*

## KAPITTEL 3

**Det historiske grunnlaget for norsk alkoholpolitikk<sup>1</sup>****3.1 ALKOHOLBRUK I DET GAMLE NORGE**

Bruk av alkohol har lange tradisjoner i Norge, både i Heimskringla, Håvamål og de islandske ættesagaene har alkoholen en sentral plass. Men allerede i disse skriftene finner en et dualistisk syn på bruken av alkohol. Riktignok prises alkoholen, og det å by gjester alkohol og skjenke seg selv og sine gjester fulle anses som et uttrykk for gjestfrihet og raushet. Det å tåle mye alkohol blir sett på som en god egenskap ved en konge, noe som vel var en nødvendig egenskap all den tid det ofte ble slagsmål og våpenkamp i forbindelse med alkohol og sosialt lag. Det var også slik at alle måtte drikke i festlig lag, avhold var forbudt for våpenføre menn.

Men samtidig oppfordres en i Håvamål til å drikke med måte, og spesielt bør en unngå for mye alkohol i bestemte sosiale situasjoner, for desto mer en drikker, desto dummere oppfører en seg. Budskapet fra Håvamål er derfor klart: drikk med moderasjon. Mange av de gamle norske kongene gjorde også det, og særlig de som hadde tatt den kristne tro, slik som Olav den hellige og Olav Tryggvason.

11 Betre byrdi du ber kje i bakken enn mannevit mykje. Med låkare niste du legg kje i veg enn ovdrykkje med øl.	14 Øren vart eg og ovdrukken hjá den frode Fjalar. Best er gildet, gjeng du ut att heil i sinn og sans.
12 Inkje så godt som godt dei seier er øl for manne-ætt. Di meir du drikk, di mindre vit mun du i hausen hava.	19 Spar ikkje mjøden, men med måte du drikk; sei det som tarvst eller tei! Ikkje nokon neise deg kan for du tidleg vil kvile om kveld

Fra Håvamål.

1. Dette avsnittet bygger på Kjell Indrehus (1955): Alkoholmonopolet i Norge inntil 1920, Landsrådet for Edruskapsundervisning, Oslo; Sverre Brun-Gulbrandsen (1963): «Halvannet århundres edruelighetspolitikk» i Dette er Norge 1814-1946. Bind I, Gyldendal, Oslo; Sverre Brun-Gulbrandsen (1985): «Våre forfedres alkoholbruk» i Oddvar Arner, Ragnar Hauge og Ole-Jørgen Skog (red.): Alkohol i Norge, Universitetsforlaget, Oslo; Per Fuglum (1972): Kampen om alkoholen i Norge 1816-1904, Universitetsforlaget, Oslo; Per Fuglum (1978): Norges Historie. Norge i støpeskjeen 1884-1920, J. W. Cappelens forlag A/S; Ragnar Hauge (1986): Alkoholpolitikken i Norge, Statens Edruskapsdirektorat, Oslo; Jacob Sverdrup (1972): Et statsmonopol blir til. Vinmonopolet frem til 1932, A/S Vinmonopolet, Oslo; Øyvind Horverak (1979): Norsk alkoholpolitikk 1960-1975; Statens institutt for alkoholforskning, Oslo; Gunnar Lindeman (1972): Trekk av A/S Vinmonopolets historie 1922-1972; A/S Vinmonopolet, Oslo. Professor Per Fuglum har også lest gjennom et utkast til kapitlet, uten at det betyr at han er enig i alt som står der.



Alkoholen hadde en viktig plass i forbindelse med fest og samvær, og i følge loven på den tid ville enhver bonde som tre år på rad nektet å brygge øl i forbindelse med høstønn (Mikkelsmess) og julefeiring, måtte gå fra gård og grunn og rømme landet. På 1300-tallet var disse festene knyttet til kristendommen, men også før kristningen av landet hadde en drukket øl til disse tider. Faktisk hevdes det at Olav Tryggvason, i sitt arbeid med å kristne landet, institusjonaliserte drikking til jul, påske, midtsommer og Mikkelsmess til erstatning for bloting til gudene ved de samme høytider.<sup>2</sup>

Drikkingen ved disse høytidene var preget av fyll, en skulle drikke for å bli beruset. Særlig for verten var det en skam om ikke gjestene ble fulle, og vellykkete festligheter var kjennetegnet ved mye bråk, slagsmål og rå fyll. I det gamle viking- og bondesamfunnet var bruken av alkohol først og fremst knyttet til store høytider, noe som både hang sammen med at landet var fattig på korn, og at mesteparten av det ølet som ble brygget var forholdsvis svakt og hadde dårlig holdbarhet. Hverdagen var preget av edruelighet, for det var liten tilgang på alkohol, og når den var tilgjengelig burde den drikkes opp raskt.

Andre alkoholdrikker enn øl var uvanlig i Norge helt opp til 1600-tallet. Rett nok hadde vikingene smakt vin på sine handels- og plyndringstokter sydover i Europa, og de hadde også med seg enkelte smaksprøver hjem igjen. Senere i middelalderen ble også vin importert i meget små kvanta, men denne vinen tilfalt bare de aller mest velstående i samfunnet. Også brennevinet har en forholdsvis kort historie i Norge, selv om det allerede under Svartedauen på midten av 1300-tallet skal ha blitt brukt som medisin i enkelte kyststrøk.

### 3.2 BRENNEVINET INNFØRES

Ølet har derfor vært den dominerende drikken i Norge helt fra det gamle bonde- og vikingesamfunnet for mer enn 1000 år siden og fram til 1600-tallet da brennevinet fikk sitt virkelige gjennombrudd her til lands. Men det brennevinet en produserte på den tiden kan ikke ha smakt godt, i alle fall ikke etter dagens syn på hva som er godt brennevin. Det er ikke for ingenting at en i Norge gjerne forbinder godt brennevin med det urtebrennevinet som ble produsert av katolske munkene. I de katolske klosterne hadde en nemlig rike urtehager, og urtene ble tilsatt brennevinet av medisinske årsaker. Men urtene satte også smak til brennevinet som ble produsert, og ennå i dag brukes mange av de urtetilsetninger som ble brukt i middelalderen. Etter reformasjonen forsvant de katolske urtehagene, og brennevinet ble for det meste det vi i dag ville kalt svært dårlig hjemmebrent. Like fullt gikk brennevinet sin seiersgang landet over, og etter hvert utkonkurrerte det ølet. Ikke minst viktig for dette var markedsføringen av brennevinet som en medisin som hjalp mot så å si alle sykdommer, dets overlegne lagringsegenskaper og dets evne til å oppnå beruselse. Brennevin kunne drikkes når som helst, det garanterte beruselse og det var også sunt. Denne troen på at brennevin var medisin holdt seg i Norge i lange tider, og ennå under spanskesyken på slutten av første verdenskrig, da det var brennevinsforbud i landet, ble det tillatt å selge en halv flaske brennevin til hver husstand.

Brennevin var lenge forholdsvis vanskelig å få tak i; hungersnød og kornmangel gjorde det nødvendig å bruke både korn og poteter til annet enn brennevinsproduksjon. Som følge av flere uår på rad og hungersnød, innførte det danske styret i 1756 et forbud mot brenning av brennevin sønnafjells, og året etter ble forbudet

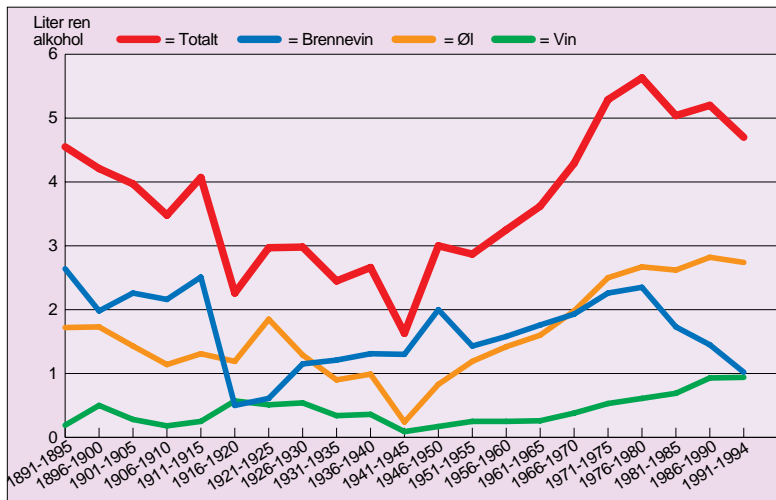
2. Sammenhengen mellom utbredelsen av kristendom og alkoholforbruk belyses på en interessant måte av Davinder Mohan (1991): «Alcohol behaviour in a sociocultural perspective» i Olaf G. Aasland (red.): *The Negative Social Consequences of Alcohol Use*, Norwegian Ministry of Health and Social Affairs.

også gjort gyldig nordafjells. Selv om forbudet ble opphevet i 1792 for byenes<sup>3</sup> vedkommende, fikk det liten virkning, for på landsbygda sto forbudet fast helt til 1816, og på landsbygda bodde 90 pst. av landets befolkning. I 1816 ble det imidlertid vedtatt en svært liberal politikk overfor produksjon og salg av brennevin, og liberaliseringen var nok til dels et uttrykk for et opprør mot det gamle danske regimet. Men den offisielle begrunnelsen var at brennevinsbrenningen ville bedre de økonomiske forholdene på landsbygda, det ville tjene både fedrift og åkerdyrking. At adgangen til brennevinsbrenning også hadde en sosial side foruten en økonomisk, syntes en den gangen ikke å ha tenkt på, tvert imot ble bruk av brennevin sett på som nødvendig for arbeidere og landmenn. Det sentrale spørsmålet i denne tiden var næringsfrihet, frihandel og liberalisme; det var de økonomiske retninger som fikk vind i seilene etter at teoriene til Adam Smith og David Ricardo ble toneangivende.

Nå var ikke den liberale politikken den eneste grunnen til den voldsomme veksten i brennevinsforbruket. Andre viktige årsaker var gjennombruddet for potetdyrkingen og de tekniske framskrittene på produksjonssektoren. Det økende brennevinsmisbruket var heller ikke noe særegent for Norge, det samme fant en i mange land i Nord-Europa og i Nord-Amerika. Samtidig med veksten i forbruket av brennevin skjedde det en nedgang i forbruket av øl og vin, undergjæret bayersk øl var fremdeles uvanlig på samme måte som importert vin. Nedgangen i forbruket av øl og vin kunne imidlertid ikke på noen måte kompensere for økningen i brennevinsdrikkingen. Forbruket av brennevin tiltok stadig og var på sitt høyeste omkring 1830-1840. Da sto brennevinet for mellom 80-90 prosent av det totale alkoholforbruket, og en har anslått at hver voksen innbygger i Norge i disse årene i gjennomsnitt drakk omlag 13 liter ren alkohol i form av brennevin. Høyere alkoholforbruk har aldri vært registrert her til lands verken før eller siden.

Figur 3.1 viser sammensetningen av det registrerte alkoholforbruket i Norge pr. innbygger over 15 år i årene 1890 til 1994.<sup>4</sup> Om vi ser bort fra forbudstiden, hvor det var vanskelig å få tak i legalt brennevin annet enn til medisinsk bruk, har brennevin helt fram til slutten av 1960-årene vært den dominerende alkoholdrikken i Norge. I dag er situasjonen imidlertid ganske annerledes, det registrerte forbruket av brennevin var i 1994 omlag som forbruket av vin, mens det er øl som nå er den dominerende alkoholdrikken. I forhold til forbruket på 1830-tallet, drikker vi i dag i gjennomsnitt ikke mer enn en tredel av hva de den gangen gjorde. Som vi ser av figuren er likevel dagens konsum høyt i forhold til forbruket av alkohol fra århundreskiftet og fram til begynnelsen av 1960-årene, og vi må hele 100 år tilbake for å finne et alkoholforbruk som var like høyt som det vi hadde i 1980. I de senere årene har igjen forbruket sunket noe, men det er for tidlig til å si om dette er uttrykk for en vedvarende trend.

3. Både her og ellers i dette avsnittet har vi valgt å si byer om alle steder som i den tiden gikk under betegnelsen byer, kjøpsteder og ladesteder. Dette vil i enkelte tilfeller føre til unøyaktigheter.
4. I figuren er det brukt 5-års gjennomsnitt.



Figur 3.1 Det registrerte forbruket av alkohol i Norge i de siste 100 år.

### 3.3 ALKOHOLPOLITIKK SOM BRENNEVINSPOLITIKK

Den omfattende brennevinsdrikkingen etter at brennevinsproduksjon og -salg ble frigitt i 1816 førte med seg store skadevirkninger, og dette førte igjen til at motstanden mot brennevinsdrikkingen økte kraftig. Allerede i 1827 forsøkte en å begrense brennevinsbrenningen ved å endre grunnlaget for brennevinsavgiften fra matrikkelen til brennevinskjelene og deres rominnhold. Dette synes å ha ført til at antallet brennevinskjeler ble redusert noe, i alle fall var det bare 11 000 som lot seg registrere og som da måtte betale en betydelig høyere avgift enn før. Det nye avgiftssystemet i landdistriktene favoriserte overgang fra husbrenning til fabrikkbrenning, på samme måte som avgiftsreglene i byene gjorde det.

I årene etter 1827 skjedde det stadig tekniske forbedringer i produksjonsprosessen for brennevin, og produksjonens volum ble mer uavhengig av kjelens størrelse. En forsøkte derfor å komme over på et avgiftssystem hvor avgiften var knyttet til produksjonens – og ikke kjelens – størrelse. Dette oppnådde en i noen grad ved de endringer som ble gjort i brennevinsavgiften på slutten av 1830-årene og i årene etter, og dette, sammen med produksjonstekniske forbedringer, gjorde at det ble stadig færre og større brennevinskjeler som var i bruk. De produksjonstekniske forbedringene førte også til at kvaliteten på brennevinet ble bedre, samtidig som effektiviseringen av produksjonen mer enn opphevet avgiftsforhøyelsenes innvirkning på brennevinsprisen. Brennevin ble derfor billigere å kjøpe, og forbruket av brennevin holdt seg oppe selv om en begynte å få bukt med husbrenningen.

*Forbudsprotokoll*  
 omme opnaadde og fongjende Brennevinskjelder i Hurdals Lensmannsk. Riksd. for Nord for 16<sup>de</sup> October 1825 til 30<sup>de</sup> September 1828.

Nummer nr.	Eiendoms og fongjende Navn.	Stikkant og Kjøpsantall per 100.		Dato for forbud.	Bemerkning.
		1825	1828		
145	Borgar Anders Olsen	56	—	31 December 1825	
148	Vollberg Gillebrand Olsen	54	—	—	
149	Birger Ove Christensen	44	—	—	
—	Anders Gjermundsen	60	—	—	
154	Anders Mathias Olsen	54	—	20 September 1829	
152	Anders Mathias Olsen	—	45	31 September 1831	
153	Anders Ove Olsen	—	79	30 September 1830	
155	Anders Ove Olsen	60	—	—	
150	Anders Ove Olsen	60	—	—	
143	Borgar Ove Olsen	—	72	24 September 1831	
144	Anders Ove Olsen	—	72	—	
142	Anders Ove Olsen	—	72	—	
97	Anders Ove Olsen	—	72	—	
98	Anders Ove Olsen	—	72	—	
139	Anders Ove Olsen	50	—	—	
138	Anders Ove Olsen	—	68	29 September 1828	
804	Anders Ove Olsen	59	—	—	
67	Anders Ove Olsen	57	—	—	
63	Anders Ove Olsen	—	72	—	
64	Anders Ove Olsen	—	80	29 September 1828	
92	Anders Ove Olsen	—	72	24 September 1828	
158	Anders Ove Olsen	—	68	29 September 1828	
148	Anders Ove Olsen	59	—	29 September 1828	
149	Anders Ove Olsen	—	72	—	
144	Anders Ove Olsen	56	—	24 September 1828	
138	Anders Ove Olsen	59	—	—	
98	Anders Ove Olsen	52	—	—	
147	Anders Ove Olsen	50	—	29 September 1828	
97	Anders Ove Olsen	60	—	31 December 1828	
67	Anders Ove Olsen	59	—	20 September 1829	
100	Anders Ove Olsen	59	—	30 September 1830	
66	Anders Ove Olsen	—	80	29 September 1828	
68	Anders Ove Olsen	52	—	24 September 1828	
147	Anders Ove Olsen	50	—	—	
97	Anders Ove Olsen	54	—	—	
98	Anders Ove Olsen	54	—	—	
142	Anders Ove Olsen	54	—	29 September 1828	
143	Anders Ove Olsen	44	—	—	
149	Anders Ove Olsen	59	—	29 September 1828	

*Anders Ove Olsen i Hurdal den 30<sup>de</sup> September 1828*  
*J. Gjermundsen - Lensmann - Anders Engedrupsen*

*Anders Ove Olsen i Hurdal den 24<sup>de</sup> September 1828*  
 for 1825 anmeldt og forbudt  
 og forbudt for 1828 for 1828

Utdrag fra lensmannen i Hurdals protokoll over brennevinskjeler.

Salg av brennevin foregikk på denne tiden først og fremst av de som produserte brennevin, som automatisk hadde salgsrett og som kunne selge til hvem de ville. På landsbygda hadde også enkelte godkjente landhandlere rett til å selge brennevin, mens i byene kunne brennevin selges av alle som hadde handelsborgerskap, foruten av brennevinsprodusentene. Når det gjaldt brennevinsskjenkingen, var denne knyttet til en bevilling for å drive vertshus eller gjestgiveri. I tillegg var skjenking tillatt av godkjente marketentere, av marinegaster («søinnrullerede») og deres ektefeller og i praksis også av brennevinshøkere. Til skjenkebevillingen var det ofte knyttet en rekke vilkår, slik som begrenset skjenketid, forbud mot å skjenke tilreisende og berusede m.m. I perioden etter 1814 ble det imidlertid lagt liten vekt på at disse vilkårene ble oppfylt.

Det stadig økende brennevinsforbruket førte også til endringer i reglene for salg og skjenking av brennevin. Den første endringen kom i 1827, og den gikk ut på at bøndene som drev brennevinsproduksjon ikke kunne selge mindre brennevins-

kvanta enn omlag 3 liter (3 potter), mens det minste tillatte solgte kvantum for produsentene i byene ble 20 liter. Ved lovendringen i 1827 ble det også åpnet adgang til å gi særskilt bevilling for skjenking av brennevin, og det var den lokale øvrigheten som skulle tilse at det ikke ble gitt for mange skjenkerettigheter. Det ble også forbud mot å skjenke folk beruset, og mot å skjenke til barn, læregutter og unge tjenestefolk.

Ved en lovendring i 1837 ble imidlertid lovgivningen knyttet til salg og skjenking av brennevin skilt ut fra lovene knyttet til brennevinsproduksjonen, og dette gjorde det lettere å gjennomføre en reform som mange lenge hadde ivret for: en egen avgift på småsalg av brennevin. En slik endring ville føre til at også forbruket, og ikke bare produksjonen av brennevin, ble beskattet. Avgiften ble i første omgang knyttet til salg i mindre kvanta enn 5 potter, og avgiften skulle i sin helhet tilfalle stedets fattigkasse. Dette var en lovendring som førte med seg en god del festlig samvær, fordi flere gikk sammen om å kjøpe et kvanta som oversteg reglene for småsalg, og slik unngikk å måtte betale salgsavgiften.<sup>5</sup>

Men i tillegg til den nye formen for avgift, skjedde det enda en viktig reform ved lovendringen i 1837. I 1837 fikk en også formannskapsloven, og myndigheten til å fastsette antallet skjenkerettigheter ble nå lagt til formannskapet, som i samråd med fattigkommisjonen hvert år skulle uttale seg om hvor mange skjenkebevillinger det skulle gis i kommunen. Endelig førte lovendringen i 1837 til at gjestgiverier på landet mistet sin *rett* til salg av brennevin, fra nå av krevdes det bevilling til slik virksomhet. Videre skulle salg og skjenking av brennevin skje fra forskjellige steder. Men i byene hadde handelsborgerne fortsatt rett til å drive salg av brennevin i smått i kraft av sitt borgerbrev, og de som hadde rettigheter til det kunne også drive skjenking. Like fullt innførte loven fra 1837 to av de mest sentrale virkemidler i norsk alkoholpolitikk: Særaggifter på salg og nødvendigheten av (kommunal) bevilling for salg eller skjenking.

Siden det også i denne tiden foregikk en intens debatt om brennevinets rolle og egenskaper, hvor det ble informert om brennevinsdrikkingens uheldige følger, var det i grunnen bare ett av de sentrale virkemidler vi bruker i dagens alkoholpolitikk som manglet, og det var fraværet av privatøkonomiske interesser i handelen med brennevin. Dette spørsmålet dukket til stadighet opp i den alkoholpolitiske debatten, men helt fram til 1842 dominerte et næringsliberalt grunnsyn også alkoholpolitikken, og det gjorde det umulig for det offentlige å gå til slike inngrep. Alle alkoholholdere, også brennevin, skulle behandles som vanlige varer, og det skulle legges færrest mulig vansker i veien for den frie utfoldelsen av markedskreftene. I 1842 vedtok imidlertid Stortinget en lov som ville ført til at det ble ulovlig å produsere brennevin i Norge i løpet av en tiårs periode. Men denne loven trådte aldri i kraft, fordi kong Carl Johan nektet å sanksjonere den. Brennevinsproduksjonen kunne derfor fortsette, om enn ikke som før.

Det voldsomme brennevinskonsumet førte med seg en rekke uheldige følger og sosial elendighet. I siste halvdel av 1830-årene begynner en organisert avholdsbevegelse å vokse fram. Med avhold mente en avhold fra brennevin (men brennevin til medisinsk bruk var tillatt, og det samme var ofte brennevin i utblandet form som toddy, punsj o.l.), mens forbruk av øl og vin ble sett på som forholdsvis uproblematisk. Initiativtakerne og lederne i denne første avholdsbevegelsen kom fra de bedre-

5. Det er mulig den norske tradisjonen med en «spleis» for å skaffe seg brennevin har sitt utspring i denne bestemmelsen. Tradisjonen med spleising har blitt sett på som uheldig i mange sammenhenger, og i en resolusjon som Arbeiderpartiet vedtok på landsmøtet i 1903 ble «arbeidet for avskaffelse av spleising og omgangsdrikkevaner og innføring av bedre selskapsskikker» spesielt nevnt.

stille, og bevegelsen gikk således ovenfra og nedover i samfunnet i motsetning til det som senere kom til å gjelde for totalavholdsbevegelsen.

Denne første avholdsbevegelsen nådde sitt høydepunkt på midten av 1850-tallet, da telte den omlag 30 000 medlemmer. Fra da av gikk imidlertid oppslutningen forholdsvis raskt tilbake, og i 1869 ble Den norske forening mot brennevinsdrikk nedlagt etter at Stortinget samme år hadde inndratt sin bevilgning til edruskapsarbeid i avholdsregi. Årsakene til tilbakegangen for den første avholdsbevegelsen var flere, og som den viktigste nevnes gjerne at det, i en tid hvor bruk av vin og øl som beruselsesmiddel ble mer og mer vanlig, var vanskelig å ha et avholdsstandpunkt bare knyttet til brennevin. Andre grunner til tilbakegangen for brennvinsmotstanderne var det faktum at forbruket av brennevin hadde gått ned. Denne nedgangen skyldtes for en stor grad avholdsfolkets egen virksomhet, de hadde vunnet betydelig tilslutning for sine holdninger til bruk av brennevin, og de hadde også oppnådd støtte for sine forslag til virkemidler i den offentlige alkoholpolitikken. Mange mente det nå var bedre å beskjeftige seg mer direkte med utformingen av den offentlige alkoholpolitikken, enn å gå veien om å bygge opp brede, folkelige organisasjoner. Dette førte igjen til manglende rekruttering fra de ledende samfunnslag og en lederkrise i hele organisasjonen, ikke minst manglet en karismatiske ledere med det glødende engasjementet for «saken» som slike ledere må ha.

De siste viktige endringene i lovene som påvirket produksjonen av brennevin i den perioden hvor det viktigste målet med alkoholpolitikken var å bekjempe brennevinsdrikkingen, skjedde på stortingene i 1845 og 1848. I 1845 ble det vedtatt forbud mot å benytte mindre kjeler enn 100 potter (i praksis 200 potter fordi forbrenningsapparater med bare én kjele måtte kjelen minst romme 200 potter), og det ble nedlagt forbud mot å brenne om sommeren (fra 1. mai til 30. september). Gjennom en tilvirkningslov av 1848 ble «sommerforbudet» utvidet til et halvt år, og det ble lagt så høye avgifter på brennevinsproduksjonen at det i praksis ble innført forbud mot hjemmebrenning. Som et resultat av denne loven sank antall registrerte brennerier fra omlag 700 til 40 på to år. Men brennevinsproduksjonen ble også forsøkt ytterligere begrenset ved å øke avgiftene på produksjonen: fra 1851 til 1869 steg produksjonsavgiften fra 4 til 12 skilling pr. pott brennevin med alkoholstyrke 50 prosent. Tollen på utenlandsk brennevin ble også økt i samme takt.

Som nevnt var det allerede i 1837 innført særavgifter på salg av brennevin og regler som nødvendiggjorde kommunal bevilling for å kunne selge eller skjenke brennevin på landsbygda. Kravet om kommunal bevilling ble i 1845 også utvidet til å gjelde byene, men her ble systemet slik at rett til det ene automatisk også ga rett til det andre, enhver bevilling gjaldt altså både salg i smått og skjenking. De som hadde løst handelsborgerskap før 1845 fikk beholde sin rett til småsalg av brennevin.

Like viktig som innføringen av krav om kommunal bevilling for å selge eller skjenke brennevin, var lovendringen om at de som solgte brennevin i smått, ikke kunne selge noen andre varer. Begrunnelsen for dette forslaget var at det ellers ville bli helt umulig å benytte brennevinsavgiftene som et effektivt alkoholpolitisk instrument. Kommisjonen som fremmet forslaget hevdet nemlig at dersom brennevinshandlere også solgte andre varer, ville de benytte lave brennevinspriser som et virkemiddel i konkurransen for å trekke til seg kunder. Den alkoholpolitiske gevinsten av å innføre særavgifter på småsalget av brennevin, avhang altså av at en fikk en egen bransje som bare skulle selge brennevin i smått og skjenke brennevin.

Ved lovendringen i 1845 ble grensen for avgiftsfritt salg hevet fra å være alt salg over 5 potter til alt salg over 40 potter. Dette skulle utvide avgiftsgrunnlaget for brennevinsalget, og gjøre det vanskeligere for folk å unndra seg salgsavgiften. Men likevel var det ikke uvanlig at flere gikk sammen om å kjøpe et brennevinsanker.

Lovendringen førte også til at alle som fikk rett til å selge og skjenke brennevin betalte samme avgift for denne retten til kommunen, uavhengig av hvor mye en solgte eller skjenket. Dette gjorde forholdene vanskeligere for de minste handlerne, noe som var et bevisst ønske fra den komiteen som behandlet lovforslaget.

Med loven fra 1845 var prinsippene for salg og skjenking av brennevin lagt helt fram til 1871, da en fikk ordningen med brennevinssamlag. Rett nok skjedde det mindre endringer i skjenkebestemmelsene, hvorav de viktigste var at det ble forbudt å skjenke brennevin mellom kl. 19 på lørdager og kl. 24 på søndager (1854) og før kl. 8 om morgenen (1857).

En viktigere endring skjedde i 1866, da bevillingsretten til å selge og skjenke brennevin ble begrenset til å gjelde for en periode på 5 år, mens de tidligere hadde vært gitt for livstid. Grensen for hva som ble regnet for småsalg ble imidlertid ikke endret, slik at det fremdeles var mulig å skaffe seg avgiftsfritt brennevin bare en kjøpte inn 40 pottes eller mer. Resultatet av politikken som ble satt i verk i og med lovendringene fra 1845 lot ikke vente på seg, fra 1847 til 1869 sank antallet salgs- og skjenkesteder for brennevin fra 1147 til 519.

### 3.4 REGULERING AV SALG OG SKJENKING AV ØL OG VIN

Den neste store endringen i norsk alkoholpolitikk skjedde i 1869, men denne gangen var det ikke brennevin, men øl og vin som sto på dagsordenen. I hele perioden fra 1850 hadde det skjedd en gradvis tilstramming i politikken overfor øl og vin, idet disse varene mer ble sett på som substitutter for brennevin enn som et positivt alternativ til bruk av brennevin, slik måteholdsfolket lenge hadde hevdet. Særlig for øl var bekymringene over utviklingen i forbruket stor, for etter at Schous bryggeri i 1843 hadde innført det bayerske undergjærte ølet på markedet – et øl som både hadde en mye bedre kvalitet og bedre lagringsevne enn det tradisjonelle overgjærte ølet – vant ølet stadig ny popularitet. For å dempe forbruket av øl og vin hadde Stortinget allerede i 1854 vedtatt et forslag som gjorde det mulig å legge avgift på salg og skjenking i landområdene, og i 1860 ble en tilsvarende bestemmelse gitt for skjenking av øl i byene. Men avgiften var knyttet til at øl og vin ble misbrukt i kommunen, og det var forholdsvis få kommuner som benyttet seg av retten til å legge avgift på salget og skjenkingen av øl og vin. Misnøyen med mulighetene til å begrense forbruket av øl var derfor fremdeles stor, og som i kampen mot brennevinet angrep en først produksjonssiden. I 1857 ble det derfor vedtatt en lov som la en avgift på den mengden malt som ble brukt ved brygging av øl, og dette førte til en betydelig prisøkning.

Ved lovendringen i 1869 ble også skjenkingen av øl og vin underlagt reguleringer, og loven innførte en bevillingsordning for skjenking av øl, vin, mjød og sider både i byene og på landet, og også bevilling for småsalg av vin (salg under 40 pottes) på landet. For å få skjenkebevilling kunne formannskap/kommunestyre stille vilkår til utøvelse av skjenkeretten; bevillingsinnehaveren måtte anses egnet, og bevillingen skulle bare gjelde for ett år i gangen. Det ble nå også åpnet opp for muligheten til å legge begrensninger på skjenketidene for øl og vin, men begrensningene kunne ikke gå lenger enn de som gjaldt for brennevin. Endelig skjedde det også en fordobling av det maksimale avgiftsbeløpet til kommunen fra de som hadde bevilling for skjenking av øl og vin. Skjenkingen av øl og vin blir altså regulert før salget, noe som henger sammen med at en i hele denne tiden så på småsalget, og særlig skjenkingen, som mest skadelig for samfunnsmoralen fordi virksomheten var forbundet med mye fyll.

Salget av øl og vin i byene var imidlertid ikke underlagt noen begrensninger før i 1882, mens salget av øl på landet ble gjort avhengig av kommunal bevilling i 1875.

I 1882 ble det vedtatt en lov som sa at kommunestyrene kunne iverksette en bevilningsordning for alt småsalg av øl og vin. Bevillingen skulle gjelde for ett år i gangen. På samme måte som for skjenkebevillingen, kunne det stilles vilkår til bevilningsinnehaveren. I 1881 var det dessuten vedtatt en lov som gjorde det mulig for byene å forlange innløst rettigheter til skjenking av øl og vin som var blitt gitt før loven av 1869, og som i prinsippet var gitt for livstid.

### 3.5 BRENNEVINSSAMLAGENE

En viktig begrunnelse for dette vedtaket var et ønske om å legge skjenkingen av øl og vin under brennevinssamlagene, slik det var åpnet opp for i byene gjennom et lovvedtak i 1876. I 1871 var nemlig det første samlaget for skjenking og salg av brennevin etablert, og denne ordningen spredte seg meget raskt til stadig flere byer. Årsaken til etableringen av samlag var dels erfaringene med et liknende system i Gøteborg, dels det forhold at alle bevillingsinnehavere for skjenking og salg av brennevin i Kristiansand i 1870 hadde frasagt seg sine bevillinger. Byen var derfor tørrlagt, og det ble da i 1871 gjort en lovendring slik at ikke bare enkeltpersoner, men også kommunalt kontrollerte «samlag» kunne gis bevilling til salg og skjenking av brennevin. Det første samlaget ble så startet opp i Kristiansand i 1871 med ett utsalgssted og fire skjenkesteder. Brennevinssamlagene var, som navnet sier, aksje- eller partsselskaper. Deres virksomhet var begrenset av kommunegrensene, vedtektene måtte godkjennes av kommunen og hele overskuddet skulle gå til allmennyttige formål i kommunen.



*Trondhjems Brændevinssamlag i Fjordgt. 7.*

I 1879 var det etablert kommunale samlag i 32 byer. Selv om det fremdeles var mulig å gi bevilling for salg og skjenking av brennevin til private i byer som hadde samlag, ble det i praksis ikke gitt noen slike nye bevillinger i samlagsbyene. I stedet



ble det i 1880 vedtatt en lov som gjorde det mulig å foreta tvungen innløsning av de eldre, «livsvarige» brennevinsrettighetene, men som regel klarte en å innløse dem på frivillig basis. De kommunale samlagene hadde også rett til å skjenke og selge øl og vin, og til å selge brennevin og vin i større kvanta enn 40 potter. Samlagene ble stort sett en ren byforeteelse.

I og med samlagene introduseres det siste viktige prinsippet i den forebyggende delen av norsk alkoholpolitikk: fraværet av privatøkonomiske interesser i handelen med alkohol. Sammen med særavgifter på alkoholdrikker, begrenset tilgjengelighet av alkohol og informasjon om alkoholens skadevirkninger, er dermed den fjerde hjørnesteinen i norsk alkoholpolitikk lagt. Og det er disse hjørnesteinene alkoholpolitikken står på den dag i dag.

### 3.6 AVHOLDSBEVEGELSENS FRAMVEKST

Men det er én helt avgjørende faktor som hittil er utelatt i denne beskrivelsen av norsk alkoholpolitikk, og det er folkemeningen. Og nettopp for alkoholpolitikken har folkemeningen spilt en mer avgjørende og direkte rolle enn på mange andre politiske områder. Det skyldes at det vokste fram en organisert folkebevegelse knyttet til synet på alkoholpolitikken, og denne bevegelsen – avholdsbevegelsen – fikk et voldsomt omfang og gikk på tvers av de politiske partier. Rett nok sto den sterkest innenfor arbeiderbevegelsen og det gamle Venstres tradisjonelle velgergrunnlag, men avholdsfolk fant en i alle de politiske partier.

Allerede i 1859, dvs. 10 år før Den norske forening mot brennevinsdrikk ble lagt ned, og 30 år før den siste rest av denne avholdsbevegelsen, Det norske Avholdsselskap, ga opp, hadde den første totalavholdsforening blitt stiftet av kvekeren Asbjørn Kloster i Stavanger. Totalavhold, altså avhold fra både brennevin, vin og øl, framstår for mange som en mer konsekvent holdning til alkoholspørsmålet enn bare det å unnlate å drikke brennevin, slik den tidligere avholdsbevegelsen hadde stått for. Særlig etter at vin og øl ble mer og mer vanlig som rusdrikk, er det vanskelig å se noen prinsipiell forskjell mellom disse alkoholdrikkene og brennevin. Det grodde derfor fram støtte til det syn at det ikke var tilstrekkelig å si nei til brennevin, men at en måtte si nei til alle alkoholdrikker.

Avholdsbevegelsen startet opp sin virksomhet i en tid hvor alkoholspørsmålet ikke synes å ha stått like sentralt som tidligere, og i de første 10 årene slet bevegelsen tungt. Men så fra 1870 av tiltok bevegelsen i styrke, fra 11 foreninger med et medlemstall på 1700 i 1870 vokste det til 45 foreninger og 6500 medlemmer i 1873. I 1875 ble Det Norske Totalavholdsselskap stiftet, og dermed kom organisasjonsarbeidet inn i fastere former. I motsetning til den forrige avholdsbevegelsen skjedde rekrutteringen til totalavholdsbevegelsen fra samfunnets midlere og lavere sosiale lag. Den nye avholdsbevegelsen ble en folkebevegelse, og i forbindelse med den samtidige framveksten av den organiserte arbeiderbevegelsen, ble det knyttet nære forbindelser mellom disse to bevegelsene. I pionértiden stilte imidlertid de fleste ledere for arbeiderbevegelsen seg heller skeptisk til avholdsbevegelsen, og særlig var Carl Jeppesen, som var en av de mest sentrale personene i den organiserte arbeiderbevegelsens første år, sterkt imot avholdsbevegelsen og dens standpunkter. Etter hvert vant likevel avholdsbevegelsens synspunkter fotfeste i arbeiderbevegelsen, og ikke minst bidro Oscar Nissen til dette. På mange måter var den nære forbindelsen mellom arbeiderbevegelsen og avholdsbevegelsen en nokså naturlig forbindelse, både fordi alkoholen utgjorde et av de største problemene blant arbeiderne, og fordi avholdsbevegelsens og arbeiderbevegelsens idé kunne uttrykkes som et felles ønske om et bedre liv for vanlige folk. Enda en folkebevegelse som delte dette målet, og som rekrutterte fra de samme klasser som avholds- og arbeiderbevegelsen, var de

lavkirkelige lekmannsorganisasjonene. Men mens avholdsbevegelsen mente målet om et bedre liv for folk flest kunne oppnås ved å avskaffe alkoholen, mente arbeiderbevegelsen det bare kunne oppnås ved å endre de politiske forholdene i samfunnet og de lavkirkelige organisasjonene at det best kunne oppnås ved hjelp av en aktiv kristentro.<sup>6</sup>



*Fanen til Oslo bryggearbeideres avholdsforening. På baksiden står det «Gjennom kamp til seier». Fra boka *Vi har gått under faner og flagg*, utgitt til AOFs 50-års jubileum.*

Som nevnt rekrutterte alle disse tre bevegelsene fra de samme sosiale klasser: arbeidere og bønder som kom flyttende inn til byer og tettsteder. På slutten av 1800-

6. Ved Arbeiderpartiets landsmøte i 1911 uttalte et overveldende flertall av landsmøteutsendingene at bekjempelsen av drikkeondet var en avgjørende betingelse for arbeiderklassens reising.

tallet er det at industrialiseringen for alvor skyter fart i Norge, og dette førte med seg en økende innflytting til byene.<sup>7</sup> Disse innflytterne, den nye arbeiderklassen i byene, fikk ofte dårlige levekår, de bodde dårlig, hadde usikre arbeidsforhold og tjente lite. I en slik situasjon var alkoholen og skjenkestuen fristende. Det ble derfor viktig å gi innflytterne et alternativ til skjenkestuens usunne miljø. Avholdsbevegelsen ble, sammen med mye annet av det organiserte Norge som vokste fram i denne nydannelses- og vekstperioden i norsk organisasjonsliv – fagforeninger og den politiske arbeiderbevegelsen, yrkes- og næringsorganisasjoner, idrettslag, mållag og kristelige organisasjoner – nettopp et alternativ til skjenkestuen. Og avholdsbevegelsen nøyde seg ikke bare med å være en avholdsbevegelse, på samme måte som den framvoksende arbeiderbevegelsen var den også en bred kulturell folkebevegelse eller rørsle, som det heter på godt norsk. Det ble opprettet sangkor, musikkkorps og turnforeninger, det ble arrangert turer og stevner med hundrevis av deltakere, og det ble stiftet egne foreninger for kvinner, barn og ungdom. Folkeopplysning ble en del av avholdsbevegelsens virksomhet, og mange avholdslag bygde egne hus hvor de kunne drive kaféer, bibliotek og forsamlingslokaler. Mange av de personer som senere ble stående sentralt i arbeiderbevegelsen, slik som f.eks. Oscar Nissen, Martin Tranmæl, Kyrre Grepp og Ole Lian, var alle avholdsfolk og hadde fått en effektiv skoloring i organisasjonsarbeid gjennom arbeidet med avholdssaken. Også Venstre var en aktiv samarbeidspartner for avholdsbevegelsen i årene under og etter første verdenskrig. I denne perioden hadde alkoholspørsmålet en egen identitetsskapende effekt som manifesterte seg i den organiserte avholdsbevegelsen. Den førte også til et veldig stort engasjement for «saken», og avholdsfolket har, mye pga. sitt sterke engasjement og nære kontakt til det politiske miljøet, hele tiden klart å holde alkoholspørsmålet sentralt i den politiske debatten her til lands.



*Grünerløkkens Blaakors' Guttemusik. Postkort fra 1919.*

7. I Kristiania, som på midten av 1870-tallet hadde omlag 75 000 innbyggere, var folketallet omkring århundreskiftet vokst til ca. 230 000. I samme tidsrom økte Bergen sitt folketall fra 34 000 til 72 000, og Trondhjem sitt fra 23 000 til 35 000. I alt vokste byenes befolkning på et kvart århundre fra 326 000 til 628 000 innbyggere. Fra 1885 til 1914 økte antallet industriarbeidere fra omlag 45 000 til i overkant av 100 000, og tar vi også hensyn til de som arbeidet i bygge- og anleggsvirksomhet, var tallet ca. 150 000. Opplysningene er hentet fra Per Fuglum (1978): Norges Historie. Norge i støpeskjeen 1884-1920, J. W. Cappelens forlag A/S.

I 1880-årene var tilslutningen til avholdsidéen i stadig vekst, og allerede i 1890 ble medlemstallet i avholdsbevegelsen beregnet til over 100 000. I 1894 anslo en at antall organiserte var vokst til ytterligere 140 000, og i 1919, da avholdsbevegelsen var på høyden av sin makt, ble det oppgitt et medlemstall på hele 257 000 av en befolkning på 2.6 mill. I store miljøer var avhold regelen og alkoholbruk unntaket. Som vi vil komme tilbake til, må dette ha hatt en enorm betydning for størrelsen på alkoholforbruket også hos de personer som ikke sverget til totalavhold.

### 3.7 AVHOLDSBEVEGELSEN OG NORSK ALKOHOLPOLITIKK

Avholdsbevegelsen fikk ikke bare betydning for alkoholforbruket gjennom sine medlemmers livsførsel og som eksempel for andre, avholdsbevegelsen engasjerte seg også kraftig i utformingen av alkoholpolitikken. På mange måter var det diskusjonen i avholdsbevegelsen som ble retningsgivende for norsk alkoholpolitikk fram til forbudet i 1919, ikke minst fordi et flertall av stortingsrepresentantene sto på avholdsbevegelsens grunn. På Stortinget var avholdsfolket organisert i en egen avholdsgruppe på tvers av alle partier, og etter stortingsvalget i 1915 fikk gruppen 62 medlemmer, mens 34 andre erklærte seg enige i avholdsbevegelsens program. Det vil si at i alt 96 av 123 stortingsrepresentanter sto på avholdsbevegelsens program i alkoholpolitiske spørsmål. Stortingets avholdsgruppe har bestått helt opp til i dag, og har hele tiden spilt en sentral rolle i utformingen av norsk alkoholpolitikk.<sup>8</sup>

Det første store alkoholpolitiske spørsmålet avholdsbevegelsen måtte ta stilling til, var ønskeligheten av brennevinssamlag. Som nevnt vokste samlagene raskt i antall opp gjennom 1870-årene, og i 1895 var det blitt samlag i 51 av 58 norske byer. I nesten alle disse byene hadde også samlaget monopol på salg og skjenking av brennevin. Veksten i samlagene kan ha flere årsaker, men de viktigste var uten tvil at samlagene ga kommunene hardt tiltrengte inntekter, at samlagene førte til at salg og skjenking av brennevin kunne skje i bedre former enn før, og at samlagene, fordi de som drev dem ikke hadde noen økonomiske interesser knyttet til omsetningens størrelse, gjorde det mulig å gjennomføre en mye bedre kontroll med at brennevin ikke ble solgt til unge og berusede. Når vi ser bort fra den bedrede kontrollen med hvem som fikk kjøpe brennevin, var imidlertid avholdsbevegelsen negativt innstilt både til at kommunenes inntekter ble avhengig av størrelsen på brennevinssalget, og at salget og skjenkingen skjedde i pene lokaler og var ledet av ansatte borgere.

8. På dagens Storting inneholder imidlertid gruppa bare 16 medlemmer, og gruppas aktivitet og betydning er tilsvarende beskjeden. Gruppa inneholder 12 medlemmer fra KrF, 2 fra Høyre og 1 fra SP og RV. Verken Arbeiderpartiet, SV, FrP eller Venstre er representert i Stortingets avholdsgruppe. Arbeiderpartiets avholdsfolk har valgt å stå utenfor Stortingets avholdsgruppe pga. at representantene for KrF automatisk blir registrert som medlemmer, uavhengig av om de er avholdsfolk eller ikke. Vårt Land 18. mars 1995.

## Hvorfor bør du ikke nedstemme Samlaget?

1. **Fordi** Hønefos Kommune nu mindre end no- gensinde har Raad til at miste de Tusinder, Sam- laget aarligaars yder til Kommunekassen.
  2. **Fordi** du og andre ikke taaler at paalægges en Skatteforhoielse af mindst 50 %, hvilket vil blive Følgen af Samlagets Nedlægelse.
  3. **Fordi** Misbrugen af Drikkevarer ikke vil aftage, men heller tillage, idet man fra andre Steder har Erfaring for, at Gaukevæsenet er traadt istedet for det kontrollerede Salg.
  4. **Fordi** Forretningslivet i Hønefos vil føde et Knæk ved, at Trafiken vil overføres til andre Byer.
  5. **Fordi** de, der ønsker Drikkevarer, som Følge af de lette Kommunikationsmidler, har saa let Ad- gang til at rekvirere fra Kristiania eller Drammen.
- En stor Del fornuftige Aholdsfolk finder ogsaa, at  
Nedstemning for Tiden ikke er heldig.

**Altsaa:**

Sid hjemme paa Afstemningsdagen, hvil- ket er det samme som at stemme for Samlagets Bestaaen.

*Løpeseddel til forsvar for samlaget på Hønefoss i forbindelse med en folkeavstemning i 1903.*

Grunnlaget for den linjen avholdsbevegelsen kom til å føre overfor samlagene, ble uttrykt allerede av Asbjørn Kloster i 1860. Kloster mente nemlig at den legale alkoholomsetningen burde utryddes ved at befolkningen gikk imot slik omsetning gjennom lokale folkeavstemninger; det var lokale referendum som skulle bestemme om det skulle være alkoholomsetning i en kommune eller ikke. Dette prinsippet ble senere grunnlaget for den såkalte «Aarrestadlinjen»<sup>9</sup>. Denne linjen gikk inn for en gradvis utryddelse av alkoholomsetningen i Norge, først skulle omsetningen av brennevin legges inn under samlag hvor overskuddet skulle tilfalle staten og ikke samlagskommunen, og så skulle samlagene legges ned etter at det var holdt lokale folkeavstemninger. I tillegg mente Aarrestad at totalavholdsbevegelsen skulle enga- sjere seg aktivt i alle former for alkoholpolitikk, og spesielt viktig var arbeidet for å kunne gripe inn med regulerende tiltak overfor omsetningen.

Aarrestadlinjen ble utformet som et alternativ til de i avholdsbevegelsen som ønsket å innføre et landsomfattende forbud mot omsetning av alkoholdrikker direkte, og som mente all annen virksomhet var underlagt dette arbeidet. Uenighe- ten lå altså ikke i målet for politikken, men i måten målet skulle oppnås på. Aarrestad var for en gradvis utrydding av alkoholdrikker, først av brennevin og senere av øl og vin. Dette skulle oppnås ved at alkohol ble gjort dyrere, og at alkohol ble van- skeligere tilgjengelig fordi det ble stadig færre kommuner hvor befolkningen tillot omsetning. I første omgang var det Aarrestadlinjen som vant fram i avholdsbeve- gelsens kamp mot alkoholomsetningen, men ønsket om et totalforbud mot omset- ning av alkohol fikk likevel stadig flere tilhengere. Spørsmålet om et landsomfat- tende forbud sto også sentralt innenfor de politiske partier, og på sitt landsmøte i 1911 stilte Arbeiderpartiet, som lenge hadde diskutert spørsmålet om en offentlig

9. Navnet har politikken fått etter Sven Aarrestad, som var formann i Det Norske Totalavholdslag fra 1887 til 1927.

monopolisering av alkoholsektoen, et landsomfattende forbud mot alkoholomsetning opp som sitt mål.

Men ved behandlingen av brennevinsloven av 1894 var det Aarrestads linje som vant fram. Loven slo nemlig fast at all omsetning av brennevin, bortsett fra partisalg over 250 liter, skulle legges inn under samlag, og at 65 prosent av overskuddet skulle tilfalle staten. Videre skulle lokale folkeavstemninger avgjøre hvilke byer som skulle ha samlag, og avstemningsreglene skulle favorisere den rådende situasjonen ved at de som ikke stemte, ble tatt til inntekt for status quo. I 1904 kom forslag til en ny, samlet alkohollov opp til behandling i Stortinget. Hovedtendensen i loven var en stadfesting av de gjeldende lovregler. Samlagsordningen og de lokale folkeavstemninger skulle bestå, og som før var det opp til kommunestyrene å avgjøre om salg av vin og øl skulle være gjenstand for bevilling. Som en følge av denne politikken og avholdsbevegelsens styrke, sank antall byer med samlag fra 51 i 1894 til 13 i 1913.



*Oluf Lorentzens butikk i Oslo, 1909. (Oslo Bymuseum.)*

I 1910 ble det nedsatt en ny alkoholkommisjon. Kommisjonen leverte sin innstilling i 1916, og i denne innstillingen finner vi alle de tre hovedretningene i alkoholpolitikken representert. Flertallet på seks avviste avholdsbevegelsens mål om et totalforbud mot alkoholomsetning, og gikk inn for en fortsatt legal omsetning av alkohol, men under sterk offentlig kontroll. Et mindretall på to, Sven Aarrestad og Adam Egede Nissen, forsvarte avholdsbevegelsens tradisjonelle linje, som gikk ut på et forsvar for en regulert alkoholomsetning, og et mål om å oppnå totalforbud – i første omgang mot brennevin – gjennom lokale folkeavstemninger. Endelig var det et mindretall på én, Johan Scharffenberg, som gikk inn for et landsomfattende totalforbud mot all alkoholomsetning.

Ved behandlingen av alkoholkommisjonens innstilling i Stortinget i 1918, ble det vedtatt en ny lov om salg og skjenking av brennevin, fruktvin, øl og mjød. Loven slo fast at all import og omsetning av brennevin skulle legges inn under samlagene, og at samlagenes overskudd i sin helhet skulle tilfalle statskassen. Dermed var de privatøkonomiske interessene helt ute av brennevinsalget, men fremdeles

kunne brennevinsproduksjon foregå i privat regi. Det ble også vedtatt et forslag som både skulle gjøre det vanskeligere å opprette nye samlag og lettere å legge ned allerede eksisterende. Loven av 1918 sa nemlig at alle som ikke møtte fram ved samlagsavstemningene, skulle telle som om de hadde stemt mot samlag. Det ble slått fast at alt salg av øl og vin skulle være gjenstand for kommunal bevilling, og det vanlige var at det ble gitt bevilling for en periode på ett år.

Imidlertid var den alkoholpolitiske situasjonen svært endret pga. midlertidige forbudslover som var satt i verk under krigen, og dette gjorde spørsmålet om et landsomfattende forbud også i fredstid høyst aktuelt. Men fremdeles ville en avstemning om et landsomfattende forbud innebære et brudd på avholdsbevegelsens taktiske linje, og avholdsbevegelsen traff da heller ikke selv noe valg angående ønskeligheten av en landsomfattende folkeavstemning. Når avstemning likevel ble gjennomført, skyldtes det først og fremst politiske overveielser og uenighet og utålmodighet innenfor avholdsbevegelsen. Avstemningen kom heller ikke til å gjelde salg av alle alkoholdrikker, men bare salg av brennevin og hetvin.

### **3.8 FOLKEAVSTEMNING, BRENNEVINSFORBUD OG VINMONOPOL**

Ved avstemningen i 1919 ble det et klart flertall for forbud mot omsetning av brennevin og hetvin, 489 000 eller 62 prosent stemte for forbud og 305 000 eller 38 prosent mot. Dermed ble avstemningsreglene for opprettelse eller nedleggelse av samlag i loven av 1918 aldri brukt. Loven av 1918 var således sluttpunktet for den taktiske linjen som avholdsbevegelsen hadde fulgt siden lenge før århundreskiftet, og som gikk ut på å oppnå et landsdekkende forbud ved en gradvis tørrlegging av landet gjennom lokale avstemninger. Av disse grunner kan det være riktig å si at avholdsbevegelsens linje nådde sitt høydepunkt med loven av 1918, og ikke med det landsomfattende forbudsvedtaket ett år senere. Det er imidlertid viktig å være klar over at loven av 1918 inneholdt tiltak som var rettet mot to ulike mål: det ene var et alkoholfritt samfunn og det andre var et samfunn med en legal, men sterkt regulert omsetning av alkohol, som skulle sørge for å begrense alkoholens skadevirkninger. Hvilken av disse to linjene som skulle vinne fram i de nærmeste årene var uvisst. Det eneste som var sikkert var at en enhetlig og konsekvent alkoholpolitikk bare var mulig såframt det ene av disse syn vant en endelig seier.



*Utenfor Sofienberg skole i Oslo ved avstemningen i 1919. (Oslo Bymuseum.)*

I tiden etter folkeavstemningen i 1919 var det to spørsmål som sto i sentrum for den alkoholpolitiske debatten. Det ene var en snarlig lovfesting av det landsomfattende forbudet mot salg av brennevin og hetvin som den rådgivende folkeavstemningen hadde åpnet for, det andre var hvordan en skulle organisere omsetningen av bordvin og øl. Avholdsbevegelsen ønsket å legge denne omsetningen inn under kommunale samlag, som gjennom lokale avstemninger så skulle forsøkes lagt ned. Motstanderne av forbudet ønsket imidlertid å sikre at det også i framtiden skulle bli omsetning av øl og vin, og det kunne ikke skje gjennom kommunale samlag, spesielt ikke i lys av avstemningsreglene som ble vedtatt i 1918. Men de kunne heller ikke gå inn for fri omsetning av øl og vin, fordi de da ville gå imot intensjonene i folkeavstemningen.

Det ble snart enighet mellom avholdsbevegelsen og et flertall av forbudsmotstanderne om at all import av vin skulle skje gjennom et statlig monopol. Imidlertid ville ikke motstanderne av forbudet gå med på at omsetningen av øl og vin skulle legges inn under kommunale samlag, og i dette standpunktet fikk de avgjørende støtte fra de såkalte vinlandene (Frankrike, Spania, Portugal). På dette tidspunktet sto en nemlig oppe i forhandlinger med disse landene om hvordan handelen med alkohol skulle ordnes etter at det ble innført forbud mot salg av hetvin og brennevin i Norge. Vinlandene var sterkt imot forbudet mot brennevin og hetvin, og arbeidet



for å gjøre det så vanskelig å gjennomføre som mulig. Vinlandene mente også at de restriksjonene som allerede lå på omsetningen av bordvin, altså at den ble solgt gjennom private forhandlere som fikk kommunal bevilling for ett år av gangen, var strenge nok. Etter en tid godtok imidlertid vinlandene ordningen med et statlig importmonopol, men da under forutsetning av at det ikke ble lagt noen nye restriksjoner på detaljsalget av bordvin. Med det siktet de til at vinomsetningen ikke kunne legges inn under kommunale samlag, fordi de da fryktet at de ville bli nedlagt alt i ett. Noen fri omsetning av øl og vin kom imidlertid heller ikke på tale, og resultatet av diskusjonen ble at omsetningen av vin ble lagt inn under et statlig monopol, i tillegg til at de tidligere kommunale brennevinssamlagene kunne fortsette å selge vin. Det statlige monopolet fikk naturlig nok navnet Vinmonopolet, og det startet sin virksomhet i 1922.<sup>10</sup> Ved ordningen med et statlig vinmonopol mente vinlandene at staten var garantist for at vin skulle omsettes i Norge i overskuelig framtid, mens avholdsfolket på sin side så på blandingen av statlige monopolutsalg og kommunale samlag som den nest beste løsningen. På denne måten ble i alle fall de privatøkonomiske interessene fjernet fra detaljsalget av vin, samtidig som den kommunale bevillingsretten ble opprettholdt og antall vinbutikker ble redusert.

Forslaget om et statlig monopol for omsetning av all alkohol var første gang blitt fremmet i 1885, men da hadde avholdsbevegelsen gått imot det, fordi de mente at en statlig omsetning av alkohol kunne legitimere alkoholhandelen for all framtid. 35 år senere dukket altså forslaget igjen opp, og nå fant avholdsbevegelsen å måtte støtte det. Hovedkursen i norsk alkoholpolitikk ble fra nå av å regulere omsetningen av alkohol, ikke å iverksette tiltak som kunne avskaffe alkoholomsetningen. Aarrestad fikk dermed rett i sine bange anelser om det fornuftige i å sette i verk et landsomfattende forbud før situasjonen var moden for det.

For avholdsbevegelsen ble kommunestyret nå det viktigste virkemidlet i alkoholpolitikken, for ytterligere innskrenkninger av alkoholomsetningen kunne bare foretas av kommunestyrene, som hadde rett til å gi bevillinger til salg og skjenking av vin og øl. I tillegg til påvirkning av kommunestyrene, var det selvfølgelig viktig for avholdsbevegelsen å opprettholde oppslutningen om forbudet mot brennevin og hetvin. Men allerede i 1923 led den et avgjørende nederlag da forbudet mot hetvin ble opphevet, og salget lagt inn under Vinmonopolet. Dette gjorde at mye av den edruskapspolitiske argumentasjonen bak forbudet ble nokså illusorisk, og opinionen mot brennevinsforbudet vokste seg stadig sterkere.

Mens folk under krigen hadde vært lojale mot de midlertidige forbudene fordi de oppfattet dem som nødvendige krisetiltak, eksisterte ikke en slik lojalitet lenger. Smugling, hjemmebrenning og reseptmisbruk økte nå i et voldsomt omfang, og håndhevelsen av forbudet krevde et stadig større og dyrere kontrollapparat. I 1926 ble det derfor holdt en ny folkeavstemning, og nå ble det flertall mot forbud. Denne gangen stemte 423 000 eller 44 prosent for fortsatt brennevinsforbud, og 531 000 eller 56 prosent mot et slikt forbud. Oppslutningen om folkeavstemningen var denne gangen mye større enn sist, i 1926 stemte 950 000 mens bare 790 000 avga stemme i 1919. Det var først og fremst motstanderne av forbudet som hadde mobilisert, mens det var 225 000 flere mot forbud nå enn ved avstemningen i 1919, var nedgangen i antallet forbudstilhengere bare 65 000.

Salget av brennevin tok til igjen i 1927, og omsetningen ble lagt til Vinmonopolet. Det ble også vedtatt en ny lov, alkoholloven av 1927, som både trakk opp

10. Det kan virke litt misvisende å kalle det et statlig selskap, alt etter som det var organisert som et privat aksjeselskap, men under statlig kontroll. Først ved Vinmonopolloven av 1931 er det riktig å snakke om et statsmonopol, selv om det også etter den tid ble organisert som et aksjeselskap. Forskjellen fra tidligere er imidlertid at aksjonærene ble frarøvet all makt. I dag eier staten alle aksjene i A/S Vinmonopolet.

rammene for Vinmonopolets virksomhet og rammene for den øvrige politikken. Denne loven, som den dag i dag utgjør grunnlaget i norsk alkoholpolitikk,<sup>11</sup> skulle sørge for at den legale omsetningen av alkohol i Norge skjedde i regulerte former.

For avholdsbevegelsen var det i 1927 særlig viktig at opprettelse eller nedleggelse av vinmonopolutsalg i en kommune bare kunne skje etter at det var avholdt folkeavstemning i kommunen. Avstemningsreglene fra 1918 ble imidlertid endret slik at det krevdes et flertall blant de frammøtte for å endre situasjonen i en kommune. Som før var det også bare tillatt å opprette utsalg i bykommuner, og det ble også bestemt at det bare var byer over 4000 innbyggere som kunne få vinmonopolutsalg. Loven av 1927 inneholdt derfor både tiltak hvis hensikt var å fjerne selve alkoholomsetningen, og tiltak som gikk ut på å regulere den.

I forbindelse med Vinmonopolets sentrale rolle i alkoholpolitikken, ble det også diskusjon om Vinmonopolets oppgaver og organisering i forbindelse med forslaget om en egen vinmonopollov. Diskusjonen forut for Vinmonopolloven dreide seg imidlertid ikke bare om Vinmonopolets eierform, men også om dets oppgaver. Det viktigste spørsmålet gikk på om detaljsalget skulle legges inn under ett statsmonopol, og engrossalget inn under et annet.<sup>12</sup> Det ble hevdet at en slik deling var ønskelig av to grunner. For det første kunne da de alkoholpolitiske interessene bli ivaretatt av detaljmonopolet og dets ledelse, mens de som var interessert i innkjøp og forretningsdrift kunne arbeide på engrossiden. For det andre ville et slikt skille gjøre det vanskeligere å bli utsatt for favoriseringsbeskyldninger. Gjennom en ordning med et detaljmonopol som fikk velge fritt hos et engrosmonopol, mente en at en ville få sikkerhet mot beskyldninger om usaklige innkjøp.

Som en følge av dette foreslo et flertall i den undersøkelseskomitéen som var nedsatt i 1928,<sup>13</sup> en deling i et detaljmonopol og et engrosmonopol. Imidlertid dissenterte avholdsbevegelsens representant i komitéen, og han ytret ønske om et så omfattende, felles statsmonopol som mulig. Dette synet ble støttet av en «ekspertkomité» som ble nedsatt i 1930, og det var også dette synet som vant fram da Stortinget behandlet saken i 1931. Men ikke før i 1938 var Vinmonopolet eneslger av vin og brennevin, de kommunale samlagene fikk nemlig lov til å drive helt til da.

### 3.9 ALKOHOLPOLITIKKEN UNDER 2. VERDENSKRIG

Da tyskerne invaderte Norge i april 1940, ble vinmonopolutslagene stengt, og de åpnet ikke før i juli samme år. Da utslagene åpnet ble det innført kvoteordninger: hver kunde kunne bare kjøpe med seg én flaske brennevin eller hetvin og tre flasker bordvin pr. innkjøp. På tross av denne, forholdsvis milde, kvoteordningen, ble det mangel på varer ved Vinmonopolet, og utslagene ble igjen stengt i november. De var nå stengt i tre uker, og da de åpnet var det innført en rasjon på én flaske brennevin eller vin i måneden for personer over 21 år. Fra mars 1942 ble det bestemt at denne kvoten bare kunne tas ut annenhver måned, og denne ordningen ble i hovedsak opprettholdt under resten av krigen.

11. Etter lovrevisjonen i 1989 har den fått navnet Alkoholloven av 1989.

12. Produksjonen av brennevin lå også under monopolet, etter at det hadde kjøpt opp alle destillasjonene i forbudstiden. Brenneriene var imidlertid fremdeles i privat eie.

13. Denne kommisjonen ble dels nedsatt fordi det var kommet sterke anklager om korrupsjon mot enkelte ansatte i monopolet, dels fordi det var nødvendig å vurdere monopolets framtidige driftsform fordi dets konsesjon gikk ut i 1931.



*Rasjoneringkort for brennevin og vin.*

Under krigen kom det også en ny type brennevin i handelen. Dette brennevinet var laget på basis av sulfittsprit, fordi matmangel gjorde at all potetproduksjon gikk til mat. Sulfittspriten var et biprodukt ved celluloseproduksjon, og på folkemunne fikk den da også betegnelsen «tresprit». Det ble nå gjort en lovendring slik at sulfittsprit kunne benyttes i produksjonen av drikkesprit, og etterhvert ble sulfittspriten det eneste norskproduserte brennevinet i handelen. En fikk nye merker som Borgerakevitt, Karveakevitt, Krydret brennevin og Dobbeltrenset brennevin, som alle var produsert på basis av sulfittsprit. Som teknisk produkt var sulfittspriten helt på høyde med potet- eller druebasert sprit, men like fullt hadde den et dårlig rykte på seg. Likevel utgjorde sulfittspriten lenge etter krigens slutt hoveddelen av Vinmonopolets egen brennevinsproduksjon, og helt fram til 1970-årene inneholdt en stor del av Vinmonopolets varer sulfittsprit. I dag benytter ikke Vinmonopolet lenger sulfittsprit i sin brennevinsproduksjon.



*Under krigen var det forbudt å stå i kø. Bildet er fra vinmonopolutsalget Bragernes i Drammen ved åpningen kl. 09.00 11. juli 1942.*

Også ølproduksjonen ble merket av matmangel og begrensninger i importen under krigen. Allerede i mai 1940 ble det slutt på produksjonen av bakkøl, og i løpet av sommeren 1941 ble det også slutt på salget av pilsner og bayerøl. Det eneste ølet som var i handelen var såkalt lagerøl eller landsøl, som var den tidens lettøl.

Begrensningene i salget av alkohol fikk betydning for alkoholforbruket, som viste en betydelig nedgang under krigen. Avholdsbevegelsen opplevde også en ny framgangstid. Særlig var reduksjonen i forbruket av øl og vin stor, mens sulfittsprieten gjorde at brennevinsforbruket, etter nedgang fram til 1942, holdt seg på omlag samme nivå som før krigen også i de siste krigsårene. Under krigen ble det også lagt en egen «krigstilleggsavgift» på toppen av utsalgsprisen på brennevin og vin. Ved krigens slutt var denne avgiften på 50 prosent. Avgiften ble beholdt etter krigen, men fikk da navnet «krisetilleggsavgift».

### **3.10 ALKOHOLISMEPROBLEM ELLER ALKOHOLPROBLEM?**

Før vi ser på de endringene som har skjedd i bruken av virkemidlene i norsk alkoholpolitikk i etterkrigstiden, kan det være grunn til å nevne et spørsmål som helt siden århundreskiftet har stått sentralt i den alkoholpolitiske debatten i Norge. Satt på spissen kan dette spørsmålet uttrykkes som et spørsmål om årsaken til alkoholproblemet finnes i alkoholen eller i alkoholbrukeren. Finnes årsaken i brukeren, er det naturlig at alkoholproblemet bekjempes best ved å rette virkemidlene mot de personer som har alkoholproblemer. Er det imidlertid alkoholen selv som er årsak til problemene, er det alkoholen som må bekjempes.<sup>14</sup>

Som vi har sett har størsteparten av virkemidlene i norsk alkoholpolitikk gått ut på å forsøke å begrense tilgangen på alkohol. Begrunnelsen for denne innretningen

av politikken har vært at alkoholproblemet er knyttet til drukkenskap og fyll, det har blitt sett på som et sosialt problem som best bekjempes ved å fjerne alkoholen. Hoveddelen av norsk alkoholpolitikk har uten tvil primært vært rettet mot alkoholen og ikke mot alkoholbrukeren, og på dette grunnlaget var det mulig å mobilisere en folkebevegelse mot alkoholproblemet.

Imidlertid vokste det også fram et tilbud om behandling til de som misbrakte alkohol. De første private behandlingshjem for alkoholikere ble opprettet i 1880-årene, og i 1909 åpnet Blå Kors det første kurstedet på Eina. Allerede året etter åpnet den norske legeforeningen et kursted for alkoholikere i Ørje i Østfold. Etter få år overlot imidlertid Legeforeningen ansvaret for kurstedet til staten, etter at det hadde vært en bitter intern strid om bestyreren av kurstedet måtte være en personlig kristen eller ikke. Dermed ble det foreløpig ikke noe mer av behandlingstilbudet for «vanlige» borgere, som Legeforeningens tilbud hadde vært rettet mot. Først med A-klinikkene 40-50 år senere kom et slikt tilbud tilbake.

Den alkoholistsorgen som vokste fram ble i stedet en institusjonspreget særomsorg rettet mot langtkomne alkoholmisbrukere. I 1920 engasjerte også staten seg direkte i alkoholistsorgen, men helt fram til i dag har alkoholistsorgen vært dominert av private organisasjoner. Alkoholistsorgen har like fullt vært finansiert av det offentlige, som har dekket organisasjonenes utgifter til drift av alkoholist-institusjonene. Særlig har kristne organisasjoner stått sterkt innenfor omsorgen blant alkoholmisbrukere. Det kan delvis skyldes at alkoholmisbruk av samfunnet ofte ble sett på som et uttrykk for dårlig moral og svak vilje, og at samfunnet nærmest betraktet alkoholproblemer for å være selvforskyldte. Alkoholisme ble sett på som en moralsk brist ved en person, noe som ofte førte til utstøtning og fordømming i stedet for et tilbud om hjelp. I en slik situasjon ble lett omsorgsarbeidet overlatt til kristne organisasjoner som – ut fra sitt syn på at nestekjærlighet og medansvar skulle gjelde for alle mennesker – var villige til å hjelpe alkoholmisbrukerne. Samtidig viste det seg også at omvendelse og aktiv kristentro for mange kunne være en vei ut av det tunge misbruket.

I 1926 oppnevnte regjeringen et utvalg som skulle vurdere oppbyggingen av en behandlingsorganisasjon for alkoholmisbrukere, og dette utvalget hevdet i sin innstilling at en til nå hadde lagt for stor vekt på å redusere forbruket av alkohol i samfunnet, og for liten vekt på virkemidler rettet direkte mot å bekjempe alkoholmisbruket. Spesielt var utvalget bekymret for den delen av alkoholikerne som *ikke* hadde begått noen kriminelle handlinger, og som dermed ikke ble rammet av kriminallovgivningen. Utvalgets innstilling resulterte i edruskapsloven av 1932, som, selv om den ble satt i kraft fra 1. juli 1939, ikke fikk noen praktisk betydning før etter krigen. Et viktig element i denne loven var opprettelsen av de kommunale edruskapsnemndene. Edruskapsnemndene skulle både tjene som rådgiver for kommunen i alkoholpolitiske spørsmål, de skulle spre informasjon og gi rådgivning og de skulle sørge for hjelp til alkoholmisbrukerne og deres familie. Denne vekten på

14. Et tredje syn som også ofte er framme i alkoholdebatten, er at det verken er alkoholen eller brukeren det er noe galt med, men at feilen ligger i den måten alkoholen brukes på. I følge dette synet oppstår alkoholproblemer fordi alkoholen innenfor bestemte kulturer (de protestantiske land og miljøer i Nord-Europa, USA, Canada, Australia og New Zealand trekkes ofte fram som eksempler) primært brukes som berusningsmiddel, og ikke bare som «ledsager» til mat og sosialt samvær. Et slikt syn henger ofte sammen med begrepet «problemdriking», og de viktigste alkoholpolitiske tiltakene anses gjerne å være opplysning og utdanning for å få folk til å ha et «naturlig» forhold til bruk av alkohol. For en presentasjon av dette synet, se f.eks. Thomas F. A. Plaut (1967): *Alcohol Problems. A Report to the Nation by the Cooperative Commission on the Study of Alcoholism*, Oxford University Press, New York.

tiltak rettet mot de definerte misbrukerne er symptomatisk for det skifte i perspektiv som skjedde innen norsk alkoholpolitikk i disse årene.

Loven hjemlet også tvangsinnleggelse av alkoholikere i kursted for en periode av inntil 2 år.

Særlig som en følge av denne bestemmelsen kom de mest langtkomne og utslåtte alkoholmisbrukerne til å stå i sentrum for den alkoholpolitiske debatten i flere år framover. Den alkoholistsorgen som nå vokste fram var i all hovedsak rettet mot alkoholmisbrukere med lav sosial status, som regel var det personer både uten jobb og fast bopel som nøt godt av dette tilbudet. Omsorgens viktigste funksjon var i mange tilfeller å kunne gi alkoholmisbrukerne en pause fra misbruket, en pause som de nyttet til å spise seg opp og til å lade batteriene før de igjen havnet på kjøret. At det virkelig forholdt seg slik, kom ikke minst tydelig fram ved endringene i løsgjengerloven i 1970, da det ikke lenger ble tillatt å plassere alkoholmisbrukere i tvangsarbeidshus. Som en følge av det, opplevde en at flere alkoholmisbrukere døde fordi de ikke lenger hadde noe tvunget «tilbud» som ga dem hvile og restitusjon.

Men ved siden av denne typen alkoholistsorg vokste det etter krigen også fram et nytt behandlingstilbud, de såkalte A-klinikker, som bevegelsen Anonyme Alkoholikere sto bak. Framveksten av denne delen av alkoholistsorgen skyldtes dels legevitenenskapens stadig økende opptatthet av alkoholproblemet, dels framveksten av AA og den ideologien de baserte sin virksomhet på, og dels erkjennelsen av at alkoholisme ikke bare var noe som rammet samfunnets allerede utstøtte, men at alkoholikere også ble rekruttert fra borgerskapets rekker. AA hevdet at alkoholisme var en sykdom på linje med allergi, og alkoholmisbrukerne ble sett på som syke mennesker, som uforskyldt var blitt rammet av sykdommen alkoholisme. Noe av grunnen til at AA så på alkoholisme som en sykdom eller helseproblem, skyldtes uten tvil den før nevnte moralske fordømmingen som alkoholmisbrukerne var (og fortsatt er) utsatt for. Synet på alkoholisme som et helseproblem virket mot stigmatiseringen av alkoholikere, og det samme gjorde det faktum at A-klinikkene og de institusjoner som tilhørte disse ikke ble lagt administrativt inn under Sosialdepartementets Sosialavdeling, slik tilfellet var for kursteder og tilsynshjem, men at de ble lagt inn under Helsedirektoratet. På denne måten oppnådde en at A-klinikkene fikk en høyere status enn den øvrige alkoholistsorgen. Bevegelsen AA fikk imidlertid mye mindre utbredelse i Norge enn i mange andre land, noe som delvis skyldes at det offentlige har tatt et så stort ansvar innenfor finansieringen av alkoholistsorgen.

Innholdet i begrepet alkoholisme har vært mye diskutert helt opp til i dag, og den oppfatningen som etterhvert har vunnet fram er at alkoholisme er kjennetegnet ved fysisk avhengighet. Avhengigheten kommer fram ved at en lærer seg å tåle mer, og ved at en får abstinensproblemer dersom alkoholtilførselen stopper opp. I tillegg mener en alkoholisme er kjennetegnet ved tap av kontroll eller såkalt «tenning», når alkoholikeren først får smaken på alkohol fortsetter han å drikke helt til han er full.<sup>15</sup> I den senere tid har mange benyttet begrepene alkoholmisbruker og alkoholrelaterte problemer i stedet for de problematiske og belastede begrepene alkoholiker og alkoholisme.<sup>16</sup>

I takt med endringene i synet på hva alkoholproblemet besto i, skjedde det også endringer i norsk alkoholpolitikk. Som vi straks kommer tilbake til, førte nesten alle endringene til en lettere tilgang på alkohol i det norske samfunnet. Denne utviklin-

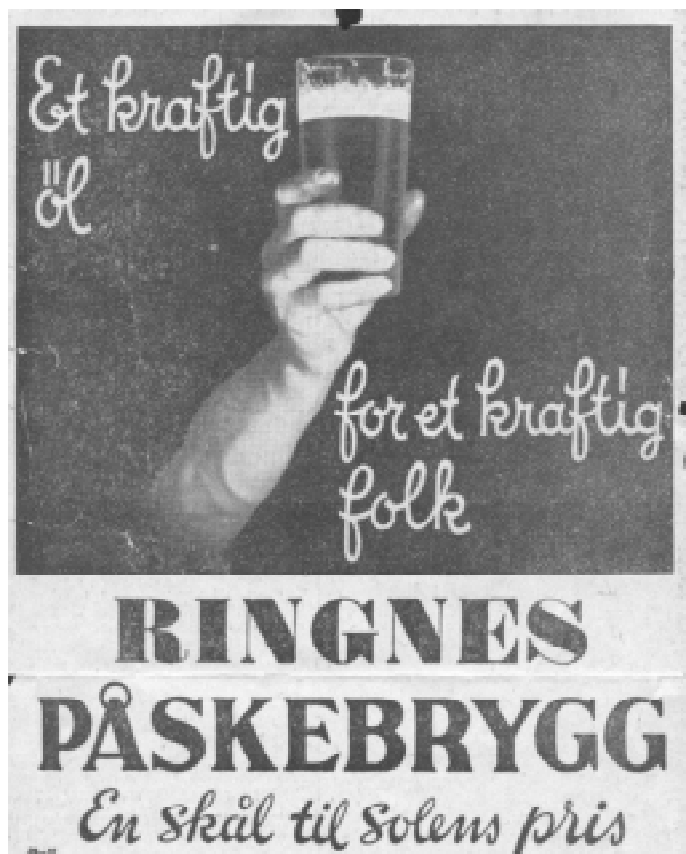
15. Definisjonen av begrepet alkoholisme knyttes gjerne til den amerikanske alkoholforskeren C.M. Jellinek's bok *The Disease Concept of Alcoholism*, New Haven 1960. I denne boka opererer Jellinek med flere former for alkoholisme, og den typen vi her har nevnt er såkalt «gamma-alkoholisme».

16. Jfr. Edwards et. al. (1977): *Alcohol-related Disabilities*. Offset Publication 32. Geneve: WHO.

gen kan nok i noen grad ses på som en utvikling i samsvar med endringene i synet på hva alkoholproblemet besto i, men like mye må de ses på som en tilpasning til andre endringer i samfunnet, og spesielt til faktorer som økt inntekt og fritid, en stadig sterkere sentralisering i byer og tettsteder og en økt kontakt med andre land. Opp gjennom alle disse årene er det imidlertid riktig å si at innholdet i norsk alkoholpolitikk i all hovedsak har vært å forsøke å begrense tilgangen på og etterspørselen etter alkohol.

### 3.11 ETTERKRIGSTIDENS ALKOHOLPOLITIKK

Når vi ser bort fra endringene i alkoholpolitikken som nå gjennomføres som en følge av EØS-medlemskapet, og som vi vil komme tilbake til i *"Alkoholpolitikk i andre land"* i kapittel 7, har tiden etter krigen og helt fram til i dag har vært forholdsvis rolig på det alkoholpolitiske området i forhold til den perioden vi har beskrevet til nå. I den første tiden etter krigen ble rasjoneringen av vin og brennevin opprettholdt, men fra høsten 1946 var vin og brennevin i fritt salg. Pilsnerøl kom i salg i januar 1946 og bayerøl sommeren samme år, mens det sterke ølet ikke kom i handelen igjen før våren 1949, og da i form av lyst og mørkt eksportøl. Den såkalte krietileggsavgiften ble imidlertid ikke fjernet, tvert imot ble avgiften på brennevin og sterk vin fordoblet i 1947, og i 1950 økte den med ytterligere 50 prosent for brennevin.



Kraftig ølreklame fra 1930-årene.

Ser vi bort fra innføringen av et forbud mot reklame for alkoholholdig drikk i 1975 og at det sommeren 1990 ble slutt på selvbetjeningssalg av sterkt øl (kl. III), før det fra våren 1993 bare ble tillatt solgt gjennom Vinmonopolet, har det i hele perioden likevel foregått en liberalisering av reglene for omsetning av alkohol. I 1967 ble det gitt adgang til å åpne vinmonopolbutikker i alle landets kommuner, i 1971 ble det vedtatt at brennevin også kunne skjenkes i kommuner uten vinmonopolutsalg, i 1973 skjedde det en utvidelse av salgs- og skjenketiden for brennevin og i 1980-årene har det skjedd en gradvis utvidelse av åpningstiden for salg av øl og for skjenketidene for øl, vin og brennevin. Når vi ser bort fra utviklingen i antall salgssteder for øl i kl. III, hvor antallet er redusert fra 2 868 i 1960 til 110 i 1994, og for antallet salgssteder for øl i kl. II, hvor antallet salgssteder har vært så godt som uendret, har denne liberaliseringen ført til en kraftig vekst i antallet salgs- og skjenkesteder. Mens det i 1960 var 59 vinmonopolutsalg (hvorav 3 var rene vinutsalg) i 33 byer, var tallet i 1993 110 butikker i 76 kommuner, hvorav flere ikke var bykommuner. Og mens det i 1960 var 1 785 steder hvor det enten ble skjenket brennevin, vin eller øl, var tallet i 1993 steget til 4 793. I 1993 var det 26 kommuner uten noe salg av øl, vin eller brennevin, og i disse 26 kommunene bodde bare 3.1 pst. av befolkningen. Det samme året var det bare 18 kommuner hvor det ikke ble skjenket alkohol, og i disse kommunene bodde 1.5 pst. av det norske folk.

Denne utviklingen har skjedd selv om de alkoholpolitiske virkemidlene i hele denne perioden i hovedsak har vært de samme: avgift på salg av alkoholdrikker, bevilling for å kunne selge eller skjenke alkohol, fravær av privatøkonomiske interesser i salget av vin og brennevin og informasjon om alkoholbrukens uheldige følger. Det er således ikke prinsippene for og virkemidlene i alkoholpolitikken som er blitt endret i disse årene, men det er praktiseringen av virkemidlene og folks alkoholvaner og holdninger til bruk av alkohol.

Likevel kan det være grunn til å nevne et par endringer i forbindelse med den kommunale bevillingsretten, og i prosedyren for å få kommunal bevilling. I 1946 fikk Sosialdepartementet anledning til å utstede bevilling til skjenking av vin og brennevin fra turist- og høyfjellshoteller, mens disse tidligere måtte få bevilling fra kommunestyret i den kommunen de lå. Selv om dette kan synes som en ubetydelig sak, innebar det et brudd på den kommunale bestemmelsesretten, og ble derfor oppfattet som et viktig tilbakeslag av avholdsbevegelsen. Utviklingen i retning av stadig mindre direkte lokal selvbestemmelse er også forsterket i forbindelse med de endringer som er gjort i prosedyren for å få kommunal bevilling til salg eller skjenking av øl, vin eller brennevin. Etter krigen var ordningen slik at det var et vilkår for å få bevilling til salg av brennevin at det ble holdt en bindende folkeavstemning i kommunen, og det var bare i kommuner med salg av brennevin det også kunne gis kommunal skjenkebevilling. I 1956 ble det også åpnet opp for adgang til å holde bindende folkeavstemning i forbindelse med salg eller skjenking av øl og vin, men folkeavstemning ble ikke stilt som vilkår for å kunne gi kommunal bevilling. I 1967 ble reglene for folkeavstemning for å få kommunal bevilling til salg eller skjenking av brennevin, vin og øl likestilt, slik at det ikke lenger var noe vilkår for å få bevilling at det var avholdt en bindende folkeavstemning. Imidlertid skulle det holdes bindende folkeavstemning om 5 prosent av kommunens stemmeberettigede krevde det. Og til slutt, i forbindelse med revisjonen av alkoholloven som ble gjort i 1989, ble muligheten til å holde bindende folkeavstemning i forbindelse med bevilling til salg eller skjenking av øl, vin og brennevin i en kommune avskaffet.<sup>17</sup> Bevilling skal nå gis av kommunen etter søknad og etter at den har innhentet opplysninger fra helse- og sosialstyret og fra politiet.

17. Fremdeles er det adgang til å kreve rådgivende folkeavstemning.



I sammenheng med at det ikke lenger kan holdes bindende folkeavstemning i en kommune før det skal gis bevilling til salg eller skjenking av alkohol, er det interessant å legge merke til at det nå ikke lenger var avholdsbevegelsen som var forsvarere av ordningen med bindende folkeavstemninger, men at den fikk uttalt støtte fra de som var interessert i en så fri ølomsetning som mulig.<sup>18</sup> Det samme opplevde en i 1930-årene i forbindelse med nedleggelsen av samlagsordningen, også da var det først og fremst næringslivet som, ut fra ideologiske grunner, ønsket å beholde dette alternativet til statsmonopolet. Selvsagt har avholdsbevegelsens endrede holdning til disse spørsmål sammenheng med at den i dag har mye mindre oppslutning enn hva den hadde før krigen. For fremdeles å oppnå innflytelse, kan den ikke lenger konsentrere seg om virkemidler som skal avskaffe alkoholomsetningen gjennom folkeavstemninger. Avholdsbevegelsen må, slik måteholdsfolket gjør det, nøye seg med å forsøke å regulere omsetningen av alkohol. Tradisjonen blir hele tiden utfordret av de endringer samfunnet gjennomgår, «den evige fortids autoritet» fortaper seg etterhvert som den svinner lenger og lenger hen. Folks direkte innflytelse tjener bare «saken» dersom folket er for den. Før forbudstiden mente avholdsfolket at de alkoholpolitiske virkemidlenes mulighet til å vinne fram på en effektiv måte hang sammen med deres oppslutning i folket. Dette er også den dag i dag en viktig betingelse for å føre en effektiv alkoholpolitikk, noe vi vil komme nærmere inn på senere i utredningen.

Endelig skal det nevnes noen virkemidler som spiller en viktigere rolle i dag enn for noen tiår siden. Det er virkemidler som er knyttet til situasjoner hvor det er ønskelig at alkohol ikke brukes, slik som f.eks. i trafikken, på arbeidsplassen, under graviditet, ved idrettsstevner osv., og en sier gjerne at dette er virkemidler som går inn for «punktavhold». Spesielt viktig er bestemmelsene i motorvognloven, som inneholder et forbud mot å føre motorvogn når alkoholkonsentrasjonen i blodet er høyere enn 0.5 promille. Bilkjøring er en daglig foreteelse for svært mange nordmenn, og det gjør at promillelovgivningen i seg selv bidrar til å begrense forbruket av alkohol. I prinsippet er imidlertid ikke slike virkemidler av ny dato, allerede i 1916 kom de første lovbestemmelsene om forbud mot bruk av alkohol i visse yrkes-sammenhenger.

### 3.12 OPPSUMMERING

Når en skal forsøke å forstå framveksten av norsk alkoholpolitikk, bør den ses på som en reaksjon på noe samfunnet oppfatter som et problem. Den norske alkoholpolitikken er et resultat av det norske alkoholproblemet. På samme måte som alkoholproblemet i Frankrike må søkes i det franske folkets omgang med alkohol, må alkoholproblemet i Norge søkes i måten det norske folket bruker alkohol på. Det som framfor alt preger den norske drikkeskikken, er at folk bruker alkohol for å drikke seg beruset. Slik har det, som vi har sett, vært til uminnelige tider, og slik er det også i dag. Derfor er norsk alkoholpolitikk i meget stor grad et resultat av dette faktum. Tydeligst kommer dette kanskje til syne gjennom forskjellene i tilgjengeligheten av alkoholdrikker i Norge i forhold til det en finner i mange andre land, vi finner ikke vin og brennevin i matvarebutikkene her til lands. I Norge drikker en heller ikke vanligvis vin til måltidene eller brennevin til kaffen, slike alkoholvaner er ingen del av norsk kultur.

Dagens norske alkoholpolitikk fikk i det alt vesentlige sin utforming fra midten av det forrige århundret og fram til opphevelsen av brennevinsforbudet i 1927. Naturligvis har det skjedd endringer i alkoholpolitikken også i årene etter den tid,

18. Ot.prp. nr. 31 (1988-89), s. 12.

men endringene har mer kommet til uttrykk som endringer i bruken av de eksisterende alkoholpolitiske virkemidlene, enn som endringer i valg av virkemidler. Alt i 1871, da en fikk de kommunale samlagene, var de fire hjørnesteinene norsk alkoholpolitikk bygger på – særavgifter på alkoholdrikker, begrenset tilgjengelighet, opplysning om konsekvenser av alkoholbruk og fravær av privatøkonomiske interesser – introdusert, og alkoholpolitikken etter den tid dreier seg først og fremst om hvordan disse virkemidlene skal doseres.

Alkoholpolitikken slik vi i dag kjenner den, er et resultat av mange forskjellige interesser. Om vi skal peke på de viktigste interessene bak utformingen av den, vil vi nevne fire forhold som har stått, og som også i framtiden vil stå, helt sentralt.

For det første er det folkemeningen. I den perioden vi har sett på, har deler av folkemeningen kommet til organisert uttrykk gjennom avholdsbevegelsen.<sup>19</sup> Det var avholdsbevegelsens karakter av folkebevegelse som har gjort at alkoholpolitikken er det eneste området i norsk politikk hvor en finner systematisk bruk av folkeavstemninger som et politisk virkemiddel. Lenge var nødvendigheten av slike folkeavstemninger lovfestet, men i dag er folkeavstemningenes rolle i alkoholpolitikken forholdsvis ubetydelig. I dag kommer folkemeningen mer til uttrykk i form av opinionsmålinger, men også disse vil, som vi vil komme tilbake til i "*Alkoholpolitikens legitimitet*" i kapittel 6, ha betydning for utformingen av alkoholpolitikken.

For det andre er det de politiske partiene. De fleste av de politiske partiene har et prinsipielt grunnsyn som også får konsekvenser for den alkoholpolitikken de ønsker å føre, og det er disse velgerne gir sin støtte til gjennom valg. De politiske partiene vil nødvendigvis være et mer indirekte uttrykk for folkemeningen om alkohol enn det som kommer fram gjennom en folkeavstemning. Men denne avstanden mellom folkeavstemning og politisk parti gir også partiene rom for å utforme sin egen alkoholpolitikk, som kan være mer knyttet til politisk ideologi og velgergrunnlag enn til folkemening.

For det tredje er det interessene til de som produserer og selger alkohol, dvs. det vi foran har kalt de privatøkonomiske interessene. I Norge er alkoholindustrien forholdsvis liten, og bortsett fra produksjon av øl har all produksjon og import av alkoholdrikker fram til i dag vært lagt inn under det statlige monopolet. Presset fra alkoholindustrien har derfor ikke vært så sterkt i Norge som i enkelte andre land hvor alkoholproduksjon står mye mer sentralt. Her hjemme er det heller de som omsetter enn de som produserer alkohol som har engasjert seg i utformingen av alkoholpolitikken, og særlig har deler av serveringsnæringen forsøkt å påvirke det offentlige syn på bruken av skjenkebevillinger og skjenketider som alkoholpolitiske virkemidler.

Og for det fjerde påvirkes utformingen av norsk alkoholpolitikk av det vi med et enkelt uttrykk kan kalle utlandet. Opp gjennom historien er det lett å finne eksempler på hvordan andre land har grepet direkte inn i utformingen av vår alkoholpolitikk, det skulle være nok å nevne det danske forbudet mot brennevinsbrenning fra 1756, de såkalte Vinlandenes innflytelse ved opprettelsen av Vinmonopolet og konsekvensene av det norske EØS-medlemskapet fra 1. januar 1994. Utlandet øver også innflytelse på norsk alkoholpolitikk gjennom den alkoholpolitiske debatten som foregår i disse landene, og gjennom den alkoholpolitikken landene velger å føre. Også framveksten av den norske avholdsbevegelsen var klart påvirket av tilsvarende bevegelser i andre land, og det samme gjaldt spredningen av AA-ideolo-

19. I de aller siste år har vi imidlertid sett tilløp til en folkelig organisering av folk som ønsker et bedre tilbud av alkohol. Vi tenker her på foreningen «Pilsens venner», som ble startet opp i 1979 som et svar på et utspill om å senke alkoholinholdet i pils. Sommeren 1994 oppga denne foreningen å representere omlag 55 000 ølforbrukere.

gjen etter krigen. Alkoholforbud og alkoholmonopoler er heller ikke noe særegent for Norge.

Utlandet øver også innflytelse på norsk alkoholpolitikk gjennom sin blotte eksistens, f.eks. kan ikke avgiftsnivået i Norge fastsettes fullstendig uavhengig av nabolandenes priser på alkoholdrikker, og debatten om den norske drikkemåten kan heller ikke ses uavhengig av hvordan alkohol brukes i andre land. Denne utredningen er jo i seg selv et bevis på at utlandet påvirker norsk alkoholpolitikk. Hvordan denne påvirkningen konkret kan tenkes å arte seg, vil vi komme tilbake til i utredningens del 2.

## KAPITTEL 4

**Alkoholbruk som helse- og sosialt problem<sup>20</sup>****4.1 ALKOHOLPROBLEMET OG NORSK ALKOHOLPOLITISK DEBATT FRAM TIL 1975**

Også for å få kunnskap om hva alkoholproblemet består i kan et historisk utgangspunkt være nyttig. Om vi går omlag hundre år tilbake i tiden, var det uten tvil de sosiale problemer i forbindelse med fattigdom, fyll og ordensforstyrrelser som ble sett på som det største problemet i forbindelse med bruk av alkohol. På den tiden var det lite tale om medisinske skadevirkninger. Det var først og fremst den sosiale nød og vantrivsel i tilknytning til at folk drakk seg beruset som ble sett på som alkoholproblemet i samfunnet, alkoholproblemet var et sosialt problem. Den endelige løsningen på problemet mente avholdsbevegelsen lå i avskaffelsen av selve alkoholen. For avholdsbevegelsens nære allierte, arbeiderbevegelsen, var det den sosiale nøden som sto i sentrum for kampen, og de mente at fikk en avskaffet fattigdommen fjernet en samtidig alkoholproblemet. Dette forhindret likevel ikke arbeiderbevegelsen i å reise kamp mot alkoholen, arbeiderbevegelsen og avholdsbevegelsen så begge på bruken av alkohol som noe som sto i veien for et bedre og lykkeligere liv for folk flest.

Etter hvert som medisinen ry som vitenskap vokste og legene begynte å interessere seg for den gruppen av alkoholbrukere som fikk navnet alkoholikere, kom de medisinske konsekvensene av bruk av alkohol mer og mer i forgrunnen. Alkoholikere var storforbrukere av alkohol som av en eller annen grunn var disponert for sykdommen alkoholisme, og sykdom krevde behandling. De første spirene til en egen omsorg som skulle helbrede alkoholikere gjennom behandling kom allerede før århundreskiftet, og lenge før legeföreningen åpnet sitt kursted i Ørje i 1910. Oppfatningen av at alkoholikere trengte behandling ble forsterket gjennom den økte oppslutningen om AAs ideologi fra slutten av 1930-årene og særlig i etterkrigstiden, og i perioden fra 1960 til 1975 vokste antallet plasser i alkoholistsorgen sterkt. Men det var ingen enighet om hva årsakene til alkoholproblemet besto i. Mange mente at det ikke var alkoholen som var årsaken til problemene, men at årsakene fantes i sosiale forhold. Alkoholproblemet ble sett på som et sosialpolitisk problem, og løsningen av det ble heller en oppgave for den generelle (sosial)politikken enn for alkoholpolitikken.

Denne endringen førte ikke til at en avskaffet alle virkemidler som skulle gjøre forbruk av alkohol vanskelig, men forskyvningen i perspektivet på alkoholproblemet medvirket til at en fikk en liberalisering i bruken av disse virkemidlene. Måten en drakk på kom nå til å stå mer sentralt i debatten enn før, og det ble lagt større vekt på betydningen av opplæring om hvordan en skulle omgås alkohol. Idealene for denne opplæringen ble gjerne hentet fra landene omkring Middelhavet, særlig framhevet en Frankrike og Italia som land hvor en drakk med kultur på tross av at alkoholforbruket var 2-3 ganger større enn her hjemme.

20. Kapitlet bygger på mye av den samme litteraturen som ligger til grunn for rapporten Alcohol Policy and the Public Good (Edwards et. al. (1994), Oxford University Press). Denne rapporten gir en oversikt over sentrale deler av de siste 20 års alkoholforskning, og kan ses på som en fortsettelse til rapporten Alcohol Control Policies in Public Health Perspective (Bruun et. al. (1975), The Finnish Foundation for Alcohol Studies, Helsinki). Begge rapportene er gitt ut i samarbeid med WHO's Europaavdeling. Foruten undersøkelser referert til i disse to studiene, har vi forsøkt å gjengi resultater fra norske og nordiske undersøkelser.

Liberaliseringen av alkoholpolitikken og holdningsendringene til bruk av alkohol førte til en stadig vekst i alkoholforbruket. På de 15 årene fra 1955-1970 steg det registrerte alkoholforbruket i Norge fra 3.1 til 4.7 liter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over. Veksten i alkoholforbruket på 1950-, -60 og -70-tallet var ikke noe særegent for vårt land. Den samme utviklingen fant en i de øvrige nordiske landene, og også i mange andre land som opplevde en velstandsøkning etter krigen.<sup>21</sup> Her hjemme fortsatte alkoholforbruket å vokse helt til 1980, da det registrerte forbruket nådde en topp på 6 liter ren alkohol pr. voksen innbygger. I de senere årene har det registrerte gjennomsnittsförbruket gått ned igjen, og i 1994 var det på 4.7 liter.

I forbindelse med den kraftige veksten i alkoholforbruket ble det økt oppmerksomhet om de aller yngstes forbruk av alkohol, og det ble hevdet at forbruket av alkohol blant ungdom helt ned til 12-14-års alderen økte i foruroligende grad. Heller ikke dette var noe særegent for Norge, det samme gjaldt i de øvrige nordiske land. På 1970-tallet ble det derfor satt i gang en rekke undersøkelser over utviklingen i ungdommens alkoholforbruk, og disse undersøkelsene bekreftet at ungdommens forbruk hadde økt betydelig. Særlig var økningen sterk i perioden fra 1960 og til begynnelsen av 1970-tallet, mens det virker som ungdommens forbruk etter den tid har flatet ut.<sup>22</sup> Hovedinntrykket av disse undersøkelsene synes å være at «forandringene i de unges drikkevaner viser store prinsipielle likheter med de forandringer som har foregått i den voksne befolkning, slik at man antakelig i hovedsak kan se utviklingen ikke bare som et uttrykk for at ungdommen til enhver tid har en tendens til å tilpasse seg forholdene i de voksnes samfunn, men også at de påvirkes av de samme forhold som påvirker de voksnes alkoholvaner.»<sup>23</sup>

Samtidig med økningen i det registrerte forbruket av alkohol, ble enda et aspekt ved alkoholen trukket fram. Men det hang mer sammen med den førte alkoholpolitikken, enn med forbruket av alkohol. Flere og flere hevdet nemlig at oppgavene for det registrerte forbruket av alkohol ikke var å stole på, all den tid det foregikk en utstrakt hjemmeproduksjon av alkohol i Norge. En del av denne hjemmeproduksjonen, slik som vinlegging og brygging av øl, var en helt legal beskjeftigelse, og dette kunne heller ikke sies å utgjøre noe problem så lenge omfanget av virksomheten var forholdsvis beskjedent. Problemet var først og fremst knyttet til den illegale hjemmeproduksjonen av sprit, som det ble hevdet hadde et stort og voksende omfang. På slutten av 1950-tallet og opp gjennom 1960-årene ble det mer og mer vanlig å se med mistro på tallene for det registrerte alkoholforbruket, og i 1956 ble den første intervjuundersøkelsen om det norske folkets forbruk av alkohol medregnet forbruket av hjemmebrent foretatt.<sup>24</sup>

21. Pekka Sulkunen (1977): «Drinking patterns and the level of alcohol consumption: an international overview», s. 223-281 i Gibbins et. al. (eds.): *Research Advances in Alcohol and Drug Problems*, John Wiley & Sons; New York.

22. Jfr. Nordiska nämnden för alkoholforskning (1978): *Ungdom og alkohol i Norden. Utviklingen i fem land*. Bokförlaget Doxa; SOU 1994:25, *Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge*; Sverre Brun-Gulbrandsen (1976): *Alkoholbruk blant norsk ungdom*, Universitetsforlaget, Oslo; Olav Irgens-Jensen (1988): «Trends in the use of drugs among Norwegian youth» i Skog og Waahlberg (eds.): *Alcohol and Drugs: The Norwegian Experience*, National Directorate for the Prevention and Treatment of Alcohol and Drug Problems, Oslo.

23. Sverre Brun-Gulbrandsen (1978): «Forandringer i den norske ungdommens alkoholvaner» i *Ungdom og alkohol i Norden. Utviklingen i fem land* (s. 72.)

24. Det sier seg selv at det er vanskelig å få pålitelige opplysninger når en spør folk om de gjør noe som oppfattes som ulovlig, og enda vanskeligere er det når det en spør om er knyttet til bruk av alkohol, fordi mange i seg selv opplever slik bruk som lyssky virksomhet. Tydeligst kommer dette fram ved at i alle de intervjuundersøkelsene som er gjort over folks forbruk av alkohol her til lands, oppgir folk å ha drukket bare omlag halvparten av den alkoholen som er solgt i den samme perioden. Jfr. Sturla Nordlund (1992): *Metoder og metodeproblemer ved estimering av alkoholforbruk*, SIFA-rapport nr 3/92.

På grunnlag av materialet fra undersøkelsen i 1956, kom en fram til at 11 prosent av det samlede brennevinsforbruket i Norge var hjemmebrent. Seks år senere ble det gjort en tilsvarende undersøkelse, og da fant en at hjemmebrentens andel hadde økt til 15 prosent.<sup>25</sup> Undersøkelsene bekreftet altså antakelsene om at bruk av hjemmebrent var vanlig i Norge, og i 1962 oppga 26 prosent at de hadde smakt hjemmebrent siste år. Undersøkelsene over omfanget av hjemmebrentbruk har fortsatt helt fram til i dag, og selv om anslagene har vist noe variasjon, synes det som om hjemmebrentbruken nådde sin topp på midten av 1970-tallet. I 1974 oppga hele 46 prosent at de hadde smakt hjemmebrent siste år, og omfanget av hjemmebrentproduksjonen ble anslått til 3.7 millioner liter.<sup>26</sup> Opp gjennom 1980-årene synes bruken av hjemmebrent å ha avtatt noe, og i 1994 oppga 33 prosent av de spurte at de hadde smakt hjemmebrent siste år.

I de aller seneste årene er det igjen blitt større oppmerksomhet omkring forbruket av illegalt brennevin. Nå er det imidlertid ikke folks hjemmebrenning bekymringen først og fremst er knyttet til, men spritsmugling og spritproduksjon i stor skala. Som vi vil se av de anslagene over smuglingens omfang som vi gjengir i *"Alkoholbruk som helse- og sosialt problem"* i kapitlene 4 og *"Virkemidler i norsk alkoholpolitikk"* i 5, synes det som om denne virksomheten har økt i de aller seneste årene. Det gjør at omfanget av det uregistrerte, illegale brennevinsforbruket fremdeles kan være på samme nivå som i 1970-årene. I motsetning til hjemmebrenning til eget bruk er salg av smuglervarer og «industriprodusert» hjemmebrent økonomisk motivert. Fordi de som selger slike varer ikke er så nøye med hvem de selger til, vil problemene med denne typen virksomhet kunne være andre og større enn det som er forbundet med «husflid» for å slukke egen tørst. Spesielt er det pekt på at salg til ungdom under 18 år utgjør et stort problem.

Om vi skal forsøke å summere opp hvilke aspekter ved alkoholproblemet som har vært mest framme i samfunnsdebatten i de omlag 100 årene forut for 1975, kan vi altså dele disse inn i fire: Sosiale følger av alkoholbruk, medisinske følger av alkoholbruk, ungdommens bruk av alkohol og forekomsten av illegal alkohol som hjemmebrent og smuglersprit. Det sistnevnte problemet er imidlertid like mye et kriminalpolitisk problem som et alkoholproblem. Men hjemmebrenning og smugling kan også oppfattes som et alkoholpolitisk problem, fordi denne virksomheten svekker effekten av de kontrollpolitiske tiltakene som det offentlige iverksetter. Med kontrollpolitikk mener vi da alle tiltak som det offentlige har gjennomført for å påvirke tilgjengeligheten av alkohol.<sup>27</sup> Vi vil derfor komme tilbake til hjemmebrenning og smugling i forbindelse med behandlingen av problemer knyttet til gjennomføringen av alkoholpolitikken, og ikke først og fremst se aktiviteten i sammenheng med bruken av alkohol.

## 4.2 ALKOHOLBRUK OG SKADEVIRKNINGER

Når en skal forsøke å konkretisere innholdet i de uheldige medisinske og sosiale følger som til sammen utgjør samfunnets alkoholproblem, kan en velge ulike kriterier for å skille mellom forskjellige typer av problemer. Om en skal forsøke å dele inn problemene etter hvilken rolle alkoholen spiller for dannelsen av problemet, vil et viktig skille gå mellom de problemer som skyldes et høyt og langvarig forbruk av alkohol, og de problemer som er forbundet med den akutte rusen. Det er store for-

25. Sverre Brun-Gulbrandsen (1965): Hjemmebrenning i Norge, Universitetsforlaget, Oslo.

26. Knut Reinås (1991): Alkoholens kilder, Rusmiddeldirektoratet.

27. «»Alcohol Control Policies«refers to the»legal, economic and physical factors which bear on the availability of alcohol to the individual«.» Bruun et. al. (1975): Alcohol Control Policies in Public Health Perspective, The Finnish Foundation for Alcohol Studies, Helsinki (s. 12).

skjeller på de opplevelser og problemer som følger av et langvarig høyt forbruk av alkohol, og de som kan skje i forbindelse med en akutt rusituasjon.

Men i tillegg til å skille mellom følger av langsiktig bruk og av den akutte rusituasjonen, kan det være ønskelig å skille mellom de medisinske eller direkte virkningene av alkoholinntaket, dvs. alkoholens farmakologiske eller direkte virkninger på kroppen, og de indirekte virkninger som skyldes at alkoholinntaket påvirker folks vurderinger og atferd. Med direkte virkninger vil vi da mene skader eller opplevelser en påfører seg selv utelukkende gjennom sin bruk av alkohol. Disse skadene er altså bare knyttet til bruken av alkohol, ikke til noen utenforliggende omstendigheter som drikkesituasjon eller sosiale omgivelser. I mange tilfeller kreves det jo mer for at en hendelse skal inntreffe enn bare det at det finnes en beruset; en trafikkulykke er avhengig av trafikk, en drukningsulykke av vann og et fylledrap er avhengig av et offer. Dette skiller slike hendelser fra f.eks. skrumplever og alkoholforgiftning, som ikke trenger være knyttet til noen sosial kontekst, men bare til alkoholinntaket. Et skille mellom hvilke virkninger som er direkte og utelukkende knyttet til alkoholinntak, og hvilke som krever noe mer enn alkohol for at de skal inntreffe, vil også være nyttig når en skal foreslå virkemidler som skal bidra til å bekjempe de ulike typer av problemer. Nå kan det være vanskelig å skille mellom hvilke konsekvenser av alkoholbruken en skal si er direkte, og hvilke som er indirekte. Saken er jo at en ikke kan si at bruk av alkohol med sikkerhet fører til de eller de konsekvenser, på samme måte som en ikke kan si at røyking med sikkerhet fører til lungekreft. Det som imidlertid er sikkert, er at bruk av alkohol øker risikoen for at en rekke uheldige forhold vil inntreffe. Som vi skal se gjelder dette både på samfunnsnivå og for det enkelte individ. Det er denne erkjennelsen som er resultatet av de senere års alkoholforskning, og som vi gjengir resultatene fra i det følgende.

Tabell 4.1 viser den inndelingen vi her har gjort av alkoholproblemet, og som vi vil benytte oss av i konkretiseringen av samfunnets alkoholproblem. De fleste virkningene vil vi finne i rutene direkte/langvarig bruk og indirekte/akutt rus, selv om også det langvarige bruket har indirekte virkninger på samme måte som den akutte rusen har enkelte direkte følger.

Tabell 4.1: En inndeling av alkoholproblemene etter årsak og type.

	Direkte	Indirekte
Langvarig bruk	***	*
Akutt rus	*	***

#### 4.2.1 Direkte virkninger av et langvarig høyt alkoholforbruk

I rapporten *Alcohol Control Policy in Public Health Perspective*<sup>28</sup> fra 1975, som har stått sentralt i den alkoholpolitiske debatten siden den kom ut, baserte en påstandene om sammenhengene mellom alkoholforbruk og skadevirkninger på i hovedsak fem typer av studier: i) drikkehistorien til personer som led av bestemte sykdommer, ii) forekomsten av fysiske helseproblemer i utvalg av stordrikkere, iii) dødeligheten i grupper av stordrikkere, iv) drikkehistorien til personer som har dødd av bestemte årsaker og v) variasjoner i årsaks-spesifikke dødelighetsrater mellom regioner og over tid i forhold til variasjoner i indikatorer for forekomsten av storkonsumenter. På bakgrunn av slike studier kom en fram til at et høyt alkoholforbruk uten tvil økte

28. Op. cit.

risikoen for en for tidlig død fordi det økte risikoen for å pådra seg enkelte sykdommer.

Den klareste sammenhengen mellom et langvarig høyt forbruk av alkohol og ulike sykdommer fant en for kreft i munn, munnhule, svelg, strupehode og spiserør, svekkelse av hjertemuskulaturen (kardiomyopati) og skrumplever (leverkirrhose). For en del andre sykdommer som lungebetennelse og blødninger i magesekken var de påviste sammenhenger mer usikre, og for atter andre var det ikke mulig å påvise noen sammenheng i det hele tatt.

Men rapporten så også på andre risikofaktorer for økt sykkelighet enn bare bruk av alkohol, og en fant at dersom en også tok hensyn til risikofaktorer som f.eks røyking og kosthold, vil risikoen for å pådra seg de ovenfor nevnte kreftsykdommer øke ytterligere. Nå vil et høyt tobakksforbruk og dårlig kosthold ofte samvariere med et høyt alkoholforbruk, og dette kan gjøre det vanskelig å si hvor stor alkoholens etiologiske fraksjon er, og hvor mye som skyldes andre risikofaktorer.<sup>29</sup> Det sies da også i rapporten fra 1975 at mangelen på det som kalles kontrollerte studier, dvs. studier hvor en klarer å rendyrke effekten av alkoholbruk ved å kontrollere for virkningene av andre faktorer, gjorde det vanskelig å si sikkert hvordan dødeligheten blant storforbrukere av alkohol påvirkes av alkoholinntaket.

I tillegg til å se på sammenhengen mellom bruk av alkohol og sykdom, så en på alkoholbruk og forekomsten av selvmord og ulykker. Forekomsten av ulykker viste en klar sammenheng med alkoholbruk, mens sammenhengen var mer usikker for forekomsten av selvmord.

I rapporten ble det også stilt spørsmål ved om det var slik at risikoen for å pådra seg medisinske skader ble påvirket av drikkemåten, eller om de bare ble påvirket av hvor lenge en hadde drukket og hvor mye en drakk. Rapporten konkluderte med at drikkemønsteret hadde lite å si for de skader som skyldtes et høyt forbruk over lang tid, denne typen skader ble først og fremst påvirket av den mengden alkohol en hadde drukket over en årrekke. Imidlertid er det gjort lite forskning omkring drikkemønsterets fysiske langtidseffekter.

Det andre sentrale spørsmålet som ble reist var hvor mye en kunne drikke før en utsatte seg for en helserisiko, hvor går grensen mellom et ufarlig og et farlig alkoholforbruk? På bakgrunn av de studier en kjente til fram til 1975, var det vanskelig å si noe mer enn at et konsum over 30-60 gram alkohol pr. dag høyst sannsynlig førte med seg en betydelig økt risiko for å pådra seg enkelte sykdommer. Men spørsmålet om hvor langt ned en måtte før en kunne snakke om et trygt eller ufarlig forbruk ble stående ubesvart, selv om det ble hevdet at et forbruk svarende til 15-20 gram alkohol pr. dag var innenfor grensen for hva som var trygt. Dette svarer til en halv liter øl med pils styrke, et glass bordvin på 20 cl eller en drink bestående av 5 cl brennevin. Nå vil nødvendigvis denne grensen også måtte variere fra individ til individ, hva som kan ses på som trygt for en person kan være risikabelt for en annen. Spesielt er det grunn til å understreke at grensen vil variere mellom kvinner og menn; den øvre grensen for å unngå å øke risikoen for å pådra seg skrumplever er høyere for menn enn for kvinner.<sup>30</sup> Som vi vil komme tilbake til, vil slike gjennomsnittstørrelser også dekke over det faktum at mange problemer i forbindelse med alkoholbruk ikke først og fremst er knyttet til det daglig gjennomsnittsforbruket, men til inntaket pr. drikkesituasjon.<sup>31</sup>

29. Den andelen av en sykdomsforekomst som direkte kan tilskrives en risikofaktor, kaller vi den etiologiske fraksjonen. Den er av stor betydning for planleggingen av forebyggende virksomhet.

30. I Stortingsmelding 17 (1987-1988): Alkohol og folkehelse antydes det at det kritiske området ligger omkring et gjennomsnittlig dagsforbruk på 30-40 gram for menn og 15-20 gram for kvinner (s. 20).



De konklusjonene en kunne trekke på bakgrunn av studier som var gjort fram til 1975, var altså at et høyt forbruk av alkohol økte risikoen for en for tidlig død, at drikkemønsteret spilte liten rolle for risikoen for å pådra seg medisinske skadevirkninger, og at grensen for hva som kunne anses for å være et trygt forbruk varierte fra person til person og mellom kjønnene. Men det heftet en vesentlig svakhet ved de fleste studiene som var gjort, og det var at de ikke kontrollerte for virkningene av andre faktorer på en metodisk sett tilfredsstillende måte.

Senere års forskning har i stadig større grad funnet løsninger på slike problemer, og dermed kunnet bringe mer sikker viten om hvilke fysiske konsekvenser alkoholbruk kan ha. Det skyldes særlig tre forhold. For det første har en stadig utviklet bedre måleteknikker og måleapparatur, noe som har gjort det mulig å kvantifisere både problemer og antatte årsaksfaktorer på en mye bedre måte enn hva som tidligere var mulig. For det andre har utviklingen innenfor datateknologien gjort det mulig å behandle stadig større mengder av informasjon. Forbedringene i måleteknikk og -apparatur og datateknologi har så i sin tur gjort at forskningen har kunnet ta i bruk statistiske metoder og teknikker som gjør det mulig å skille virkningene av alkoholbruk ut fra virkninger fra andre faktorer. Ved hjelp av ulike statistiske metoder kan en langt på vei skille de virkninger alkoholbruk har fra virkningene av alder, utdanning, sosial bakgrunn, arv, kosthold, tobakksbruk og andre forhold som også antas å spille en rolle. Dermed kan en med mye større sikkerhet enn før si hva som skyldes bruk av alkohol, og hva som ikke gjør det. Det er dette som gjør at vi nå vet mye mer enn for noen år siden om hvilke fysiske følger bruk av alkohol kan ha. Disse følgene vil vi straks komme tilbake til.

Men de statistiske forskningsteknikkene har sine klare begrensninger, selv om de stadig forbedres. Spesielt kommer disse til syne når et forhold antas å bli påvirket av en rekke faktorer som alle varierer mer eller mindre i takt. I slike tilfeller kan det bli nesten umulig å si hva som avhenger av hva. Dette møter en særlig på når det gjelder sosiale forhold, hvor misbruk av alkohol bare kan være ett av en serie problemer, som oppvekstvilkår, dårlig økonomi, dårlige boforhold, oppløste ekteskap, arbeidsløshet, kriminalitet m.m. Da vil det være vanskelig å kunne vise at det ene problemet skyldes det andre, og ofte må en nøye seg med å vite at denne typen av sosiale problemer har en tendens til å henge sammen. For påvisning av årsaksforhold er teknikker som viser samvariasjon ikke tilstrekkelig, årsaksforhold må begrunnes teoretisk på et nivå forut for teoriens empiriske etterprøving.

Men selv om alkoholen ikke nødvendigvis er den opprinnelige årsaken til et sosialt problem, vet vi like fullt at alkoholbruk virker til å forsterke eksisterende sosiale problemer. Og selv om vi bare sjelden kan peke ut alkoholen som årsak til sosiale misérer i det enkelte konkrete tilfellet, vet vi at alkohol fører til sosiale miserer. Det er derfor ingen grunn til å undervurdere disse følgene av alkoholbruk, tvert imot er det grunn til å trekke fram de sosiale skadevirkningene som en av de mest uheldige sidene ved bruk av alkohol.

Satsningen på å utvikle stadig nye og bedre kvantitative metoder, teknikker og måleapparater innenfor samfunnsforskningen generelt og alkoholforskningen spesielt, kan ha ført til at en i dag legger større vekt på de medisinske følgene av alkoholbruk enn det en gjorde før. De medisinske følgene kan gjerne kvantifiseres og gis troverdige uttrykk, noe som er vanskeligere for forhold som henger sammen

31. I Darlene James (1994): Alcohol consumption & related problems, Alberta Alcohol and Drug Abuse Commission, refereres det til at i USA, Canada og Australia går vanligvis grensene for risikabelt alkoholforbruk ved 40-60 gram pr. dag for menn, 20-40 gram for kvinner og ikke mer enn seks drinker pr. drikkesituasjon for menn og fire for kvinner. Det siste svarer til 4-5 halvliterte øl med pilsstyrke eller 1 1/2 flaske bordvin for menn og 3 halvliterte eller 1 flaske vin for kvinner.

med fyll og vantrivsel, sosial nød og misère. Det betyr ikke at disse utgjør noe mindre problem, men bare at den kvantitative orienteringen av samfunnsforskningen kan ha skjøvet slike problemer i skyggen.

Det er den nye floraen av studier basert på avanserte statistiske metoder som er bakgrunnen for WHO-rapporten *Alcohol Policy and the Public Good* fra 1994, hvor en nok en gang forsøker å gjøre opp «the state of the art» for store deler av alkohol-forskningen.<sup>32</sup> Utgangspunktet for presentasjonen av sammenhengen mellom forbruk og alkoholskader i *Alcohol Policy and the Public Good* er såkalte risikokurver. Dette er kurver som sier noe om sammenhengen mellom alkoholforbruket og risikoen eller sannsynligheten for at bestemte skader vil opptre. Ideelt sett er det bilder av «rene» sammenhenger mellom to størrelser, hvor en har tatt hensyn til virkningene av alle andre faktorer som også har betydning for den sammenhengen en betrakter. Ofte vil imidlertid dette være ganske umulig, selv om det lettere lar seg gjøre for risikoen for medisinske langtidsvirkninger av alkoholbruk enn for de fleste andre skader. Men det er knyttet mange usikkerheter til disse risikokurvene, noe som ikke minst skyldes problemer i forbindelse med å måle personenes alkoholforbruk på en god måte, og problemer knyttet til skjevheter i utvalget. Spesielt er det et stort problem å få pålitelig kunnskap om hva personene som inngår i en undersøkelse faktisk har drukket. Slik kunnskap må nødvendigvis bygge på opplysninger gitt av de som deltar i undersøkelsen, men så godt som alle intervjuundersøkelser over folks alkoholforbruk viser et mye lavere forbruk enn det som virkelig er tilfellet. I tillegg består mange av de utvalg undersøkelsene baserer seg på av definerte storforbrukere av alkohol, og disse har ofte en helsestatus som er nokså ulik den som gjelder for den øvrige befolkningen. Dette gjør at det kan være vanskelig å si at konklusjoner som gjelder for slike grupper også gjelder for hele befolkningen. På tross av disse metodiske svakhetene, er det likevel en del konklusjoner som kan trekkes med nokså stor sikkerhet.

Enda en reservasjon det er grunn til å understreke før vi gjengir resultatene fra de senere års forskning, er at slike risikokurver ikke alltid kan ses på som uttrykk for et årsaksforhold. Når det gjelder medisinske langtidsvirkninger av typen dose-respons sammenhenger, vil det imidlertid være slik. Men for det vi har kalt indirekte sammenhenger, hvor problemer oppstår fordi alkoholforbruket påvirker atferden, slik som f.eks. alkoholbruk og kriminalitet, er årsaksforholdet mye mer sammensatt. Her skal en være forsiktig med å si at det ene skyldes det andre, og nøye seg med å slå fast at alkoholbruk synes å samvariere med en rekke former for kriminelle handlinger. Ofte antas det imidlertid at alkoholen påvirker de terskelverdier som virker til å hindre kriminelle handlinger – særlig voldshandlinger – og som de aller fleste individer har innebygd i seg.<sup>33</sup>

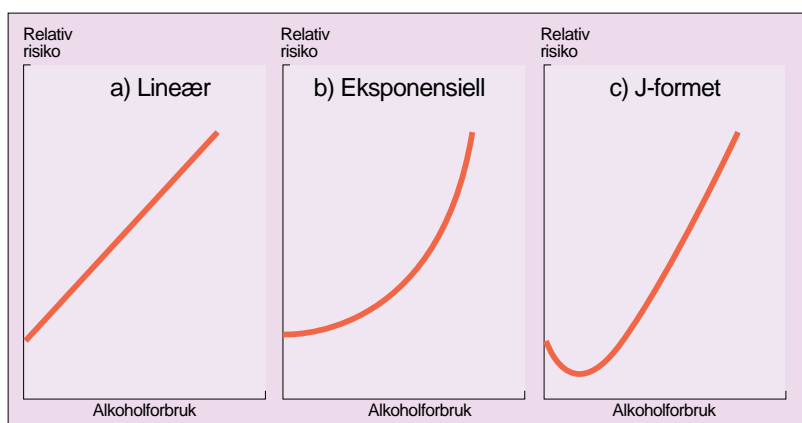
Den sammenhengen som drøftes i svært mange av de studiene som er gjort fra 1975 og opp til i dag, er hvordan dødeligheten i en gruppe av befolkningen varierer når alkoholforbruket varierer. Dødeligheten inndeles etter årsak, og en søker på denne måten å vise spesifikke sammenhenger mellom alkoholinntak og bestemte sykdommer med dødelig utgang, og ikke bare mellom alkoholinntak og total dødelighetsrisiko. Det er imidlertid vanskelig å uttale seg om den eksakte sammenhengen mellom risiko og alkoholforbruk for hvert nivå på forbruket på bakgrunn av de studier som er gjort, og konklusjonene er derfor oftere knyttet til risikokurveform. Ikke minst er det vanskelig å kunne si noe om nivået på risikoen for lave nivåer av alkoholforbruk. Dette henger både sammen med at de fleste undersøkel-

32. Edwards et. al. (1994): *Alcohol Policy and the Public Good*, Oxford University Press.

33. Jfr. Skog, O-J. og Bjørk, E. (1988): «Alkohol og voldskriminalitet», *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, Vol. 75: 1-23.

sene relaterer seg til grupper av alkoholforbrukere som drikker langt mer enn de aller fleste, og at det ikke er gjort mange studier av alkoholforbruk og forekomsten av sykdommer som ikke fører til for tidlig død.

Når det gjelder formen på risikokurvene, er det vanlig å dele disse inn i tre. For det første kan risikoen øke lineært med forbruket, slik at risikoen for en for tidlig død øker i takt med økningen i alkoholforbruk. En slik risikokurve betyr at det første glasset er like uheldig som det siste i den forstand at økningen i risikoen for å pådra seg et alkoholproblem øker like mye uavhengig av hvilket nivå en er på i utgangspunktet. For det andre kan en tenke seg at sjansen for en for tidlig død øker svært lite for lave alkoholinntak, for så å vokse sterkere og sterkere etter hvert som en drikker mer og mer. En tenker seg altså at det fins en slags terskelverdi alkoholforbruket må overstige før risikoen øker, men at risikoen vil øke eksponensielt for høye alkoholinntak. Denne terskelverdien vil svare til det vi foran har kalt et ufarlig forbruk. Endelig kan en for det tredje tenke seg at dødeligheten faktisk vil avta for de som drikker små kvantum alkohol, mens den øker igjen etter at en har passert grensen for det som kan kalles et trygt eller ufarlig alkoholforbruk. En slik risikokurve vil være J-formet. Figur 4.1 viser de tre mulige risikokurvene.

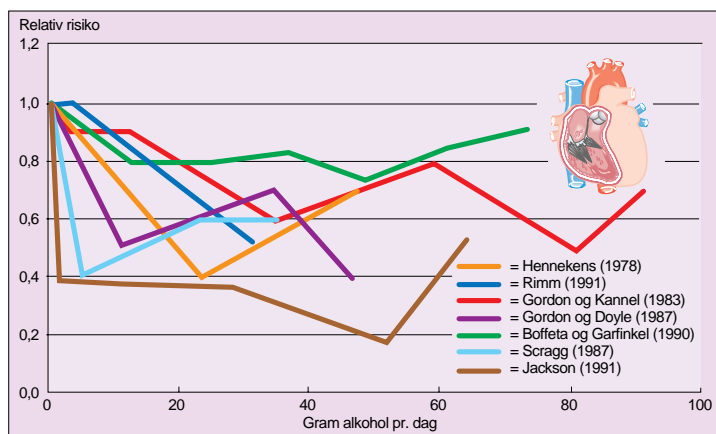


Figur 4.1 Hypotetiske former for sammenhengen mellom alkoholbruk og sykdomsrisiko.

Den forskningen som er gjort i årene etter 1975, utdyper og forsterker inntrykket som ble gitt i rapporten fra 1975. En finner at det er påviselige og signifikante sammenhenger mellom alkoholbruk og forekomsten av kardiomyopati, leverkirtelhose og kreft i munn, munnhule, svelg, strupehode og spiserør. I tillegg har en påvist at et høyt alkoholforbruk virker til å høyne blodtrykket og risikoen for slag, og at det kan være en mulig sammenheng mellom brystkreft og et høyt alkoholforbruk. Andre sammenhenger som er påvist, dels ut fra dødelighetsstudier og dels ut fra kasuistikker, er økt risiko for fosterskader, betennelse i bukspyttkjertelen, leverkreft og forskjellige plager i fordøyelsessystemet (blødninger, kreft i tykktarm og endetarm, betennelser). Derimot er en nå ikke lenger sikker på sammenhengen mellom alkoholforbruk og dødsfall pga. av hjertesykdommer av typen angina pectoris og infarkt. Tvert imot synes mye av den senere tids forskning å vise at for lave forbruksnivåer synker dødeligheten av denne type sykdommer, men mange av disse studiene er skjemet av metodiske svakheter.

Når det gjelder utseendet på risikokurvene, finner en at alle former er representert. For de ulike kreftformer og for leverkirtelhose er det mest sannsynlig at formen er slik som vist i fig 4.1. b, dvs. risikoøkningen er forsvinnende liten ved lave alko-

holinntak for å så vokse sterkt ved høyt alkoholforbruk. Fosterskader synes å vise et liknende forløp, selv om sammenhengen her er mer usikker. Det er funnet skader på fosteret hos mødre som har drukket under 10 gram alkohol pr. dag, og for daglige alkoholinntak på mellom 25-40 gram vil fosterskader forekomme i mellom 20-30 prosent av fødslene.<sup>34</sup> Risikoen for brystkreft antas å øke lineært slik som vis i figur 4.1.a, men sammenhengen er her svært usikker.<sup>35</sup> Det er også sammenhengen mellom alkoholforbruk og økt blodtrykk og slagtilfeller, og det er uenighet om sammenhengen best beskrives ved en lineær eller en eksponensiell kurve. Endelig synes det som om sammenhengen mellom risikoen for hjerte- og karsykdommer og alkoholinntak kan være J-formet slik som i figur 4.1.c.<sup>36</sup> Dødelighetsrisikoen forbundet med disse sykdommene synes altså å synke ved lave alkoholinntak. Figur 4.2 er hentet fra *Alcohol Policy and the Public Good*, og gjengir resultatene fra syv undersøkelser over sammenhengen mellom alkoholforbruk og dødelighetsrisikoen av hjerte- og karsykdommer blant menn. I alle disse undersøkelsene har en forsøkt å ta hensyn til betydningen av andre faktorer som også påvirker dødeligheten av slike hjertesykdommer, og alle undersøkelsene tar hensyn til virkningene av røyking og alder. Imidlertid er det en rekke faktorer det vil være vanskelig å korrigere for, som f.eks. arvelige faktorer, kosthold og livsstil. I følge fig. 4.2 synes risikoen for å dø av slike sykdommer å avta for meget lave alkoholinntak, for så igjen å stige når alkoholforbruket øker. Sammenhengen synes å gjelde for begge kjønn, men foreløpig er det et mye større underlagsmateriale for menn enn for kvinner.



Figur 4.2 Dødeligheten av iskemiske hjertesykdommer blant menn: alkoholforbruk og relativ risiko.

Det er grunn til å understreke at den gode effekten av alkoholbruk bare er påvist å gjelde for middelaldrende, og da først og fremst middelaldrende menn, fordi det er denne gruppen som først og fremst dør av iskemiske hjertesykdommer. For andre grupper har en ikke påvist en slik sammenheng, ganske enkelt fordi det er svært få som dør av hjertesykdommer før de har passert 40 år.<sup>37</sup> Nå vil epidemiologiske studier over sammenhengen mellom alkoholinntak og sykdom også bare kunne påvise statistiske sammenhenger, skal en si noe om årsaken til slike sammen-

34. Bente-Marie Ihlen (1993): Bruk av alkohol og tobakk under graviditet, Rusmiddeldirektoratet; Babill Stray-Pedersen (1994): Graviditet og alkohol, Rusmiddeldirektoratet/A/S Vinmonopolet.

35. Douglas L. Weed (1994): «Alcohol, Breast Cancer, and Causal Inference: Where Ethics Meets Epidemiology». Contemporary Drug Problems, Vol. 21: 185-204.

36. Jfr. Jørg Mørland (1985): «Medisinske alkoholskader» i Arner, Hauge og Skog (red.): Alkohol i Norge, Universitetsforlaget.

henger trengs det biokjemiske eller medisinske forklaringer. Imidlertid finnes det flere studier som har påvist at forbruk av små mengder alkohol påvirker blodet på en slik måte at en kan forvente en nedgang i hjerte- og karsykdommer.<sup>38</sup>

Denne sammenhengen mellom dødeligheten av iskemiske hjertesykdommer og alkoholbruk er blitt gjenstand for mye oppmerksomhet både innenfor alkoholforskningen og i den alkoholpolitiske debatten i de senere år. På bakgrunn av stadig flere forskningsresultater, synes det som om det er liten grunn til å dra selve sammenhengen i tvil: for to helt like befolkningsgrupper vil dødeligheten være mindre i en gruppe som bruker litt alkohol enn i en gruppe hvor alle er avholdende.<sup>39</sup> Dette betyr likevel ikke at det er fornuftig å gå ut med en oppfordring til folk om å drikke små mengder alkohol. Årsaken til det er for det første at de som allerede drikker for mye, neppe vil redusere sitt alkoholforbruk som en følge av en kampanje som sier at bruk av litt alkohol er sunt. Tvert imot ville de heller øke sitt alkoholforbruk.<sup>40</sup> For det andre vil den skjeve fordelingen av forbruket av alkohol i samfunnet, noe vi straks vil komme tilbake til i forbindelse med gjennomgangen av den såkalte total-konsummodellen, sammen med risikokurvens J-form, gjøre at svært mange vil drikke over det nivået som er anbefalt som ønskelig. Det er all grunn til å understreke at den positive effekten bare gjelder for et meget lavt alkoholforbruk, og at den fortar seg med sikkerhet så snart en kommer opp på et gjennomsnittlig alkoholinntak som overstiger 30-40 gram alkohol pr. dag for menn og 15-20 gram for kvinner. Med mindre gjennomsnittskonsumet i samfunnet er betydelig mindre enn det konsumet som er optimalt for en enkeltperson, vil skadevirkningene lett kunne overstige de positive følgene av et beskjedent alkoholforbruk. I et folkehelseperspektiv har det derfor ingen mening å anbefale folk å drikke litt; en bør fremdeles holde fast på at folk bør drikke så lite som mulig.<sup>41</sup>

I forbindelse med den lavere dødeligheten av iskemiske hjertesykdommer blant de som drikker alkohol enn blant de som er avholdende, har det også blitt hevdet at det spiller en rolle hva en drikker. Spesielt har det blitt fremholdt at det er vin, og særlig rødvin, det er sunt å drikke litt av. En studie av dødeligheten blant en gruppe på 13 285 københavnere mellom 30-79 år (6 051 menn og 7 234 kvinner) bekreftet denne antakelsen.<sup>42</sup> I tillegg til alkoholforbruk og alkoholdrikk tok denne studien hensyn til kjønn, alder, utdanning, inntekt, røyking og vekt. En fant at risi-

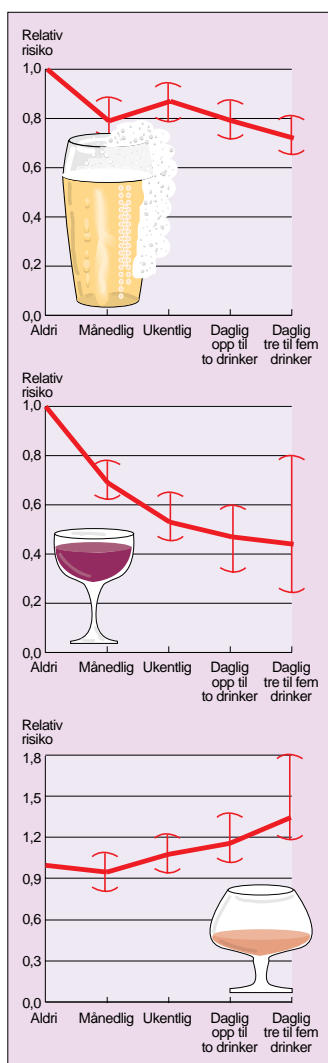
37. I Norge var det i 1992 bare 64 dødsfall pga. av sykdommer i sirkulasjonsorganene (ICD 390-459) blant menn under 40 år, mens tallet for aldersgruppen 40-49 år var 242 og for aldersgruppen 50-59 år 559. For kvinner var de tilsvarende tallene 20, 55 og 164. NOS. Dødsårsaker 1992. Statistisk sentralbyrå.

38. Doll et. al. (1994): «Mortality in relation to consumption of alcohol: 13 years' observations on male British doctors». *British Medical Journal*, Vol. 309: 911-918, henviser til flere studier som viser at bruk av litt alkohol fører til «an increased concentration of high density lipoproteins and of plasminogen activator inhibitor, a reduced tendency for platelets to aggregate and a decreased concentration of fibrinogen» (s. 916).

39. En oversikt over en rekke slike undersøkelser er gitt av Beaglehole R. and Jackson R. (1992): «Alcohol, cardiovascular diseases and all causes of death: a review of the epidemiological evidence» i *Drug and Alcohol Review*, Vol. 11: 275-290. I *Contemporary Drug Problems*, Vol. 21(1), gjengis innlegg om helsevirkninger og netto fordeler av et moderat alkoholkonsum som ble holdt på et symposium om moderat drikking og helse i Toronto, Canada, April 29-May 1, 1993. Også i *Alcohol Policy and the Public Good* gjengis resultater fra flere undersøkelser omkring dette spørsmålet.

40. I November 1991 hadde CBS i USA i programmet «60 Minutes» et innslag om det «franske paradoks», som litt for enkelt sagt går ut på at et moderat rødvinskonsum er sunt for hjertet. Når en senere så på salget av rødvin i USA i månedene desember 1991-april 1992, viste det seg at salget lå mellom 31 og 47 prosent høyere enn tilsvarende måneder ett år tidligere. Paul H. Lemmens (1994): «Drinking for health: balancing individual risk and public health hazards», *Contemporary Health Problems*, Vol. 21: 251-271.

koen for å dø av hjerte-kar-sykdommer falt med et økende inntak av vin, fra en relativ risiko på 1.0 for de som aldri drakk vin til 0.44 for de som drakk 3-5 glass pr. dag. Også for øl syntes dødsrisikoen å avta noe, mens for brennevin fant en tvert imot at dødsrisikoen økte. Fig. 4.3 gjengir de sammenhenger studien ga mellom relativ dødsrisiko av iskemiske hjertesykdommer (coronary heart disease) og inntak av henholdsvis øl, vin og brennevin.

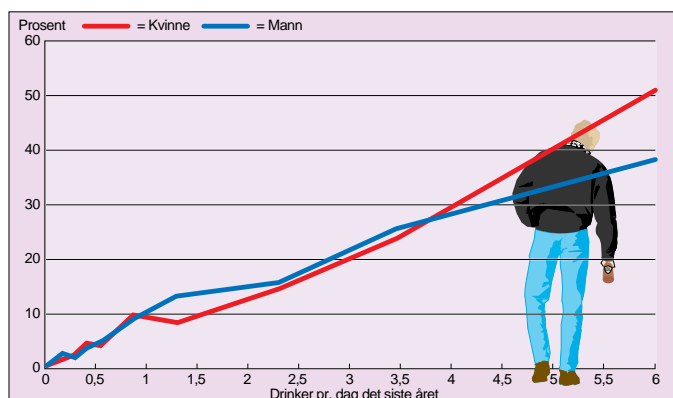


Figur 4.3 Dødeligheten av iskemiske hjertesykdommer blant københavnske menn og kvinner: alkoholforbruk og relativ risiko (en drink utgjør en alkoholmengde tilsvarende en halvflaske pilsnerøl, et vanlig glass bordvin (15 cl) eller en snaps på 4 cl).

41. Michael Criqui (1994): «Alcohol and the Heart: Implications of Present Epidemiological Knowledge», Contemporary Drug Problems, Vol. 21: 125-142; Peter Anderson (1994): «Are There Net Health Benefits from Moderate Drinking? All-Cause Mortality», Contemporary Drug Problems, Vol. 21: 143-162; OleJørgen Skog (1994): «Public health consequences of the J-curve hypothesis of alcohol problems». Presentert på konferansen Alcohol Policy and the Public Good, Oslo, December 12.-14. 1994. Contemporary Drug Problems, Vol. 21(2), gjengir innlegg om politiske implikasjoner av nyere forskning om moderat alkoholforbruk og helse som ble holdt på et symposium om moderat drikking og helse i Toronto, Canada, April 29-May 1, 1993.
42. Morten Grønabæk et.al. (1995): «Mortality associated with moderate intakes of wine, beer, or spirits», British Medical Journal, Vol. 310: 1165-1169.

Nå skal det også sies at det finnes andre og kanskje bedre måter å redusere risikoen for å pådra seg angina pectoris og/eller hjerteinfarkt på enn å drikke små mengder alkohol. Et sunt kosthold, mosjon og ingen bruk av tobakk er nok bedre måter å forhindre slike sykdommer på enn et daglig glass vin eller flere. Det er heller ikke slik at daglig bruk av alkohol erstatter helseeffekten av andre dyder. Tvert imot er det slik at for de som lever sunt, er det lite eller ingenting å vinne i fysisk helse på å begynne å drikke alkohol i små mengder. For disse er risikoen for å pådra seg hjertesykdommer allerede så redusert at forsiktig alkoholbruk ikke reduserer risikoen ytterligere.

Et siste forhold som må tas med under et avsnitt om direkte langsiktige virkninger av alkoholbruk, er risikoen for å utvikle det vi har kalt alkoholisme eller alkoholavhengighet. Slik avhengighet er kjennetegnet ved at når en først begynner å drikke, mister en kontrollen og må fortsette å drikke helt til en er beruset.<sup>43</sup> Drikkingen kan fortsette i dager og uker, og hele tilværelsen blir mer eller mindre sentrert rundt det å skaffe seg alkohol. Det synes som om alkohol har en avhengighetskapende effekt, og at denne effekten tiltar når forbruket øker. Når alkoholavhengigheten får en slik karakter, er det riktig å definere den som en sykdom i seg selv, og å regne den med under fysiske virkninger av et langvarig alkoholforbruk. Alkoholavhengighet er av definisjonsmessige grunner nøye forbundet med nivået på alkoholforbruket, selv om en også kan finne langtkomne alkoholikere som ikke drikker særlig mye.<sup>44</sup> Alkoholforbruket blant de som er definert som alkoholikere vil også variere fra land til land, fordi det som oppfattes som alkoholisme kommer til uttrykk som avvik fra de vanlige drikkenormene. I en studie av en gruppe franske alkoholisters drikkevaner, er det f.eks. rapportert om et gjennomsnittskonsum svarende til hele 124 liter ren alkohol i året, noe som svarer til et gjennomsnittlig forbruk på godt over en hel flaske brennevin pr. dag.<sup>45</sup>



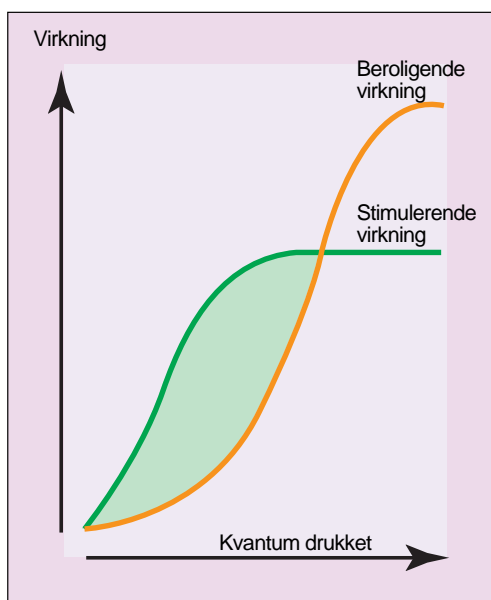
Figur 4.4 Alkoholavhengighet og dagsforbruk (en drink utgjør en alkoholmengde tilsvarende en halvflaske pilsnerøl, et vanlig glass bordvin (15 cl) eller en snaps på 4 cl).

43. Kettill Bruun (1973): Alkohol i Norden, Aldus/Bonniers, Stockholm opplyser at den variabelen som best skiller alkoholikeres drikking fra andres, er om drikkingen fortsetter følgende dag. I en gruppe alkoholikere som frivillig hadde søkt seg inn på en A-klinikk i Helsingfors, oppga 76 prosent å fortsette å drikke den påfølgende dagen, men det samme gjaldt for bare 7 prosent i en kontrollgruppe av vanlige konsumenter.
44. Salme Ahlström-Laakso (1975): Drinking Habits among Alcoholics, The Finnish Foundation for Alcohol Studies, Helsinki.
45. Sadoun et. al. (1965): Drinking in French culture. Rutgers Center of Alcohol Studies, New Brunswick, New Jersey.

Figur 4.4 er også hentet fra *Alcohol Policy and the Public Good*, og viser hvordan alkoholavhengighet (definert som de som i løpet av siste år oppgir å tilfredsstillе tre eller flere kriterier av en ICD-10<sup>46</sup> diagnose) varierer med alkoholkonsumet uttrykt som antall drinker pr. dag. Vi ser det er en klar og tilnærmet lineær sammenheng mellom rapportert alkoholavhengighet og antallet daglige drinker.

#### 4.2.2 Indirekte virkninger av et langvarig høyt alkoholforbruk

Bruk av alkohol påvirker folks atferd slik at de oppfører seg annerledes og forholder seg på en annen måte til sine omgivelser enn hva de ellers ville ha gjort. Disse atferdsendringene skyldes ikke bare farmakologiske egenskaper ved stoffet alkohol, virkningene av alkoholen er nok både farmakologisk, kulturelt, individuelt og situasjonsbestemt betinget. Rent farmakologisk sett er alkohol et stoff som påvirker sentralnervesystemet. Ved lave promiller har alkoholen først og fremst oppkvikkende og dempende virkninger, og små mengder alkohol påvirker også folks evne til å reagere hurtig. Ved høyere promillenivåer, en snakker gjerne om blodalkoholkonsentrasjoner over 1.2-1.5 promille, blir også de motoriske ferdigheter, slik som tale, gange og evnen til å gjøre presise bevegelser, påvirket. Om en ønsker å beholde den oppkvikkende virkningen av alkoholinntaket, bør en holde promillen på et tilstrekkelig lavt nivå. Passerer en dette nivået, vil alkoholens oppkvikkende virkning raskt fortape seg, og i stedet vil søvnighet og mangel på kontroll både over kropp og tanker bli den dominerende effekten av alkoholinntaket. Dette er vist i fig. 4.5.<sup>47</sup> Her ser en hvordan den stimulerende virkningen av alkohol for lave alkoholinntak er større enn alkoholens beroligende virkning. Ved et visst nivå på alkoholinntaket vil imidlertid den beroligende virkningen overstige den stimulerende.



Figur 4.5 Hypotetisk sammenheng mellom alkoholforbruk og alkoholens stimulerende og beroligende effekt.

46. International Classification of Diseases, 10th revision

47. Jörgen Engel (1986): «Alkoholens effekt på signalsystem i hjärnan» i Problemet Alkohol, Svenska Läkaresällskapets handlingar (s. 69-75).



I tillegg til at atferdsendringer er knyttet til alkoholens farmakologiske egenskaper, er de som nevnt også forbundet med forhold av kulturell, individuell og situasjonsbestemt karakter. Spesielt viktige synes forventninger om hvordan en selv og andre kan eller skal opptre i situasjoner hvor det brukes alkohol. For mange er det nettopp forventningene om egne og andres atferdsendringer, sammen med den sosiale situasjonen alkoholbruk er en del av, som er grunnlaget for bruken av alkohol. Det samfunnet eller den kulturen en er en del av har forventninger om hvordan en skal opptre når en drikker alkohol, og slik opptrer også de fleste av oss.<sup>48</sup> Slik sett blir alkoholen en slags billett en løser for å kunne opptre på bestemte måter. Rett nok forekommer det store individuelle variasjoner, men likevel er det vanlig å tillegge bruk av alkohol visse karakteristiske virkninger. I vår kultur er det vanlig at «[en] ved svak beruselse blir avslappet, mer åpen og frigjort fra hemninger og kontroller. Ved sterkere beruselse blir impulskontrollen svakere. Dette kan blant annet gi seg uttrykk i aggressivitet og at en sier og gjør ting en ikke ville gjort i edru tilstand».<sup>49</sup>

Mer enn de farmakologiske egenskapene ved stoffet alkohol, er det altså den sosiale praksis alkoholbruken åpner opp for og forventninger i tilknytning til hendelser ut fra den endrede sosiale praksis, som er årsaken til at folk drikker. De aller fleste som drikker alkohol gjør det fordi de har forventninger om at det vil føre til at de vil oppleve noe positivt. Men ikke alle de konsekvenser alkoholbruk har på atferden er positive, selv om det er grunn til å regne med at størsteparten av de som drikker opplever positive følger av alkoholbruken. Hadde det ikke vært slik, er det tvilsomt om så mange som opp imot 90 prosent av den voksne norske befolkningen ville fortsatt å bruke alkohol.

Nå er heller ikke all bruk av alkohol rettet mot rusvirkningen. Det er en kjensgjerning at for mange gir et glass vin eller en dram et godt måltid større glede, uten at de trenger å drikke seg beruset. En kan også synes at et selskap får en annen og mer feststemt karakter når det serveres alkoholholdige drikker, uten at det er snakk om større mengder av den grunn. Endelig skal det nevnes at for mange har bruk av små mengder alkohol en symboleffekt, gjennom bruk av konjakk til (søndags)kaffen eller vin til (søndags)middagen ønsker en å markere en bestemt livsstil, som ikke har noe med alkoholens rusvirkninger å gjøre. For mange henger en slik bruk av alkohol sammen med velvære og avslapning.

Men uansett om en drikker for å oppleve positive virkninger i forbindelse med rus eller ikke, så vil spesielt forbruket til personer som drikker mye over lang tid ha sosiale konsekvenser. Heller ikke alle disse virkningene trenger være negative, det kan finnes tilfeller hvor alkoholbruk virker til å bedre sosiale relasjoner. Likevel vil nok dette heller være unntaket enn regelen, som er at et høyt alkoholforbruk over lang tid både virker til å bryte ned gode sosiale relasjoner og fører med seg en rekke andre negative følger. Slike indirekte virkninger kan for det første være økonomiske problemer, og særlig i Norge hvor alkohol er relativt dyrt og hvor bruk av alkohol er bannlyst i arbeidslivet, møter en ofte på dette problemet. Andre følger av et langvarig og høyt forbruk kan være at det fører til en utrygghetsfølelse hos ektefeller og barn til de som drikker mye. I verste fall kan de gjentatte rusesituasjonene være preget av bruk av vold mot ektefelle og barn, noe som skaper dårlige oppvekstvilkår og gir de som vokser opp i slike hjem små sjanser til å skape seg en god framtid.

48. For en oversikt over atferd under beruselse i ulike land, se f.eks. MacAndrew, C. og Edgerton, R. B. (1969): *Drunken Comportment*, Chicago. Se også Elisabeth Bjørk (1985): «Rus» i Arner, Hauge og Skog (red.): *Alkohol i Norge*, Universitetsforlaget, Oslo.

49. Fanny Duckert og Per Krogh (1985): «Alkoholisme som fenomen og begrep» (s. 130.) i Arner, Hauge og Skog (red.): *Alkohol i Norge*, Universitetsforlaget, Oslo.

### 4.2.3 Samfunnsøkonomiske kostnader ved bruk av alkohol

Før vi går over til å se på virkningene av akutt rus, er det enda et forhold under indirekte langtidsvirkninger som bør nevnes, og det er de konsekvensene bruken av alkohol har for samfunnet sett under ett. Disse kostnadene er imidlertid ikke bare knyttet til et langvarig og høyt alkoholforbruk. Også problemer i forbindelse med akutt rus, slik som ulykker i beruset tilstand, påfører samfunnet kostnader. Det sier seg nesten selv at det er vanskelig å beregne den totale samfunnsøkonomiske virkningen alkoholen har i et samfunn, på samme måte som det er vanskelig å beregne den samfunnsøkonomiske rollen melk spiller. Hvordan skal en f.eks. kunne sammenlikne den gleden de som bruker alkohol opplever i forbindelse med alkoholbruken med de kostnader samfunnet påføres i forbindelse med behandling av alkoholmisbrukere? Eller hvordan skal en kunne sammenlikne provenyinntektene fra alkoholbeskatningen med den sorg som påføres de som opplever at en av deres nærreste blir kjørt ned av en promillefører? Det finnes ikke noe felles mål for slike størrelser, selv om det i enkelte land er blitt forsøkt satt en pris på alle former for følger av alkoholbruk for å forsøke å beregne hvor mye alkoholen koster samfunnet. Imidlertid vil slike beregninger alltid være svært avhengige av de forutsetninger en legger til grunn, og hvilke kostnader en anser for å være relevante.<sup>50</sup>

De kostnadene som vanligvis anses for å være mest omfattende, er den produksjonen som går tapt som følge av at alkoholbruk fører til lavere arbeidsproduktivitet. Avhengig av hvordan en regner og hvilke forutsetninger en gjør, kan følgene av redusert arbeidsproduktivitet stå for mellom en tiendedel og tre fjerdedeler av alle de kostnader en regner alkoholbruken påfører samfunnet. Mange har imidlertid reist tvil om det overhodet er meningsfullt å ta hensyn til følgene av tapt arbeidsproduktivitet,<sup>51</sup> og særlig kan det synes meningsløst i en situasjon med arbeidsløshet.

Alkoholbruk kan føre til at arbeidsproduktiviteten reduseres på tre måter. For det første fører bruk av alkohol til sykdom og for tidlig død blant personer som ellers ville deltatt i samfunnsproduksjonen. I en situasjon med full sysselsetting vil det bety at det blir produsert mindre varer og tjenester i samfunnet enn hva det ellers ville ha blitt gjort. For det andre blir arbeidsproduktiviteten lavere som følge av skoft og dårlig innsats etter bruk av alkohol. Og for det tredje vil det, særlig i de land hvor det er vanlig å nyte alkohol i arbeidstiden, kunne bli lavere produktivitet og lavere kvalitet på det arbeidet som gjøres enn hva som ville ha vært tilfellet dersom en ikke hadde drukket i arbeidstiden. Det er gjort en rekke undersøkelser som forsøker å ta hensyn til de to første av disse tre nevnte virkningene på arbeidsproduktiviteten av bruk av alkohol, men det som er felles for alle disse undersøkelsene er at de anslag en kommer fram til er svært usikre. Når det gjelder hvordan bruk av alkohol i arbeidstiden påvirker arbeidskraftas produktivitet og arbeidets kvalitet, er det bare gjort noen få undersøkelser.<sup>52</sup> Men likevel er det all mulig grunn til å slå

50. Jfr. Philip Cook (1991): «The social costs of drinking» og kommentaren ved Christine Godfrey i Olaf G. Aasland (red.): *The negative social consequences of alcohol use*, Norwegian Ministry of Health and Social Affairs. Se også Grant, M., Plant, M. and Williams, A. (eds.) (1983): *Economics and Alcohol. Consumption and Controls*, Gardner Press, Inc., New York; Maynard, A., Godfrey, C. and Hardman, G. (1994): «Conceptual Issues in Estimating the Social Costs of Alcohol», paper prepared for an International Symposium on the Economic Costs of Substance Abuse, Banff, Canada, May 11-13th.

51. Jfr. Cook, op. cit.

52. Cook, op. cit. refererer til en bok av den amerikanske økonomen Irving Fisher (*Prohibition at its Worst*, The MacMillan Company, New York), hvor Fisher gjengir resultatene fra et forsøk hvor en ga settere alkohol i arbeidstiden. I følge dette forsøket sank produktiviteten med 10 pst. når setterne drakk tre glass øl om dagen.

fast at et alkoholfritt arbeidsliv, slik vi har det i Norge, utgjør et konkurransemessig fortrinn i forhold til nasjoner hvor det er vanlig å drikke alkohol i arbeidstiden.

De anslag som er gjort over følgene av lavere arbeidsproduktivitet må som nevnt tas med mer enn én nype salt, og som nevnt trenger det heller ikke være særlig meningsfylt å gjøre slike anslag. Mer fornuftig kan det være å anslå omfanget av slike størrelser som en vet har en direkte forbindelse med alkoholbruk, slik som kostnadene til behandling av alkoholmisbrukere og andre kostnader alkoholen påfører samfunnet (dødsfall pga. promillekjøring, overdødelighet, kriminalitet m.m.), men heller ikke dette er noen enkel oppgave.<sup>53</sup> Det er en rekke sosiale forhold det er meningsløst å forsøke å sette en pris på, men det betyr ikke at de er mindre viktige av den grunn.<sup>54</sup> De mest relevante argumenter for å bekjempe alkoholproblemet er heller ikke av økonomisk art, men de er knyttet til menneskelige og etiske sider ved alkoholbruken i samfunnet. Det at et slikt totalregnskap over samfunnets nettoinntekter eller -utgifter i forbindelse med bruk av alkohol ikke lar seg stille opp, betyr ikke at en ikke skal være oppmerksom på de kostnader alkoholbruk påfører samfunnet. Men «å vite at alkoholmisbruk koster mye hjelper oss ikke når vi skal bestemme hvordan offentlige ressurser bør fordeles eller hvilke virkemidler som bør brukes for å redusere misbruket. Det kan bare være et argument for at en bør gjøre noe for å redusere misbruket.»<sup>55</sup> Og det er ingen tvil om at samfunnet påføres store kostnader ved alkoholbruk, og at forebyggende arbeid er kostnadseffektivt og vil «lønne seg», er det heller ingen grunn til å tvile på.<sup>56</sup> Det betyr likevel ikke at det er fornuftig å legge arbeid i å foreta omfattende beregninger av hva «alkoholen koster samfunnet», for slike beregninger vil være basert på altfor mange tvilsomme forutsetninger til at de vil kunne ha noen større verdi.<sup>57</sup>

Det som i mange sammenhenger har større interesse enn hvor mye alkoholen koster samfunnet, er hvordan en skal gå fram for å få så mye helse som mulig ut av de ressurser som legges ned i forbindelse med alkoholpolitiske tiltak.<sup>58</sup> I slike tilfeller kan det være meningsfullt å forsøke å beregne de totale virkningene ved valg av ulike virkemidler. Her står en jo oppe i en situasjon hvor en skal velge mellom å investere i ulike slags politikk, og det er nettopp for slike tilfeller økonomiske analyser av kostnads-nytte og kostnads-effektivitet type kan være til hjelp. I dette tilfellet er det snakk om å foreta prioriteringer mellom ulike virkemidler, og da kan økonomiske analyser være verdifulle, fordi de kan bidra til å påvise de totale virkningene av ulike tiltak. Dette har blitt enda mer aktuelt etter at en i helseøkonomiske analyser har begynt å ta i bruk såkalte kvalitetsjusterte leveår, QALY (*quality adjusted life years*), for å kunne sammenlikne effektene av forskjellige tiltak. QALY utgjør en standardisering av hva en skal måle effekten av de ulike tiltakene i, og kan gjøre det mer meningsfullt og lettere å sammenlikne mellom tiltak. Det skal imid-

53. Jfr. Elizabeth Nygaard (1995): «Samfunnsøkonomiske aspekter ved alkoholistbehandling» i Jon Johnsen og Elizabeth Nygaard, Effekter av behandling, Rusmiddeldirektoratet/Sosial- og helse-departementet, Oslo.

54. Jfr. Lavik, N.J. og Uhde, A. (1988): Livsstil og samfunnsøkonomi, NORAS.

55. Nygaard, op.cit., s. 119.

56. Jfr. følgende uttalelse av professor Victor Norman på Nordisk helse- og sosialkonferanse i Kristiansand i 1994: «Tobakken, alkoholen og trafikken representerer de største risikofaktorene for vår helse. Skal vi drive virksomt og kostnadseffektivt forebyggende arbeid, betyr det at vi må gjøre noe med vår frihet til å kjøre bil, drikke alkohol og røyke.» Sitert fra Fædrelandsvennen 17.6.1994.

57. «Etter min mening er beregninger om hva alkoholmisbruk koster det norske samfunnet ubrukelige til politikk-formål.» Nygaard, op.cit., s. 135.

58. Jfr. Lars Fjell Hansson (1993): «Etikk og forebygging», vedlegg til St.meld. nr. 37 (1992-93): Utdfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid.

lertid ikke underslås at til grunn for vurderingen av livskvalitet kan det ofte ligge svært forenklete og usikre forutsetninger.

#### 4.2.4 Direkte virkninger av akutt rus

Med direkte virkninger av akutt rus vil vi mene skader som den berusede påfører seg selv som følge av selve alkoholinntaket, uavhengig av i hvilken sammenheng beruselsen finner sted. Slike virkninger vil være av to typer, alkoholforgiftning og selvmord. Alkoholforgiftning henger sammen med alkoholens farmakologiske virkninger dersom en drikker tilstrekkelig mye. Drikker en svært mye, vil ikke bare vurderingsevnen og de motoriske ferdighetene endres, men en vil også bli forgiftet av alkohol. Alkoholforgiftning arter seg som regel ved at åndedrettsfunksjonen svekkes og i verste fall opphører.<sup>59</sup> I 1992 var det i Norge 77 dødsfall som ble klassifisert som alkoholforgiftningsulykke.<sup>60</sup> Disse 77 dødsfallene fikk forholdsvis liten oppmerksomhet når vi sammenlikner med omtalen av de 97 personene som samme år døde av narkotikaforgiftning.

Den andre virkningen vi vil peke på i forbindelse med direkte virkninger av akutt rus, er at forekomsten av selvmord synes å bli påvirket av alkoholbruk. Dette betyr ikke at alkoholbruken er årsaken til selvmordet, men bare at alkoholinntaket gjør det mulig å gjennomføre selvmordet. Denne konklusjonen er trukket på bakgrunn av to typer studier. For det første har en gjort studier hvor en har fulgt grupper av alkoholikere, og på grunnlag av det kunnet påvise en overdødelighet av selvmord innen slike grupper.<sup>61</sup> Dette trenger som nevnt ikke å bety at det er alkoholbruken som er årsaken til overdødeligheten, og det kan heller ikke ses på som en akutt virkning av rus. Men det er sannsynlig at lang tids alkoholmisbruk både har brutt ned helse og livsgnist, og at den aktuelle rusituasjonen kan ha fungert som en utløsermekanisme i en depressiv situasjon.<sup>62</sup>

Den andre typen studier bygger på undersøkelser over samvariasjonen mellom det totale forbruket av alkohol i et samfunn, og antallet selvmord i samfunnet. Disse studiene tyder på at det er en systematisk samvariasjon mellom disse to størrelsene, og – på bakgrunn av totalkonsumteorien (se "*Totalkonsumet og antall storforbrukere*" i avsnitt 4.4.1) – antydes det at det kan være en kausal sammenheng mellom selvmord og alkoholforbruk.<sup>63</sup> En nylig gjennomført studie som omfattet 12 000 voksne nordmenn viste også at sannsynligheten for å begå selvmordsforsøk – altså forsøk på å ta sitt eget liv uten å lykkes – økte med antall ganger en hadde vært beruset av alkohol.<sup>64</sup> Økningen i rusfrekvens kan derfor påvirke selvmordsraten. Andre norske studier har påvist alkoholpåvirkning i omlag halvparten av selvmord eller selvmordsforsøk.<sup>65</sup>

59. Kari Poikolainen (1977): *Alcohol Poisoning Mortality in Four Nordic Countries*, The Finnish Foundation for Alcohol Studies, Helsinki.

60. NOS Dødsårsaker 1992, tabell 14.

61. Per Sundby (1967): *Alcoholism and Mortality*, Universitetsforlaget, Oslo.

62. Edwards et. al. (1994): *Alcohol Policy and the Public Good*, s. 99-100.

63. Skog, Ole-Jørgen & Elekes, Zsuzsanna (1993): «Alcohol and the 1950-90 Hungarian suicide trend – is there a causal connection?», *Acta Sociologica*, Vol. 36: 33-46; Rossow, Ingeborg (1993): «Suicide, alcohol, and divorce; aspects of gender and family integration», *Addiction*, Vol. 88: 1659-1665; Skog, Ole-Jørgen (1993): «Alcohol and suicide in Denmark 1911-24 – experiences from a natural experiment», *Addiction*, Vol. 88: 1189-1193; Norström, Thor (1988): «Alcohol and suicide in Scandinavia», *British Journal of Addiction*, Vol. 83: 553-559.

64. Ingeborg Rossow og Lars Wichstrøm (1994): «Parasuicide and use of intoxicants among Norwegian adolescents», *Suicide and Life-Threatening Behavior*, Vol. 24: 172-183.

#### 4.2.5 Indirekte virkninger av akutt rus

Selv om en kan si at det går en direkte forbindelse mellom rusituasjonen og den økte risikoen for å bli utsatt for en ulykke, vil vi likevel oppfatte alkoholbetingete ulykker som indirekte virkninger av akutt rus. Risikoen for å bli utsatt for slike ulykker vil øke allerede etter at en har drukket forholdsvis små mengder, og særlig blir prosessen oppfatte – beslutte – handle påvirket. Allerede etter å ha drukket en alkoholmengde tilsvarende en tredjedels liter (et «glass») øl av pils' styrke, et vanlig glass vin eller en drink inneholdende 4 cl brennevin, finner en f.eks. at evnen til å kjøre bil i trafikken blir påvirket.<sup>66</sup> Mye av dette skyldes at reaksjonsevnen svekkes, men det er også slik at beslutnings- og vurderingsevnen endres slik at en som er påvirket kan vurdere den samme situasjonen helt ulikt fra når han er edru. Særlig endres evnen til å kunne vurdere konsekvensene av de handlinger en foretar seg, det kan synes som om en gjør helt andre risikovurderinger når en har drukket alkohol enn når en ikke har gjort det. Kombinasjonen av den svekkede motoriske evnen og den endrede vurderingen av hva konsekvensene av en handling vil kunne bli, kan være hovedårsaken til mange av de uheldige følger av alkoholrus.

Når det gjelder ulykker hvor det er påvist at alkohol øker risikoen for å bli utsatt, vil akutt rus først og fremst få store konsekvenser i forbindelse med situasjoner hvor det kreves god evne til å foreta vurderinger og omsette disse til praktiske handlinger, slik tilfellet f.eks. er i trafikken, i båt på sjøen og i arbeidslivet. Derfor er det ikke tillatt å nyte alkohol verken når en skal føre motorkjøretøy eller når en skal arbeide her i landet. I mange andre industrialiserte land er dette forholdsvis vanlig, men promillegrensene og oppdagelsesrisikoen varierer betydelig mellom landene. Promillegrensen kan variere fra 0 til 2 promille, og oppdagelsesrisikoen er i mange land først til stede etter at en ulykke eller skade har skjedd. I arbeidslivet er også reglene for bruk av alkohol mye strengere i Norge enn i de fleste andre land i Europa; mens bruk av alkohol er bannlyst i arbeidstiden her til lands, er det ikke uvanlig å drikke alkohol til lunsj i land lenger sør i Europa.

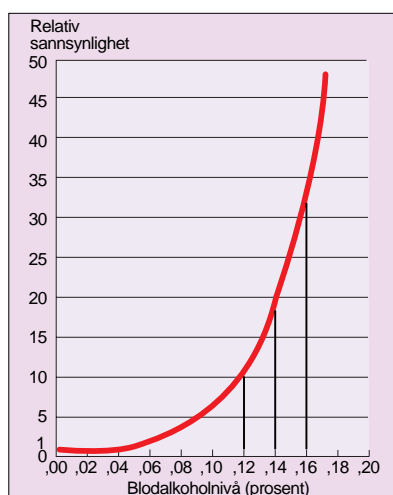
Det er gjort en rekke undersøkelser over sammenhengen mellom sjansen for å bli utsatt for en trafikkulykke og alkoholinnholdet i blodet. I en studie gjort i 1962-63 i USA, der en samlet inn opplysninger om over 9 000 personbilførere som hadde vært involvert i en trafikkulykke, og sammenliknet denne gruppen med en tilsvarende gruppe som ikke hadde vært involvert i ulykker, fant en at det var en klar sammenheng mellom blodalkoholnivå og sannsynligheten for å bli utsatt for en trafikkulykke.<sup>67</sup> I figur 4.6 har vi gjengitt en risikokurve fra denne studien. Den viser sammenhengen mellom en personbilførers relative sannsynlighet for å bli utsatt for en trafikkulykke og blodalkoholkonsentrasjonen. Vi ser av figuren at en bilfører med en promille på 1.6, har 30-40 ganger høyere sjanse for å bli utsatt for en trafikkulykke enn en edru sjåfør. Disse resultatene bekreftes av andre undersøkelser, som

65. Teige, B. and Fleischer, E. (1981): «Medikament- og alkoholdødsfall undersøkt ved Rettsmedisinsk institutt, Universitetet i Oslo, i årene 1977-1979», Tidsskrift for den Norske Lægeforening, Vol. 101: 1563-1566; Dahl, N.H., Kornstad, S. og Aasen, G. (1980): «Observasjoner i et forgiftningsmateriale under streiken ved Vinmonopolet», Tidsskrift for den Norske Lægeforening, Vol.100: 98-99; Berg, K.J., Shetelig, A.W., Jørstad, S. og Widerøe, T.E. (1978): «Behandling av akutte intoxicasjoner», Tidsskrift for den Norske Lægeforening, Vol. 98: 98-99.

66. Morrow D., Leirer V., Yesavage J., and Tinklenberg J. (1991): «Alcohol, age and piloting: judgment, mood and actual performance.» International Journal of the Addictions, Vol. 26: 669-683; National Highway Traffic Safety Administration (1992): Driving under the influence: A Report to Congress on Alcohol Limits. Washington, D.C. :US Department of Transportation.

67. Borkenstein et al. (1964): The Role of the Drinking Driver in Traffic Accident. Dept. Police Administration, Indiana University. Her gjengitt fra Kettil Bruun (1973): Alkohol i Norden, Aldus, Stockholm.

også viser at risikoen for å bli utsatt for en ulykke øker eksponensielt når promillen øker.<sup>68</sup> Og selv om risikoen bare øker svakt for lave promiller, er det likevel ingen klar terskel som promillen må over før risikoen øker, risikoen synes å øke allerede fra første drink.

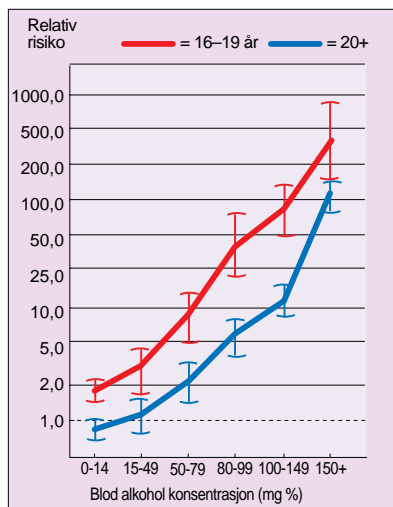


Figur 4.6 Relativ risiko for å bli utsatt for en trafikkulykke og blodalkoholnivå.

Sammenhengen mellom relativ risiko for å bli utsatt for en dødsulykke i trafikken og mengden alkohol en har drukket, gjelder uavhengig av hvilke aldersgrupper en ser på. Såvel unge som eldre viser en eksponensiell økning i risikoen for å bli innblandet i en dødelig trafikkulykke etter hvert som alkoholkonsentrasjonen i blodet øker. Likevel synes det som om unge førere er mer utsatt enn eldre, også etter at en har tatt hensyn til at unge førere generelt sett er mer utsatt for ulykker enn eldre, uansett om de har drukket eller ikke. Det er fremmet flere teorier hvorfor det er slik at eldre synes å mestre rusen bedre i trafikken enn yngre førere, men fremdeles vet en lite sikkert om hva årsaken er. I fig. 4.7 har vi gjengitt resultatene fra en undersøkelse av *Mayhew et. al.*, og vi ser at risikoen for at 16-19-åringene skal bli utsatt for en dødelig trafikkulykke ligger over risikokurven for de som er 20 år og eldre for alle promillenivåer. Denne økte risikoen for å bli innblandet i dødelige trafikkulykker blant de aller yngste gir grunn til ettertanke i forbindelse med de opplysninger om den utstrakte promillekjøring blant ungdom som er framkommet gjennom undersøkelser i Norge i det aller siste.<sup>69</sup>

68. Jfr. Alcohol Policy and the Public Good.

69. Vi tenker her på de opplysninger som ble gjort om gymnasiasters promillekjøring i Rogaland i forbindelse med en intervjuundersøkelse som ble gjort blant gymnasiastene våren 1995, og at Trygg Trafikks direktør uttalte at også de satt inne med tilsvarende opplysninger om ungdom og promillekjøring.



Figur 4.7 Relativ risiko for å bli utsatt for en dødelig trafikkulykke og blodalkoholnivå for to ulike aldersgrupper.

I en studie fra Norge har Glad sett på sammenhengen mellom risikoen for at en motorfører skal bli utsatt for en dødsulykke og blodalkoholkonsentrasjonen. Også denne risikoen øker eksponensielt, og økningen Glad anslo var enda sterkere enn økningen i risikoen for å bli utsatt for en trafikkulykke som vist i figur 4.5.<sup>70</sup> Glad fant at risikoen, når en setter risikoen for å bli utsatt for en dødsulykke til 1 blant bilførere med en promille mellom 0 – 0.5, ble 9-doblet for promiller mellom 0.5-0.99, 94 ganger høyere for promiller mellom 1.0-1.49, 647 ganger høyere for promiller mellom 1.5-1.99 og for de som hadde enda høyere promille var risikoen 2 076 ganger høyere.<sup>71</sup>

Når det gjelder ulykker på sjøen og i arbeidslivet, er det ikke gjort like mange undersøkelser som over ulykker i trafikken. På bakgrunn av data fra først på 70-tallet fant imidlertid Skulberg<sup>72</sup> at omlag to tredjedeler av de druknede var alkoholpåvirket.

I tillegg til trafikkulykker og drukningsulykker, øker også risikoen for å bli involvert i andre typer av ulykker og skader etter at en har drukket alkohol. De vanligste skadene er knyttet til fallulykker og voldsutøvelse. Disse skadene, og særlig skader i forbindelse med utøvelse av vold, kan ofte være nærmere knyttet til rusatferden og rusituasjonen enn hva tilfellet er med trafikkskader. Risikoen for å bli utsatt for skader eller ulykker i forbindelse med at en sovner ved bordet etter å ha drukket seg beruset i et middagsselskap, vil være betydelig mindre enn om en viser

70. Glad, A. (1983): Promillekjøring i Norge, Transportøkonomisk institutt, Oslo,

71. Risikoen er uttrykt ved antallet dødsulykker innen de forskjellige promillegrupper i forhold til det beregnede antallet bilførere innenfor hver promillegruppe. På bakgrunn av pustepøver av 72 000 tilfeldig valgte bilførere i tiden september 1981-september 1982, fant Glad at 144 bilførere eller 0.2 pst. kjørte med en promille over 0.5.

72. A. Skulberg (1974): Utredning om drukningsulykker for Sosialdepartementet. Sosialdepartementet, Oslo. US Centre for Disease Control har beregnet hvor stor andel av ulike dødsfall som kan skyldes alkohol. De hevdet at 38 prosent av drukningsulykkene skyldes alkoholbruk, mens tilsvarende tall for brannulykker, fallulykker, selvmord og selvpåført skade, mord og voldsskader er hhv. 45, 35, 28 og 46 prosent. Anslagene er svært usikre, og vil variere fra land til land avhengig av kulturelle forskjeller og drikkemønstre. US Centre for Disease Control (1990): «Alcohol related mortality and years of potential life lost – United States 1987». Morbidity and Mortality Report 39(11).

aggressiv og kranglete opptreden etter å ha drukket seg beruset på et offentlig arrangement.

En skal imidlertid være forsiktig med å si at alkoholen alltid vil være årsaken til denne typen skader og ulykker, selv om undersøkelser har påvist overrepresentasjon av alkoholpåvirkete både blant de som har vært utsatt for slike skader, og blant dem som har utøvd vold.<sup>73</sup> Årsaksforholdet kan ofte både være sammensatt og komplisert, og i slike tilfeller kan en ikke legge all «skyld» på tilstedeværelsen av alkohol. I en undersøkelse i forbindelse med Vinmonopolstreiken i 1978, fant en f.eks. at alkoholbelastningen blant voldskadde gikk ned, uten at det samtidig kunne påvises noen nedgang i antallet slike ulykker.<sup>74</sup> For noen typer ulykker er det imidlertid påvist en nedgang i tilfeller hvor alkoholtilførselen er blitt vanskeliggjort<sup>75</sup> eller en økning i tilfeller hvor den ble forbedret,<sup>76</sup> og andre studier har påvist samvariasjon mellom alkoholkonsumet i en befolkningsgruppe og forekomsten av voldskriminalitet.<sup>77</sup> Men riktigere enn å se på alkoholen som en direkte årsak til slike ulykker, er det å se på alkoholen som en risikofaktor som forsterker sjansen for at voldsutøvelse vil forekomme.<sup>78</sup> Særlig synes risikoen å øke for relativt høye promiller, noe som gjør at alkoholrelatert vold vil være særlig framtreddende i kulturer hvor drikke-mønsteret er kjennetegnet ved hyppig og forholdsvis høy grad av beruselse.

Til rus kan det imidlertid også være knyttet positive konsekvenser. Når det gjelder positive konsekvenser av alkoholbruk, er det imidlertid vanskelig å skille ut de konsekvenser som er tillærte, og som er knyttet til de normer som gjelder i samfunnet for hvordan atferden kan og skal endres når alkohol er til stede, fra det som kan være fysiologisk betinget. En rekke forsøk har vist at for mange av disse positive forventningene er det nok at en person tror at alkohol er til stede, det er snakk om en såkalt placebo effekt hvor troen på tilstedeværelsen av alkohol utløser en forventet atferd.<sup>79</sup>

De positive egenskapene alkohol forbindes med i vår kultur, er først og fremst knyttet til at mange synes det er lettere å komme i kontakt med andre mennesker, og da kanskje spesielt personer av det annet kjønn, etter at en har drukket alkohol. I tillegg hevdes det at bruk av alkohol gjør at en blir bedre i stand til å uttrykke sine «egentlige» tanker og følelser, og at alkoholbruk kan gjøre at en ser mer optimistisk på tilværelsen. Endelig skal det nevnes at mange kunstnere har lagt vekt på den rollen alkoholen har spilt for deres kunstneriske virksomhet.<sup>80</sup>

På samme måte som drikkevanene til folk i landene rundt Middelhavet ofte holdes fram som eksempel til etterfølgelse, forbindes de positive følger av alkoholbruk med «an idealized picture of friends sharing a glass or two of wine over dinner».<sup>81</sup>

73. Reigstad, A., Bredesen, J.E. og Lunde, P.K.M. (1977): Ulykker, alkohol og nervemedisin, Universitetsforlaget, Oslo; Skog, O.-J. og Bjørk, E. (1988): «Alkohol og voldskriminalitet», Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskab, Vol. 75: 1-23.

74. Reigstad, A., Reikeraas, S. og Lunde, P.K.M. (1983): «Streikens innvirkning på sykehusbehandlede skader» i Horverak og Nordlund (red.): Da Vinmonopolet stengte, Universitetsforlaget, Oslo.

75. Ibid.

76. Klaus Mäkelä (1978): «Levels of consumption and social consequences of drinking» i Israel et al. (red.): Research Advances in Alcohol and Drug Problems, Vol. 4: 303-348. Plenum, New York.

77. Leif Lenke (1990): Alcohol and Criminal Violence -Time Series Analysis in a Comparative Perspective. Almqvist og Wiksell, Stockholm; Skog, O.-J. og Bjørk, E. (1988), op.cit.

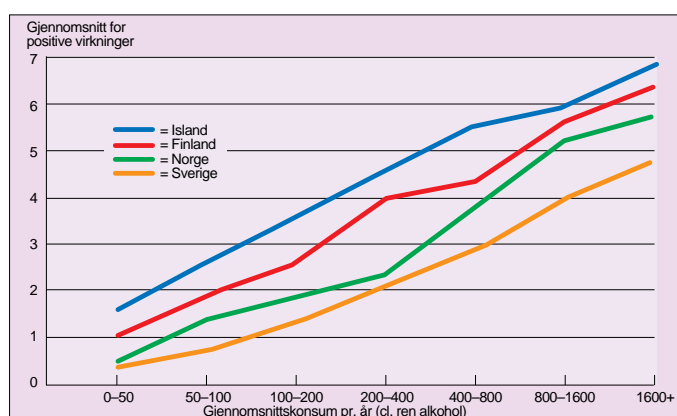
78. Jfr. Ole-Jørgen Skog (1988): «Alcohol related problems in Norway: Patterns and trends» i Skog og Waahlberg (eds.): Alcohol and Drugs: The Norwegian Experience, Rusmiddeldirektoratet/ICAA.

79. Marlatt, G.A. og Rohsenow, D.J. (1980): «Cognitive Processes in Alcohol Use: Expectancy and the Balanced Placebo Design» i Mello, N.K.(red.): Advances in Substance Abuse. Behavioral and Biological Research. Vol.1. Connecticut.



En undersøkelse fra de nordiske land synes imidlertid å vise at de positive følgene som forbindes med bruk av alkohol i disse landene, er nærmere knyttet til beruselse enn til størrelsen på det totale alkoholforbruket.<sup>82</sup> Figurene 4.8 og 4.9 viser sammenhengen mellom nivået for en indeks over oppgitte positive konsekvenser blant kvinnelige og mannlige alkoholbrukere (menn og kvinner er slått sammen fordi innen hvert land er sammenhengen praktisk talt uavhengig av kjønn) og henholdsvis alkoholforbruk og beruseshyppighet. Med positive konsekvenser regnes tilfeller hvor de intervjuede oppgir at alkoholen har hjulpet dem til enten å ordne opp i problemer i forhold til sine nærmeste, og/eller se mer optimistisk på tilværelsen, og/eller kunne gi bedre uttrykk for sine følelser enn vanlig, og/eller få bedre kontakt med en person av det motsatt kjønn, og/eller ordne opp i problemer i forbindelse med arbeidet, og/eller være mer morsom og slagferdig i samtaler, og/eller være mindre engstelig for å være sammen med andre og/eller lære et annet menneske bedre å kjenne enn før.

For forholdsvis lave forbruksnivåer vil antall positive opplevelser med bruk av alkohol øke med økende forbruk. Figur 4.8 viser en slik sammenheng for de nordiske landene. For høye forbruksnivåer er det imidlertid tvilsomt om en vil finne noen tilsvarende sammenheng mellom antallet positive opplevelser og drikket kvantum, for det er ikke slik at de positive virkningene fortsetter å øke og øke desto mer en drikker. Sammenhengen vist i figur 4.8 gjelder derfor bare for de – forholdsvis lave – konsumnivåer undersøkelsen omfatter. Det samme gjelder for sammenhengen mellom antall beruselser og mengden av positive opplevelser, slik som vist i figur 4.9. Figurene 4.8 og 4.9 viser at antallet positive opplevelser i de nordiske landene synes å være nærere knyttet til beruselse enn til konsumnivå. Mens omfanget av positive opplevelser varierer for samme konsumnivå, forsvinner mye av forskjellen mellom landene når vi i stedet for forbruk ser på beruselsesfrekvenser. Nettopp de positive opplevelsene i forbindelse med rus kan være årsaken til at befolkningen i de nordiske landene bruker alkohol på den måten de gjør.

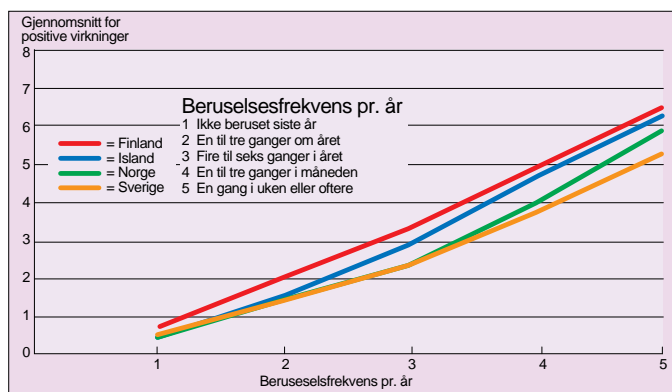


Figur 4.8 Positive virkninger av alkoholbruk.

80. Det er da snakk om idéer og bilder som unnfanges i beruset tilstand, og ikke om det fysiske og åndelige arbeidet under selve malingen eller skrivingen. Se Kettil Bruun (1973): *Alkohol i Norden*, Aldus/Bonniers, Stockholm; Willy Pedersen (1991): «Forfattere på fylla», *Nordisk Alkoholtidskrift*, Vol. 8: 331-341.

81. *Alcohol Policy and the Public Good*, s. 50.

82. Ragnar Hauge og Olav Irgens-Jensen (1987): *Alkoholen i Norden*, Bilag til Alkoholpolitik nr. 4-87; Ragnar Hauge & Olav Irgens-Jensen (1990): «The experiencing of positive consequences of drinking in four Scandinavian countries», *British Journal of Addiction*, Vol. 85: 645-653.

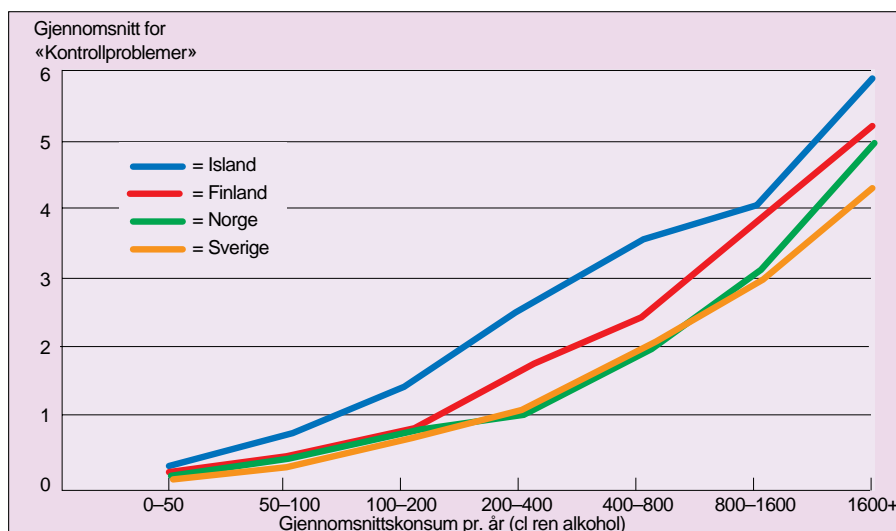


Figur 4.9 Positive virkninger av beruselse.

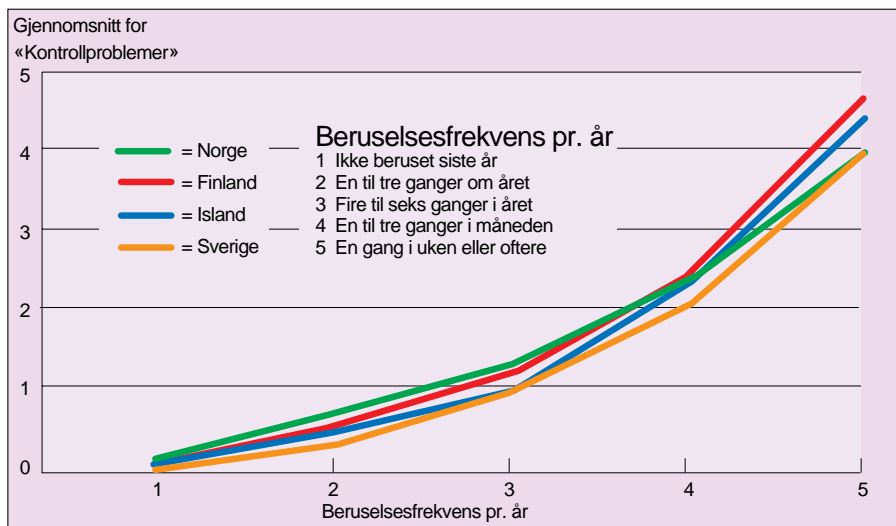
Men rusen fører ikke bare med seg positive virkninger for alkoholbrukerens relasjoner til omverdenen. En rekke konsekvenser er av negativ art, slik som krangel og ufred i hjemmet, bruk av vold, oppløsning av ekteskap, oppsigelser fra arbeid og økonomiske vanskeligheter. Om en skulle bruke risikokurver for å framstille slike sammenhenger, burde de vise sammenhengen mellom alkoholforbruk og sannsynligheten for at en bestemt hendelse, f.eks. oppløsning av ekteskap, oppsigelse fra arbeid eller arrestasjon for vold eller mishandling, vil inntreffe. For en rekke slike uheldige sosiale sammenhenger vil årsaksforholdet være meget komplisert. Her kan en ikke snakke om noen dose-respons modell slik en kunne for medisinske langtidsvirkninger, for det er ofte umulig å skille mellom årsak og virkning.

Hauge og Irgens-Jensen så også på de negative forhold alkoholbrukerne i Norge, Sverige, Finland og Island forbandt med alkoholbruk. De fleste av de negative følgene var også knyttet til akutt rus, og ikke til langsiktige virkninger av bruk av alkohol. I undersøkelsen deler Hauge og Irgens-Jensen de problemene folk oppgir i forbindelse med bruk av alkohol inn i tre grupper, kontrollproblemer, bakrussymptomer og utagerende atferd. Gruppen «kontrollproblemer» omfatter de som har oppgitt at de i løpet av siste år minst én gang enten har drukket mer enn de hadde tenkt seg da de begynte å drikke, og/eller har vært engstelig for å bli avhengig av alkohol, og/eller har syntes det var vanskelig å slutte å drikke etter at de hadde begynt å drikke og/eller at de har syntes at de burde drikke sjeldnere enn de faktisk har gjort. Med «bakrussymptomer» forbandt en de som minst én gang i løpet av siste år dagen etter at de hadde drukket enten hadde følte seg nervøs eller anspent, og/eller hadde hatt hodepine, vært kvalm eller følt seg uvel på andre måter, og/eller ikke hadde orket å stå opp til vanlig tid om morgenen og/eller hadde følt seg så uvel at de ikke hadde orket å gå på arbeid eller gjøre det arbeid de ellers skulle ha gjort. Endelig omfattet gruppen «utagerende atferd» de som oppga at de i løpet av siste år i forbindelse med sitt alkoholbruk enten hadde angret noe de sa eller gjorde mens de var påvirket, og/eller hadde vært mer høyrøstet enn vanlig, og/eller hadde brukt mer penger enn de ellers ville ha gjort, og/eller hadde kommet i krangel med noen og/eller hadde kommet opp i håndgripeligheter eller slagsmål. Om vi tar gruppen kontrollproblemer som uttrykk for mer langsiktige virkninger, finner vi en klar sammenheng mellom totalforbruk og de kontrollproblemer folk har opplevd. Som for de positive konsekvenser nevnt foran, syntes imidlertid også kontrollproblemene mer å være knyttet til beruselsesfrekvens enn til gjennomsnittskonsum. Dette er vist i figurene 4.10 og 4.11. Det samme gjelder for de to andre grupper av negative konsekvenser Hauge og Irgens-Jensen så på, bakrussymptomer og utagerende atferd.

Såvel positive som negative konsekvenser synes altså å være mer knyttet til rusituasjonen enn til størrelsen på gjennomsnittskonsumet. Også for alkoholrus gjelder altså Thomas Kingos ord om at «sorgen og gleden de vandrer til hope».



Figur 4.10 Negative virkninger av alkoholbruk.



Figur 4.11 Negative virkninger av beruselse.

Endelig kan det også synes som om det spiller en rolle hvilken type alkoholdrikk en har beruset seg på; øl og vin kan gi opphav til annen atferd enn i de tilfeller hvor det også er nytt brennevin. I en undersøkelse av *Takala et al.* hvor en forsøkte å sammenlikne effekten av øl og brennevin, ble forskjellige grupper menn gitt henholdsvis øl og brennevin slik at det ga samme blodalkoholnivå.<sup>85</sup> Såvel på gruppenivå som på individnivå fant de at emosjoner og aggresjoner økte under påvirkning

av alkohol, og en fant at forandringene var betydelig mer markante blant de som hadde drukket brennevin enn blant de som hadde drukket øl.

### 4.3 KONTROLLSKAPTE PROBLEMER

Fordi omsetningen av alkoholdrikker i Norge er strengt regulert, vil en kunne oppnå fordeler ved å forsøke å unndra seg reguleringene og skaffe seg alkoholdrikker gjennom andre kanaler enn de legale. Den strenge reguleringen vil kunne gi grobunn for et marked utenfor det legale omsetningssystemet. Det kan hevdes at disse problemene ikke først og fremst hører hjemme i en drøfting av alkoholproblemet, fordi det primært dreier seg om kriminell virksomhet. Brudd på alkohollovgivningen er prinsipielt sett ikke noen annen type forbrytelse enn brudd på en hvilken som helst annen lov, men svært mange anser det ikke for å være noen særlig alvorlig lovovertrødelse.<sup>84</sup> Like fullt henger disse problemene sammen med den alkoholpolitikken som føres, de er så å si et resultat av at vi ønsker å føre en streng kontroll med hvor mye alkohol det skal bli drukket her til lands. I en slik forstand kalles de noen ganger kontrollskapte problemer. Vi vil se nærmere på noen av de kontrollskapte problemene, i.e. smugling og hjemmebrenning, skjenking uten bevilling og overtrødelse av salgs- og skjenkebetingelser, fordi de har så nær sammenheng med de alkoholpolitiske virkemidlene som benyttes.<sup>85</sup>

Nå vil slike kontrollskapte problemer ikke bare henge sammen med de reguleringer som er iverksatt. Som vi senere vil komme tilbake til, er borgernes vilje til å etterleve regelverket vel så viktig. Men siden såvel smugling som hjemmebrenning ville opphøre dersom en fjernet alkoholavgiftene, bør en ta hensyn til dette faktum i utformingen av alkoholpolitikken. Likevel er det feil å framstille de høye avgiftene som årsaken til smugling og hjemmebrenning, årsaken kan like godt sies å være deler av befolkningens manglende vilje til å opptre lovlydig, interessen for å tjene penger eller politets lave prioritering av slike saker.

#### 4.3.1 Hjemmebrenning og smugling

Hjemmebrenning og smugling er ikke tatt med i den oversikten over alkoholproblemene vi gir i tabell 4.2. Det skyldes at hjemmebrenning og smugling ikke er problemer som er forårsaket av alkoholbruk. Men det er også spesielle alkoholproblemer i forbindelse med eksistensen av hjemmebrent og smuglersprit. Det skyldes for det første at de som drikker hjemmebrent og smuglersprit ofte også er de største forbrukerne av alkohol. For det andre skyldes det at det ikke er noen kontroll med omsetningen av slike varer, og det gjør at berusede og mindreårige har lettere for å skaffe seg alkohol enn om de måtte handle på Vinmonopolet. Særlig salg av sprit til mindreårige utgjør et alvorlig problem.

83. Takala, M. & Pihkanen, T. A. & Markkanen, T. (1957): The effects of distilled and brewed beverages. The Finnish Foundation for Alcohol Studies. Vol. 4. Helsinki.

84. I 1974 mente 70 prosent av befolkningen at hjemmebrenning til eget bruk ikke var noen alvorlig lovovertrødelse, i 1985 var andelen 76 prosent, i 1991 70 prosent og i 1994 73 prosent. Kilde: SIFAs undersøkelser.

85. I 1962 oppga hele 93 prosent av hjemmebrennerne at de høye brennevinsprisene her til lands var en viktig grunn til at de brente hjemme, mens 12 prosent oppga at en viktig grunn var at det var tungvint å skaffe seg brennevin fra Vinmonopolet. Spørsmålet er ikke blitt stilt siden. Kilde: SIFA.

### 4.3.2 Skjenking uten bevilling

Alkohol skjenkes også på steder som ikke innehar skjenkebevilling. For å bøte på dette problemet, eksisterer det en ordning med såkalt ambulerende skjenkebevilling. Det er en bevilling som kan gis til steder som godkjennes for en enkelt anledning for skjenking til deltakere i sluttet selskap. Typiske eksempler er brylluper, fødselsdager, jubileer og møter som enten holdes på serveringssteder som ikke har egen bevilling, eller i lokaler hvor det vanligvis ikke er tillatt å skjenke alkohol. Slike lokaler kan være idrettslags klubbhus, lokaler i borettslag, samfunnshus, selskapslokaler o.l.

Dette er et problem av samme type som hjemmebrenning og smugling, dvs. mer et kriminalpolitisk problem enn et alkoholpolitisk. Men kontrollen med at skjenkingen foregår i forsvarlige former vil være bedre på skjenkesteder med bevilling enn på steder uten bevilling. Skjenking til mindreårige, til berusede og skjenking ut over tillatt skjenketid vil derfor kunne forekomme oftere på slike steder enn på steder med bevilling. Som for hjemmebrenning og smugling må likevel årsaken til at det skjer skjenking uten bevilling søkes i folks manglende vilje til å respektere lover og regler, i interessen for å tjene penger og i politiets lave prioritering av denne typen kriminalitet. På samme måte som hjemmebrenning og smugling er skjenking uten bevilling først og fremst et kriminalpolitisk og ikke et alkoholpolitisk problem. Som sådant kan problemet bare bøtes på ved økt aktivitet fra den myndigheten som skal håndheve lov- og regelverket, eller ved økt respekt for dette lov- og regelverket.

### 4.3.3 Overtredelse av salgs- og skjenkebetingelsene

Et siste forhold det kan være grunn til å nevne i denne sammenheng, er overtredelser av salgs- og skjenkebevillinger. Eksempler på slike overtredelser er salg og skjenking til mindreårige og berusede, og salg ut over lovlig skjenketid.

I forbindelse med overtredelser av salgs- og skjenkebetingelsene vil vi også nevne langing av alkohol til mindreårige. Dette er et ganske vanlig fenomen her til lands, og særlig vanlig er det at foreldre og kamerater skaffer mindreårige alkohol.

## 4.4 INDIKATORER PÅ ALKOHOLPROBLEMET I SAMFUNNET

Tabell 4.2 gir en oversikt over det vi foran har sagt utgjør alkoholproblemet i samfunnet, altså de skader og ulemper forskningen har vist bruk av alkohol kan føre til. Det er utviklingen i forholdene tabellen som kan si noe om den alkoholpolitikken vi fører er vellykket eller ikke. Om det f.eks. skulle være slik at alle de forhold vi her har nevnt viser en økning, er det grunn til å stille et spørsmålstegn ved effektiviteten av dagens norske alkoholpolitikk.

Som vi har vært inne på gjentatte ganger i det foregående, vil alkoholproblemene være nært knyttet til måten en person drikker på. Det er drikkevanene, og da særlig den mengden som drikkes som er årsaken til alkoholproblemene.<sup>86</sup> Drikkevanene kan vanligvis karakteriseres ved fem forhold: konsumert mengde, drikke-måte, drikkesituasjon, drikkesort og rusatferd. Med konsumert mengde mener vi forbruket over tid, mens drikkemåten sier noe om hvordan en fordeler dette forbruket på antall drikketilfeller. Drikkemåten er derfor definert gjennom variablene drikkehyppighet og rusfrekvens. Med drikkesituasjon vil vi mene hvor en drikker,

86. Med «årsak» mener vi da årsaken til at det oppstår et alkoholproblem. Det betyr ikke at vi benekter at mange problemer som arter seg som alkoholproblemer, egentlig er sosiale problemer og har sin dypere årsak i sosiale forhold. Dette kommer vi nærmere inn på i "[Virkemidler i norsk alkoholpolitikk](#)" i kapittel 5.

altså om drikkingen skjer i eget eller andres hjem, ute på restaurant, i utlandet eller annet sted. Videre vil vi med drikkesituasjon forbinde hvem en drikker sammen med, og i hvilken anledning drikkingen skjer (selskap, ferie, høytid, m.m.). Drikkesort vil si hva en drikker, altså om en drikker øl, vin eller brennevin, og brennevin kan igjen deles inn i legalt brennevin, hjemmebrent og smuglebrennevin. Endelig vil en med rusatferd mene hvordan en oppfører seg under rus; om en blir ubehagelig, brautende, aggressiv og kanskje til og med voldelig, om en blir sentimental og selvmedlidende, om en nøyter seg med å sovne mer eller mindre rolig inn eller om rusen arter seg på andre måter

Tabell 4.2 viser hvordan de ulike alkoholproblemene er forbundet med de forhold som karakteriserer en persons drikkevaner. Tabellen gjelder imidlertid ikke enkeltpersoner, men samfunnet som helhet. På samme måte som vi har funnet samfunnsmessige mål på alkoholproblemet, må vi derfor også finne samfunnsmessige mål på drikkevanene, dvs. vi må finne felles uttrykk eller indikatorer som tar vare på de ulike aspekter ved drikkevanene i befolkningen. Dette vil vi komme tilbake til, inntil videre er det tilstrekkelig å slå fast at det går et årsaksforhold fra de forhold som beskriver drikkevanene til alkoholproblemene i et samfunn, og en virksom *alkohol*politikk må derfor være rettet inn mot hvor mye, hvordan, hvor, når og hva en drikker, og mot folks rusatferd.

Siden drikkevanene er årsaken til alkoholproblemene, vil det med nødvendighet være en tett forbindelse mellom utviklingen i drikkevanene og utviklingen i alkoholproblemet. Rett nok kan det finnes unntak, men de er neppe så mange at de avkrefter regelen: En positiv endring i drikkevanene i samfunnet vil bli fulgt opp av en positiv utvikling i alkoholproblemene i samfunnet. Dette kan for mange synes selvsagt, men det er like fullt grunn til å slå det fast: En reduksjon i samfunnets alkoholproblem krever også endringer i drikkevanene. Alkoholpolitikken må derfor primært rettes inn mot drikkevanene, og det er bare nødvendig å rette de alkoholpolitiske tiltakene direkte inn mot alkoholen i den grad det er nødvendig for å påvirke drikkevanene.

Tabell 4.2: Alkoholproblemer inndelt etter direkte og indirekte langtidsvirkninger og direkte og indirekte virkninger av akutt rus, og etter årsaksfaktor.\*

Årsaksfaktorer	Alkoholfor bruk	Drikkemåte	Drikkesituasjon	Drikkesort	Rusatferd
<i>Langsiktige virkninger</i>					
Direkte:					
Alkoholisk leverkirrhose	+	-	-	-	-
Alkoholavhengighet	+	-	-	-	-
Alkoholpsykose	+	-	-	-	-
Alkoholisk kardiomyopati	+	-	-	-	-
Pankreatitt	+	-	-	-	-
Ulike kreftformer	+	-	-	?	-
Fosterskader	+	+	-	-	-
Brystkreft	+	-	-	-	-
Indirekte:					
Økonomiske problemer	+	+	-	-	+
Familieproblemer	+	+	+	?	+

Tabell 4.2: Alkoholproblemer inndelt etter direkte og indirekte langtidsvirkninger og direkte og indirekte virkninger av akutt rus, og etter årsaksfaktor.\*

Årsaksfaktorer					
Alkoholproblemer	Alkoholfor bruk	Drikkemåte	Drikkesituasjon	Drikkesort	Rusatferd
Samfunnsøkonomiske problemer	+	+	-	-	+
<i>Akutte virkninger</i>					
Direkte:					
Alkoholforgiftning	+	+	+	+	-
Selvmord	+	+	?	-	-
Indirekte:					
Promillekjøring	+	+	+	-	?
Trafikkulykker	+	+	-	-	?
Drunningsulykker	+	+	+	-	?
Ulykker ved fall	+	+	-	-	?
Voldskriminalitet	+	+	+	?	+
Annen kriminalitet	+	+	+	-	+
Slåssing, krangel	+	+	+	?	+
Skoft, lavere arbeidsproduktivitet	+	+	-	-	-
Anger etter beruselse	+	+	-	-	+

\*) Et + betyr at det er en sammenheng mellom en variabel som beskriver drikkevanene og et alkoholproblem., et ? betyr at det er en mulig sammenheng mens et - betyr at det ikke er påvist noen sammenheng mellom de to aktuelle variablene.

Den tette kausale forbindelsen mellom drikkevaner og alkoholproblem gjør at en ikke alltid trenger å ha kjennskap til utviklingen i alkoholproblemets mange ulike forhold for å kunne si noe om utviklingen i alkoholproblemet i samfunnet. I stedet kan en rette oppmerksomheten mot drikkevanene: lykkes en i å endre dem lykkes en også i å bekjempe alkoholproblemet.

Imidlertid kan det i noen tilfeller være nødvendig å se direkte på utviklingen i enkelte deler av alkoholproblemet. Det kan både skyldes at en ønsker å få direkte kjennskap til utviklingen i bestemte aspekter ved alkoholproblemet for bedre å tilpasse virkemiddelbruken, og at forbindelsen mellom drikkevaner og alkoholproblem ikke er like sterk for alle deler av problemet. Det kan også skyldes at en ikke har like god kunnskap om utviklingen i alle aspekter ved drikkevanene. Det en kjenner best til, er utviklingen i alkoholforbruket og i hvilke sorter som drikkes. Derimot har en ikke like god kunnskap om utviklingen i drikkemåte, drikkesituasjon og rusatferd. For de problemer som først og fremst er knyttet til de sistnevnte faktorene, vil det derfor kunne være nødvendig å se på utviklingen i problemene direkte.

Vi har sett at det er liten grunn til å betvile at den viktigste årsaken til at en person pådrar seg alkoholproblemer er den mengden alkohol han eller hun drikker – både over tid og per gang. Når det gjelder de langsiktige direkte virkningene av alkoholbruk, er det faktisk nesten utelukkende denne faktoren som spiller noen rolle. Sannsynligheten for å pådra seg alkoholproblemer vil øke desto mer en drikker, og sannsynligheten for at alkoholproblemet i samfunnet øker vil øke desto flere det er som drikker mye. Antallet storforbrukere vil derfor være en sentral indikator på størrelsen på samfunnets alkoholproblem, og den beste måten å bekjempe de problemene bruk av alkohol fører med seg, synes å være å forsøke å redusere antallet

storforbrukere av alkohol. Men, som vi straks kommer tilbake til, vil ikke dette være tilstrekkelig, i tillegg må en rette de alkoholpolitiske virkemidlene inn mot måten folk drikker på, og når og hvor de drikker. Og, endelig, en vellykket alkoholpolitikk må også ta hensyn til rusatferd og hva folk drikker.

#### 4.4.1 Totalkonsumet og antall storforbrukere

Hva er det som bestemmer om én person skal bli storforbruker av alkohol, og en annen ikke? Selvfølgelig finnes det ikke noe enkelt svar på det, en persons alkoholforbruk vil være bestemt av så mange ting, og viktigheten av dem vil variere fra person til person. Imidlertid har senere tids alkoholforskning påvist ett forhold som synes å være helt sentralt for størrelsen på de fleste personers alkoholforbruk, og det er hvor mye de en omgås med drikker. Kort sagt synes det å være slik at de som omgås personer som drikker mye, har en tendens til selv å drikke mer enn personer som omgås folk med et lavt forbruk av alkohol.

Bakgrunnen for at det er slik, forklares ved hjelp av sosial nettverksteori, og kan belegges med empiriske studier og forsøk som er gjort med hvordan folks alkoholforbruk blir påvirket av drikkemønsteret til de en er sammen med. I flere empiriske studier har en funnet en klar og positiv korrelasjon mellom en persons drikkevaner og drikkevanene til foreldre og venner,<sup>87</sup> og en har også funnet at naturlige vennegrupper har et mer likt drikkemønster enn hva som gjelder for tilfeldig sammensatte grupper.<sup>88</sup> Det synes som om folk som omgås mye påvirker hverandres drikkevaner.<sup>89</sup>

Også forsøk som er gjort for å studere drikkevanene i smågrupper, bekrefter at interaksjon virker i retning av å skape likhet innenfor gruppen både hva gjelder mengde drukket og hvilke sorter en velger å drikke.<sup>90</sup> Videre har forsøk hvor en «modell» med et bestemt drikkemønster har satt seg ved siden av tilfeldige, enslige barkunder, vist at de tilfeldige barkundenes eget alkoholforbruk har blitt sterkt påvirket av modellens, både når modellen drakk lite og når han drakk mye. I et forsøk drakk de modeller som drakk mye 5 drinker i timen, mens de modeller som drakk lite drakk 1 drink i timen.<sup>91</sup> Det viste seg da at de barkundene som ble utsatt for de modellene som drakk mye, selv hadde et konsum på i gjennomsnitt 5.6 drinker pr. time, mens de kundene som satt ved siden av lavkonsummodellene, selv hadde et forbruk på 1.6 drinker pr. time. (Enslige kunder som ikke ble utsatt for noen slags modeller hadde et gjennomsnittskonsum på 2.8 drinker i timen.) Tilsvarende resultater er funnet i liknende undersøkelser,<sup>92</sup> noe som viser at begrepet

87. Jfr. White, Bates & Johnson (1991): «Learning to Drink» i Pittman, D. J. and White, H. R. (eds.) (1991): *Society, Culture and Drinking Patterns Reexamined*, Rutgers Center of Alcohol Studies, New Brunswick, USA.

88. Referanser til en del slike studier er gitt i Skog, Ole-Jørgen (1991): «Implications of the Distribution Theory for Drinking and Alcoholism» i Pittman, D. J. and White, H. R. (eds.): *Society, Culture and Drinking Patterns Reexamined*, Rutgers Center of Alcohol Studies, New Brunswick, USA.

89. Jfr. O-J. Skog (1991), op. cit. og samme forfatter (1990): «Alcohol in a social network perspective: implications for epidemiology» i *Alcologica*, Vol. 2: 13-21.

90. K. Bruun (1959): *Drinking behavior in small groups*. Finnish Foundation for Alcohol Studies, Helsinki.

91. Reid, J.B. (1978): «Study of drinking in natural settings» i G.A. Marlatt and P.E. Nathan (eds.): *Behavioral approaches to alcoholism*, Rutgers Center of Alcohol Studies, New Brunswick, New Jersey, USA.

92. Se f.eks. De Ricco, D.A. and Garlington, W.K. (1977): «The effect of modelling and disclosure of experimenter's intent on drinking rate of college students», *Addictive Behaviors*, Vol. 2: 135-139 og Garlington, W.K. and De Ricco, D.A. (1977): «The effect of modelling on drinking rate», *Journal of Applied Behavioral Analysis*, Vol. 10: 207-211.



drikkepress har et reelt innhold, uten at det overhodet trenger å være snakk om aktiv oppfordring om å drikke.

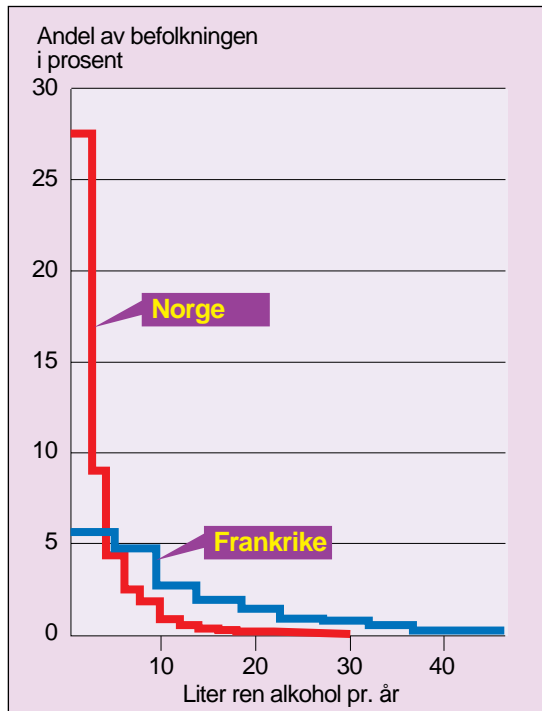
Ved hjelp av sosial nettverksteori kan en vise at dersom det totale forbruket av alkohol i et samfunn øker, så vil også alle samfunnsmedlemmenes forbruk være utsatt for en tendens til å øke, fordi hele det miljøet en ferdes i har blitt fuktigere. Forbruksøkningen sprer seg som ringer i vannet, slik at en endring i det totale alkoholforbruket vil få konsekvenser for alle alkoholbrukerne, både små, middels og store forbrukere av alkohol vil kunne bli påvirket. Derimot vil konsumets fordeling – når vi ser bort fra nivået – forbli uendret, det eneste som vil skje er at alkoholforbruket til de som drikker forskyver seg oppover eller nedover. Øker det totale forbruket av alkohol i et samfunn, blir det flere enn før som drikker over en viss mengde alkohol, og omvendt, minsker alkoholforbruket i samfunnet, blir det færre som drikker over den samme mengden. Et fuktig samfunn, i betydningen et samfunn med et høyt gjennomsnittskonsum, vil ha mange storforbrukere av alkohol, mens et tørrere samfunn har atskillig færre.

Det er påvisningen av en slik statistisk sammenheng mellom antallet storkonsumenter i samfunnet og størrelsen på gjennomsnittsförbruket av alkohol i samfunnet som er innholdet i den såkalte totalkonsumteorien. I sin enkleste form sier den ikke annet enn at alkoholforbruket i et samfunn har en tendens til å fordele seg på en slik måte at noen få drikker forholdsvis mye, mens de aller fleste drikker *relativt* små kvanta. Denne fordelingen synes å være nokså upåvirket av det totale forbruket av alkohol i samfunnet, og også nokså upåvirket av drikkevanene, så lenge vi betrakter vestlige industrialiserte samfunn. Uavhengig av variasjoner i totalforbruket og av variasjoner i drikkevanene, vil et forholdsvis lite mindretall i samfunnet drikke en stor del av alkoholen. Som en tommelfingerregel sier en gjerne at den tiendedelen av en befolkning som drikker mest, drikker omlag halvparten av all den alkoholen som drikkes eller, noe som bare er en annen måte å uttrykke skjevheten i fordelingen på, en sier at 15 prosent av alkoholbrukerne vil ha et alkoholforbruk høyere enn 2 ganger gjennomsnittsförbruket i samfunnet. For Norges vedkommende betyr det, om vi regner at gjennomsnittsförbruket i samfunnet er omlag 7 liter ren alkohol inklusiv mørketallene, at omlag 400 000 mennesker drikker mer enn ei flaske brennevin/3.5 flasker bordvin/17 1/2 flasker pils i uka.

Selv om teorien om alkoholforbrukets ujevne fordeling allerede var blitt lansert av franskmannen *Sully Ledermann* på midten av 1950-tallet,<sup>93</sup> var det først på begynnelsen av 1970-tallet at den slo igjennom for fullt. Det skyldtes at Ledermanns teori da ble testet på flere sett data fra ulike samfunn, og at hans forholdsvis enkle teori ble raffinert slik at en både fikk en bedre forståelse for hvilke forhold som lå til grunn for sammenhengen mellom totalforbruk og antallet storforbrukere, og at en kom fram til en fordeling som synes å passe nokså bra for de fleste samfunn. Figur 4.12 viser fordelingen av alkoholkonsumet i Frankrike og Norge, og som vi ser er forbruket meget skjevt fordelt i begge de to landene. *Skog* kommenterer de to fordelingene slik: «Den viktigste ulikheten knytter seg til det faktum at befolkningen i ulike land konsumerer ulike mengder. Franskmenn drikker eksempelvis tre ganger så mye som nordmenn. Bortsett fra denne ulikheten er det grunnleggende mønsteret omtrent det samme i de to landene. I Frankrike er befolkningen bare forskjøvet et stykke oppover forbruksskalaen».<sup>94</sup>

93. Sully Ledermann (1956): *Alcool, Alcoolism, Alcoolisation*. Vol. 1. Presses Universitaires de France, Paris.

94. O-J. Skog (1985): «Den kollektive drikkekulturen» i Arner, Hauge og Skog (red.): *Alkohol i Norge*, Universitetsforlaget, Oslo (s. 90).



Figur 4.12 Fordelingen av alkoholforbruket i Norge og Frankrike.

Årsaken til at alkoholforbruket fordeler seg svært ujevnt blant medlemmene i en befolkning, tillegger en gjerne faktorer som ikke er noe særsyn for alkohol. Det er en rekke forhold som fordeler seg på tilnærmet samme måte innen en befolkning; inntekt, formue, bilbruk, kino- og teaterbesøk m.m.m. vil alle vise en meget skjev fordeling. Den skjeve fordelingen av alkoholforbruket i et land skyldes altså ikke egenskaper ved alkoholen, f.eks. dens avhengighetskapende egenskaper, men må søkes i mer prosaiske ting som økonomi, tilgjengelighet, sosialt miljø og lignende forhold. Disse forhold virker inn på samme måte i de fleste vestlige industriland, og derfor vil vi også finne at alkoholforbruket viser en skjev fordeling i alle disse landene.

Totalkonsummodellen er som nevnt et uttrykk for en statistisk sammenheng, og sier ikke at det går et årsaksforhold fra det totale forbruket av alkohol i et samfunn til antallet personer som pådrar seg skrumplever, eller at det totale forbruket av alkohol i et samfunn er bestemmende for omfanget av en stor del av voldskriminaliteten i samfunnet. Det vil alltid være den enkeltes eget alkoholforbruk som bestemmer om han skal få skrumplever eller ikke, på samme måte som det er den enkeltes egen beruselse som kan være årsaken til aggressiv atferd. Men at det er slik, forhindrer ikke en statistisk sammenheng mellom den mengden alkohol det konsumeres i et samfunn og antallet storforbrukere av alkohol i det samme samfunnet. For det er her snakk om sammenhenger på to nivåer: På samfunnsnivå vil det totale forbruket av alkohol ha en tendens til å fordele seg på en fast måte mellom de som drikker, vi har en *statistisk sammenheng* mellom gjennomsnittsforbruket av alkohol i samfunnet og antallet som drikker over en viss grense. Men totalforbruket i samfunnet er ikke *årsaken* til at et individ pådrar seg alkoholskader, på individnivå vil årsaken til alkoholskadene være eget forbruk, ikke andres. Nå vil det imidlertid være slik, som vi har sett, at ens eget forbruk vil bli påvirket av hvor mye det drikkes i omgivelsene. Slik sett vil det være en årsaksforbindelse mellom det totale forbruket

i samfunnet og ens eget forbruk av alkohol, og derfor vil totalkonsumet i samfunnet både være en god indikator på omfanget av storkonsumenter i samfunnet, og på hvor fuktig miljøet rundt alkoholkonsumentene er. På samfunnsnivå vil det totale gjennomsnittsforkonsumet være den indikatoren som kan erstatte personlig forbruk på individnivå, og dermed også være en god indikator på mange ulike slags alkoholproblemer.

#### 4.4.2 Prevensjonsparadokset og behovet for andre indikatorer på alkoholproblemet

Som nevnt sier ikke en persons totale forbruk av alkohol alt om risikoen for å kunne pådra seg problemer som følge av alkoholforbruk. Og slik er det også på samfunnsnivå, det totale forbruket av alkohol i samfunnet vil ikke kunne være noe fullstendig uttrykk for alkoholproblemet i samfunnet. I tillegg til å kjenne mengden som drikkes, kreves det kunnskap om andre forhold ved alkoholbruken i samfunnet. Disse forhold er knyttet til hvor vanlig det er å bruke alkohol i samfunnet, hvor vanlig det er at folk drikker seg beruset, når og hvor det er vanlig å bruke alkohol, hvem som bruker alkohol, hva som drikkes og hvordan det er vanlig å oppføre seg når en har drukket. Faktisk er det slik at de problemer som er knyttet til disse forholdene ved alkoholbruken, totalt sett utgjør et større problem enn de som følger direkte av størrelsen på forbruket.

Særlig i Norge, hvor det totale alkoholforbruket i europeisk sammenheng er meget lavt, er de *direkte* følgene av et langvarig og høyt alkoholforbruk forholdsvis beskjedne, mens følgene av akutt rus er forholdsvis store. Det skyldes at det er så mange flere som drikker seg beruset enn det er storkonsumenter, om vi med storkonsumenter f.eks. regner de som drikker mer enn 80 gram alkohol pr. dag. Et slikt forbruk svarer til omlag 25 cl brennevin/1 liter bordvin/6 1/2 flasker pils per dag, og må sies å ligge godt over det en regner som et uskadelig forbruk. Om vi regner at gjennomsnittsforkonsumet i Norge er 7 liter ren alkohol pr. voksen innbygger i året, og at det er 3 millioner alkoholbrukere i landet, vil det bare være omlag 50 000 mennesker som drikker så mye.<sup>95</sup> Og om vi regner at alle de som drikker mindre i gjennomsnitt drikker seg beruset rundt 3.5 ganger i året, slik undersøkelser har vist den norske gjennomsnittskonsumenten gjør,<sup>96</sup> vil de som drikker mindre enn 10 cl ren alkohol pr. dag stå for omlag 10 millioner beruselsestilfeller. Om storkonsumentene skulle stå for det samme antallet beruselsestilfeller, ville det bety at de måtte drikke seg beruset mer enn annenhver dag. Og selv om storkonsumentene beruser seg atskillig hyppigere enn de mer moderate brukerne, kan det likevel virke nokså usannsynlig at de i gjennomsnitt drikker seg beruset annenhver dag. Det er derfor grunn til å hevde at fordi de moderate alkoholbrukerne *totalt sett* står for så mange flere beruselsestilfeller enn det storkonsumentene gjør, vil alkoholproblemene forbundet med akutt rus i hovedsak være forårsaket av moderate alkoholbrukere.

At det virkelig forholder seg slik, er påvist i flere studier.<sup>97</sup> Selv om *relativt sett* mange flere av storkonsumentene opplever problemer i forbindelse med sin alkoholbruk enn det de mer moderate konsumentene gjør, er det likevel *totalt sett* flere moderate brukere som vil få problemer, og årsaken til det er at det er så mange flere moderate brukere enn hva det er storbrukere. Slik vil det være i alle vestlige sam-

95. Tallet er beregnet ut fra tabell 1 i O-J. Skog (1985): «Den kollektive drikkekulturen» i Arner, Hauge og Skog (red.): Alkohol i Norge, Universitetsforlaget, Oslo.

96. Sturla Nordlund (1985): «Norske drikkevaner. En beskrivelse på grunnlag av offentlig statistikk og survey-data» i Arner, Hauge og Skog (red.): Alkohol i Norge, Universitetsforlaget, Oslo.

97. Se f.eks. Norman Kreitman (1986): «Alcohol Consumption and the Preventive Paradox», British Journal of Addiction, Vol. 81: 353-363.

funn, så lenge alkoholforbruket er fordelt i følge totalkonsummodellen, dvs. så lenge bare omlag 15 prosent av befolkningen drikker mer enn det dobbelte av gjennomsnittsforbruket i samfunnet. Det er dette faktum som er årsak til det såkalte prevensjonsparadokset innen alkoholpolitikken. Prevensjonsparadokset sier at en vellykket alkoholpolitikk ikke bør være rettet mot storbrukerne, men mot bruken av alkohol. En forholdsvis liten reduksjon i det totale forbruket av alkohol i samfunnet, vil nemlig føre til en større nedgang i alkoholproblemene enn det en forholdsvis betydelig nedgang i storkonsumentenes forbruk vil føre til. Prevensjonsparadokset viser med all ønskelig tydelighet forskjellen mellom å se alkoholproblemene i en samfunnsmessig sammenheng, dvs. som et folkehelseproblem, og å betrakte alkoholproblemene som individuelle problemer.

Prevensjonsparadokset eller forebyggingsparadokset finner en også på mange andre områder hvor en eller flere risikofaktorer har betydning for forekomsten av en sykdom. Et typisk eksempel kan være sammenhengen mellom høyt kolestrol og forekomsten av hjerteinfarkt. En mann med et kolestrolnivå på 8 mmol/l har tre ganger så høy risiko for å dø av hjerteinfarkt som en mann med 4 mmol/l.<sup>98</sup> Men fordi det er så mange flere med 4 mmol/l kolestrol enn med 8 mmol/l, dør det likevel flere av hjerteinfarkt med et moderat kolestrolnivå enn med et høyt. En fornuftig forebyggingsstrategi går derfor ut på å oppfordre hele befolkningen til å legge om kostholdet slik at kolestrolnivået reduseres, en lar ikke bare oppfordringen gå til de som er i den høyeste risikogruppen. På samme måte er det med alkoholen og alkoholbrukerne. For selv om det er slik at stordrikkere er mest utsatt for alkoholproblemer, og følgelig er de som har mest å tjene på å senke sitt alkoholforbruk, gjelder dette bare på individuelt nivå. På samfunnsnivå blir summen av de moderate brukernes problemer større enn summen av storforbrukernes, og samfunnet har derfor mest å vinne på å rette virkemidlene inn mot alkoholbruk som sådan. Fordi en skal legge etiske retningslinjer til grunn for alkoholpolitikken og ikke bare vurdere hva som er mest hensiktsmessig i et folkehelseperspektiv, er det imidlertid også nødvendig å føre en alkoholpolitikk som inneholder særlige tilbud om hjelp til de som er mest utsatt for alkoholproblemer.

Prevensjonsparadokset viser at i samfunn som det norske, hvor problemene knyttet til akutt rus i samfunnsmessig sammenheng er mye større enn problemene knyttet til langvarig høyt forbruk, er det viktig å ha gode indikatorer for denne delen av alkoholproblemet. Når det gjelder opplysninger om hvor vanlig det er å bruke alkohol, og hvor vanlig det er å drikke seg beruset, vil vi basere oss på intervjuundersøkelser som er foretatt ved Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning (SIFA) over utvalg som er representative for landet som helhet. Helt siden 1962 har instituttet foretatt slike undersøkelser som viser hvor mange og hvem som bruker alkohol her til lands, hvor hyppig de bruker alkohol, hvor mye de i gjennomsnitt drikker hver gang og hvor ofte de drikker seg beruset. Og selv om det er heftet mange svakheter og usikkerheter til slike undersøkelser, antas det gjerne at de vil gi et godt bilde av utviklingen over tid i de forhold de forsøker å belyse. Siden vi nettopp er interessert i å se på utviklingen i alkoholproblemene i samfunnet, vil derfor undersøkelsene kunne gi oss verdifull informasjon. SIFA har også stilt spørsmål om hva, hvor og når en drikker, og informasjon om disse forholdene kan en også skaffe seg fra bryggerienes og Vinmonopolets salgsstatistikk. Når det gjelder forbruket av hjemmeproduerte varer og smuglervarer, må vi imidlertid utelukkende basere oss på intervjuundersøkelser. Endelig vil vi når det gjelder problemer i forbindelse med rusatferd, i tillegg til oppgaver over beruselsesfrekvenser, også måtte se på utviklingen i en del skader og ulykker det er vanlig å forbinde med slik atferd. Imidlertid vil

98. NOU 1991:10, Flere gode leveår for alle.

utviklingen i det gjennomsnittlige alkoholforbruket også kunne være en brukbar indikator på slike skader.<sup>99</sup>

## 4.5 UTVIKLINGEN I ALKOHOLPROBLEMET I NORGE FRA 1973 TIL I DAG

### 4.5.1 Alkoholforbruket og skader av langvarig forbruk

På bakgrunn av de indikatorer vi har kommet fram til i "*Indikatorer på alkoholproblemet i samfunnet*" i avsnitt 4.4, er det nå mulig å beskrive utviklingen i alkoholproblemet i Norge. Den viktigste indikatoren på alkoholproblemene er som nevnt det gjennomsnittlige forbruket av alkohol i samfunnet. Nå eksisterer det ikke bare ett mål på nordmenns forbruk av alkohol; forbrukets omfang vil variere både avhengig av hvilke kilder en benytter for å anslå forbruket, og avhengig av hva en vil si forbruket skal omfatte. Siden vi er opptatt av å se på sammenhengen mellom alkoholforbruk og alkoholproblemet i samfunnet, burde ideelt sett all alkohol som nordmenn fortærer, uansett hva slags drikk det er eller hvor de har fått den fra, være med i en slik oversikt.

I prinsippet er det to måter å skaffe seg opplysninger om nordmenns forbruk på. Enten kan en basere anslagene på omsetningsoppgaver, eller en kan forsøke å anslå forbruket direkte ved å spørre folk hvor mye de drikker. Det mest brukte anslaget på gjennomsnittsforbruket i Norge er basert på oppgaver over omsatt kvantum fra Vinmonopolet og bryggeriene. Dette er med sikkerhet et altfor lavt anslag, fordi nordmenn skaffer seg alkohol fra mange andre kilder enn bare disse to. Til oppgavene fra Vinmonopolet og bryggeriene, det en kaller det registrerte forbruket av alkohol, må det derfor legges til anslag over forbruket som stammer fra andre kilder dersom en skal kunne komme fram til et korrekt anslag på nivået til en norsk borgers gjennomsnittlige alkoholforbruk. Dette har vi gjort i tabell 4.3, hvor vi har anslått all alkohol nordmenn drikker i Norge, bortsett fra den de drikker i form av såkalt teknisk sprit. Siden det ikke har vært gjort undersøkelser for å anslå det totale forbruket i alle år, har vi bare oppgitt det registrerte forbruket i årene mellom undersøkelsene. Tallene omfatter heller ikke den alkoholen nordmenn drikker på reiser til og fra utlandet eller den de drikker mens de er utenlands. Årsaken til at vi ikke har tatt med anslag for disse kildene, er at de bare meget sjeldent er beregnet, faktisk er nordmenns forbruk til, fra og i utlandet bare beregnet for året 1989.<sup>100</sup> Tallene er heller ikke korrigert for det utenlandske turister drikker i Norge, men dette antas gjerne å være av forholdsvis lite omfang.

Tabell 4.3: Utviklingen i forbruket av alkohol i Norge i perioden 1973-1994. Liter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over.

	Øl		Vin		Brennevin		Totalt		Intervju- data	
	Reg	Ureg	Reg	Ureg	Reg	Ureg	Reg	Ureg		
1973	2.51	0.04	0.53	0.35	2.18	0.59	5.22	0.98	6.20	2.59
1974	2.61		0.57		2.40		5.58			
1975	2.62		0.59		2.42		5.63			

99. Ole-Jørgen Skog (1986): «Trends in Alcohol Consumption and Violent Deaths», *British Journal of Addiction*, Vol. 81: 365-379.

100. I Knut Reinås (1991): *Alkoholens kilder*, Rusmiddeldirektoratet, er det anslått at gjennomsnittsforbruket fra disse kildene i 1989 utgjorde 0.92 liter ren alkohol pr. voksen innbygger.

Tabell 4.3: Utviklingen i forbruket av alkohol i Norge i perioden 1973-1994. Liter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over.

	Øl		Vin		Brennevin		Totalt		Intervju-	
	Reg	Ureg	Reg	Ureg	Reg	Ureg	Reg	Ureg	Sum	data
1976	2.64		0.58		2.44		5.66			
1977	2.66		0.59		2.49		5.74			
1978*	2.63		0.51		2.03		5.17			
1979	2.66	0.04	0.64	0.45	2.35	0.60	5.65	1.09	6.74	3.07
1980	2.77		0.75		2.46		5.98			
1981	2.57		0.69		2.06		5.32			
1982*	2.69		0.57		1.57		4.83			
1983	2.57		0.65		1.63		5.38			
1984	2.65		0.71		1.62		4.98			
1985	2.63	0.03	0.82	0.53	1.77	0.61	5.22	1.17	6.39	2.78
1986*	2.83		0.83		1.61		5.27			
1987	2.82		0.93		1.63		5.38			
1988	2.84		0.97		1.45		5.26			
1989	2.78		0.97		1.33		5.08			
1990	2.81		0.95		1.24		4.99			
1991	2.85	0.05	0.93	0.44	1.12	0.73	4.90	1.22	6.12	2.74
1992	2.76		0.91		1.00		4.67			
1993	2.67		0.92		0.96		4.55			
1994	2.69	0.05	0.99	0.45	1.00	0.95	4.68	1.45	6.13	2.72

\* I disse årene var det streik blant Vinmonopolets ansatte.

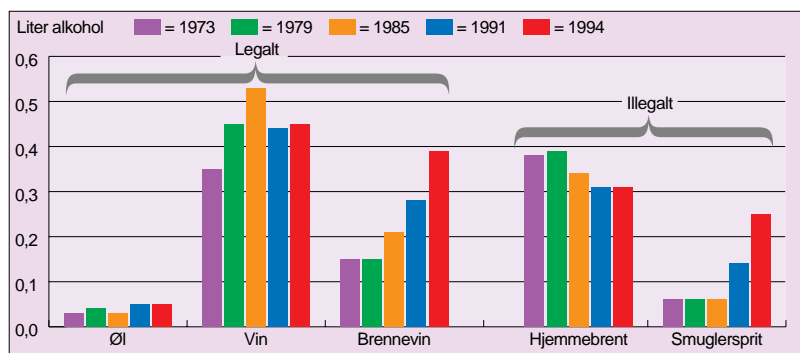
Kilde: SIFAs intervjuundersøkelser og Sturla Nordlund (1992): Metoder og metodeproblemer ved estimering av alkoholforbruk, SIFA, Oslo.

I følge tabell 4.3 har det registrerte alkoholforbruket gått ned med 10 prosent eller 0.54 liter ren alkohol pr. voksen innbygger fra 1973 til 1994. Hele nedgangen skyldes en nedgang i salget av brennevin på Vinmonopolet, brennevinsalget har sunket med 1.18 liter ren alkohol pr. innbygger fra 1973 til i dag. Det betyr at gjennomsnittsnordmannen i 1994 kjøpte omlag 3.5 flasker brennevin på Vinmonopolet, mens han i 1973 kjøpte nesten 8 flasker. En slik utvikling vekker fra brennevin finner en i de aller fleste europeiske land i den perioden vi her ser på. Men i Norge er trenden bort fra brennevin sammensatt av to tendenser: For det første uttrykker den en allmenn bevegelse blant folk bort fra brennevin og over mot øl og vin, for det andre uttrykker den en bevegelse bort fra det norske, forholdsvis dyre brennevinet og over mot brennevin fra alternative og rimeligere kilder. Begge disse tendensene vil føre til at salget ved Vinmonopolet går ned, men bare den første vil nødvendigvis også føre til at brennevinsforbruket totalt sett går ned. For å få et riktig inntrykk over utviklingen i det totale forbruket av alkohol i Norge, må vi derfor både ta hensyn til det registrerte og det uregistrerte forbruket. Tallene over det uregistrerte forbruket representerer anslag på grunnlag av intervjudata. Tar vi også hensyn til disse anslagene, synes det som om forbruket av alkohol i Norge er litt lavere i dag enn det var for 20 år siden, og at dagens forbruk er klart lavere enn det det var i 1979.

Mens brennevinssalget har gått kraftig tilbake, har ølsalget økt noe fra 1973 til 1994; gjennomsnittsnordmannen kjøpte i 1994 en ølmengde svarende til 11 halvflasker pilsnerøl mer i året enn det han gjorde for 20 år siden. Det som viser den kraftigste økningen er imidlertid vinsalget, salget var i 1994 hele 87 prosent over salget i 1973. Det svarer til en økning i forbruket pr. voksen innbygger på 0.46 liter ren alkohol, eller omlag 6 hele flasker svakvin i året.

Ser vi nærmere på tallene for det uregistrerte forbruket av alkohol, så viser det en noe annen utvikling enn utviklingen i salget av øl, vin og brennevin. Mens det uregistrerte forbruket av øl, som er nokså ubetydelig, har vært forholdsvis stabilt, er både det uregistrerte forbruket av vin og brennevin høyere i 1994 enn hva det var i 1973. Når det gjelder vin er ikke det så uventet, all den tid også det registrerte forbruket har økt. Men for brennevin forholder det seg annerledes, her har det uregistrerte forbruket gått motsatt vei av Vinmonopolets salg. Det synes likevel ikke som om økningen i det uregistrerte forbruket av brennevin oppveier nedgangen i det registrerte salget, i følge tallene i tabell 4.3 sank brennevinsforbruket totalt sett fra 2.77 liter ren alkohol pr. voksen innbygger i 1973 til 1.95 liter i 1994.

Figur 4.13 viser sammensetningen av det uregistrerte forbruket. Det uregistrerte forbruket består både av illegalt og legalt anskaffet alkohol. Det legale uregistrerte forbruket utgjøres av turistimport og hjemmeprodusert øl og vin, mens det illegale består av hjemmebrent og smuglersprit. Figuren viser at den legale delen av det uregistrerte forbruket hele tiden har vært den største, og i 1994 utgjorde den legale delen av det uregistrerte forbruket 61 prosent av alt uregistrert forbruk. Størstedelen av det legale forbruket består av hjemmelaget vin og turistimportert brennevin.



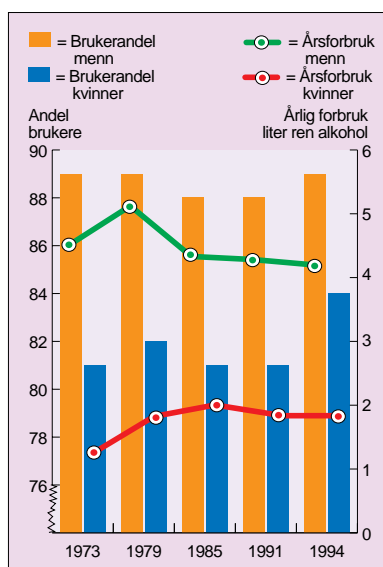
Figur 4.13 Det uregistrerte alkoholforbruket fordelt etter om det er legalt eller illegalt anskaffet.

Sammenlikner vi utviklingen i alkoholforbruket på grunnlag av tall over omsetning og anslag for det uregistrerte forbruket med resultatene som kommer fram på grunnlag av de intervjuundersøkelsene SIFA har gjort med representative utvalg av landets befolkning i årene 1973, 1979, 1985, 1991 og 1994, og som er gjengitt helt til høyre i tabell 4.3, får vi ikke bekreftet at alkoholforbruket var lavere i 1994 enn hva det var omlag 20 år tidligere. Tvert imot viser disse undersøkelsene at alkoholforbruket har økt noe, fra 2.59 liter ren alkohol pr. innbygger over 15 år i 1973 til 2.72 liter i 1994. Imidlertid er disse tallene svært usikre, og det kan være vanskelig å feste lit til dem fordi folk helt åpenbart har undervurdert sitt alkoholforbruk ganske betydelig. I 1973 oppga folk bare å ha drukket 50 prosent av det som vitterlig ble solgt av øl, vin og brennevin her til lands. I 1979 var dette tallet økt til 54 prosent, i 1985 var det 53 prosent, i 1991 56 prosent og i 1994 var det økt til 58 prosent. Denne økningen kan skyldes at folk har et mer liberalt eller uproblematisk forhold til sitt alkoholforbruk i dag enn for 20 år siden, slik at de snakker noe «sannere» enn

hva de gjorde 20 år før. Men økningen kan også skyldes at det uregistrerte forbrukets andel av alkoholforbruket stadig har blitt større og større, slik tallene i tabell 4.3 tyder på. Anslagene fra intervjuundersøkelsene trenger derfor ikke si noe om utviklingen i alkoholforbruket, men mer om endringene i folks holdning til bruk av alkohol, eller om endringene i det uregistrerte forbruket. Imidlertid er det viktig å merke seg at intervjuundersøkelsene synes å fange opp økningen i konsumet fram til omkring 1980, og nedgangen gjennom 1980-årene og helt fram til i dag.

Dersom vi ønsker å vite mer om alkoholforbruket enn bare dets størrelse og sammensetning på ulike alkoholdrikker, er vi nødt til å basere oss på data som er framkommet gjennom intervjuundersøkelser. Verken kjønn, alder eller forbruksnivå er av særlig interesse for selgeren, selv om alle disse faktorer er av stor interesse fra et alkoholpolitisk synspunkt. Når det gjelder fordelingen av alkoholforbruket på ulike forbrukertyper, vil vi derfor benytte oss av de data som er innhentet av SIFA gjennom de intervjuundersøkelser instituttet har foretatt i den perioden vi har interesse av. Disse data er beheftet med en rekke svakheter, og vi vet at folk i intervjuundersøkelser oppgir å ha drukket mye mindre enn de faktisk har drukket. Imidlertid ville dette først og fremst få konsekvenser for de anslag som gjøres over de ulike aktivitetenes nivåer. For utviklingen over tid, som er det mest interessante i vår sammenheng, er det grunn til å feste større lit til det bildet intervjuundersøkelsene gir.

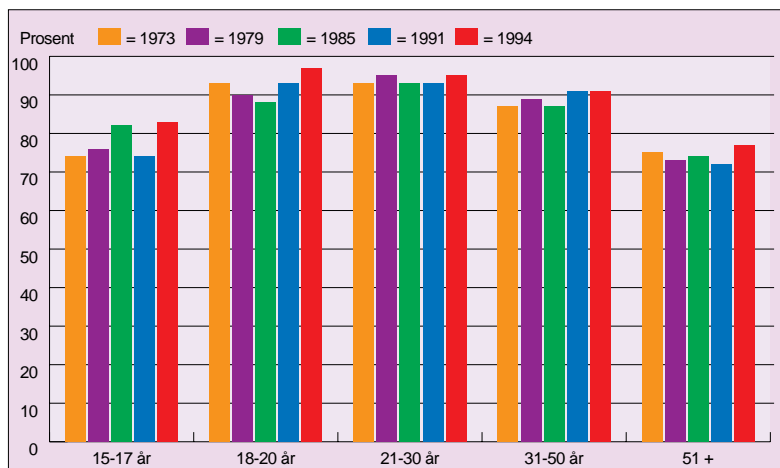
Figur 4.14 viser utviklingen i alkoholbruken fordelt på menn og kvinner. Vi ser at andelen menn som bruker alkohol har holdt seg praktisk talt uendret i de 20 årene vi ser på. Andelen kvinnelig brukere er imidlertid økt noe, og dette gjør at andelen av befolkningen som bruker alkohol har økt fra 85 til 87 prosent. Videre ser vi at forbrukstallene viser det samme som tabell 4.3: alkoholforbruket synes å være bare ubetydelig høyere i dag enn det det var i 1973. Figuren viser også at kvinnene har økt sitt alkoholforbruk både absolutt sett og i forhold til mennenes siden 1973. Hele denne økningen skjedde imidlertid fram til 1985, etter den tid har også kvinnenes alkoholforbruk vist en nedgang. Fremdeles drikker kvinnene relativt lite, i dag drikker de omlag 30 prosent av all den alkoholen som drikkes, mens de drakk 23 prosent av all alkoholen for 20 år siden.



Figur 4.14 Utviklingen i alkoholforbruk blant menn og kvinner.



I forhold til det mennene drikker, utgjorde kvinnenes forbruk i 1994 41 prosent av mennenes. Kvinnenes drikker nesten like mye vin som mennene, i 1994 drakk kvinnene 91 prosent av mennenes vinforbruk. For øl og brennevin var tallene henholdsvis 33 og 29 prosent.



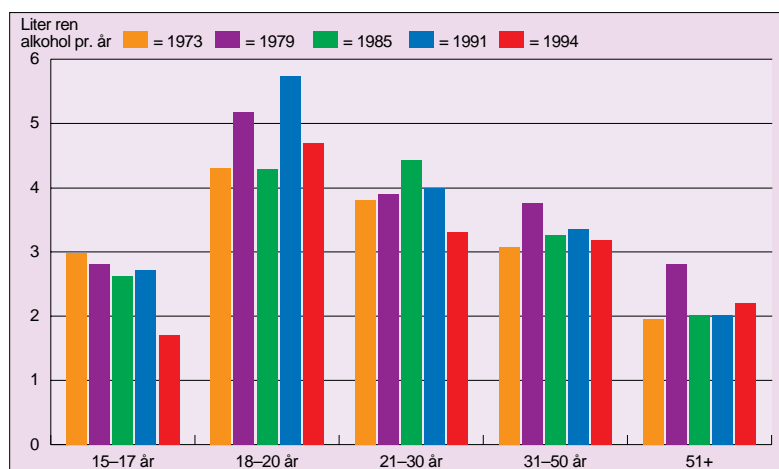
Figur 4.15 Andel som bruker alkohol fordelt på alder.

I figurene 4.15 og 4.16 har vi fordelt alkoholbrukerne på aldersgrupper. Bortsett fra de på 20 år og under, ser vi av figur 4.15 at brukerandelen har holdt seg nokså uendret i de 20 årene vi ser på. Det er imidlertid blitt vanligere å drikke blant de yngste. Når det gjelder årskonsumet, som vist i figur 4.16, er bildet litt mer sammensatt. For det første ser det ut som om de aller yngste, dvs. de som er under aldersgrensen for å selv å kunne kjøpe alkoholdrikker, drikker mindre i dag enn hva de gjorde på 1970-tallet. Den samme utviklingen har en også sett i Sverige.<sup>101</sup> For 18-20 åringene er utviklingen mer usikker, her svinger anslagene for årskonsumet veldig fra undersøkelse til undersøkelse.<sup>102</sup> For personer over 20 år synes konsumet å være på et nivå som er omlag det samme eller litt lavere enn det var på midten av 1980-tallet.

101. Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN)/Folkhälsoinstitutet (1994):

Alkohol- och narkotikautvecklingen i Sverige, Stockholm.

102. Tallene for 18-20 åringene baserer seg i 1991 på oppgaver fra omlag 90 personer, og det er derfor mulig at tilfeldigheter ved utvalget kan ha spilt en rolle.



Figur 4.16 Alkoholforbruk fordelt på alder.

Av figur 4.16 kan en også se hvordan alkoholforbruket synes å endre seg med alder. For de aller fleste er alkoholforbruket på sitt høyeste når en er omkring 20 år, for så å synke desto eldre en blir.

I tillegg til de opplysningene som figurene 4.15 og 4.16 gir om ungdommens alkoholforbruk, har det også blitt gjennomført en rekke egne undersøkelser for å få bedre kunnskap om hvor mye og hvordan ungdommen drikker.<sup>103</sup> Tabell 4.4 og figur 4.17 viser noen av resultatene fra disse undersøkelsene om ungdommens alkoholbruk.

Tabell 4.4: Ungdommens beregnede årlige forbruk av alkohol (liter ren alkohol).

	1973	1975	1981	1985		1986	1990	1993
15 år	1.24	1.34	1.35	1.53	15-16 år	2.35	1.63	1.41
16-17 år	2.77	2.88	3.26	3.02	17-18 år	3.37	3.14	3.41
18-19 år	3.98	4.18	4.60	4.75	19-20 år	4.19	4.27	3.79
Alle	2.86	2.99	3.30	3.28		3.30	2.97	2.92

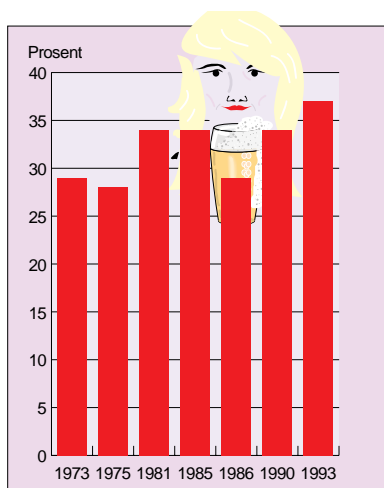
Kilde: Rusmidler i Norge 1993. Rusmiddeldirektoratet/SIFA.

Tabell 4.4 bekrefter inntrykket fra figur 4.16. Totalt sett er ungdomsgruppens alkoholforbruk på samme nivå som det var på i begynnelsen av 1970-årene, og forbruket er lavere enn det var på midten av 1980-årene. Slik sett viser altså ungdom-

103. Nils Christie og Ragnar Hauge (1962): Alkoholvaner blant storbyungdom, Universitetsforlaget; Bruun, Kjetil og Hauge, Ragnar (1963): Drinking Habits among Northern Youth, The Finnish Foundation for Alcohol Studies, Helsinki; Ragnar Hauge (1966): Ungdom og alkohol, Universitetsforlaget; Lisbeth Hjort og Olav Irgens-Jensen (1973): Bruk av stoffer, alkohol og tobakk blant ungdom i Oslo 1968-1973, SIFA; Sverre Brun-Gulbrandsen (1976): Alkoholbruk blant norsk ungdom, Universitetsforlaget; Olav Irgens-Jensen og Mons Georg Rud (1977): Bruk av stoffer, alkohol og tobakk blant gutter og jenter i Oslo 1968-1976, Universitetsforlaget; Ahlström-Laakso, S., Brun-Gulbrandsen, S., Hibell, B., Jonsson, E., Olafsdottir, H. og Sindballe, A. (1978): Ungdom og alkohol i Norden, Doxa; Olav Irgens-Jensen (1980): Bergens-ungdommens bruk av stoffer, alkohol og tobakk 1971-1979, SIFA; Olav Irgens-Jensen (1990): Ungdom og rusmidler, Rusmiddeldirektoratet.

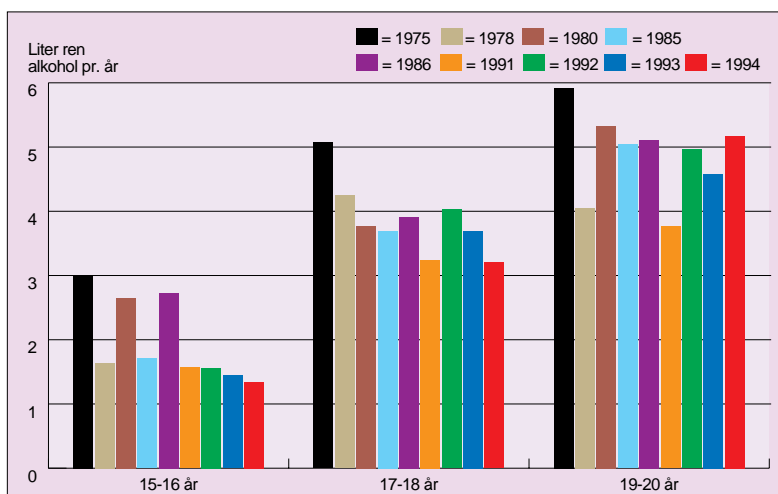
mens forbruk den samme utviklingen som det vi finner for øvrige alkoholbrukere, og støtter opp om den tidligere nevnte uttalelsen om at forandringene i de unges drikkevaner viser store likheter med de forandringene en finner i den voksne befolkningens. Når det gjelder de enkelte aldersgrupper, vanskeliggjøres en sammenlikning av at aldersinndelingen ble forandret fra og med undersøkelsen i 1986. I de senere årene synes det imidlertid som om forbruket blant de aller yngste har gått noe ned, og forbruket er i dag klart lavere enn det en fant i 1986. Vi finner heller ikke at de eldste ungdommens forbruk synes å være høyere i de seneste årene enn det var på midten av 1980-tallet, slik figur 4.16 kunne gi inntrykk av.

Figur 4.17 viser jentenes andel av hvor mye som drikkes. Figuren viser at utviklingen blant de yngste likner den vi finner hos deres eldre medsøstre: jentenes andel av alkoholforbruket er i dag høyere enn det var på begynnelsen av 1970-tallet. Men fremdeles drikker bare jentene 37 prosent av all alkoholen som drikkes av de som er i aldersgruppen 15-19 år.



Figur 4.17 15-19-årige jenters andel av det totale alkoholforbruket for aldersgruppen.

I tillegg til tall for landet som helhet, har SIFA helt siden 1968 foretatt undersøkelser omkring Oslo-ungdommens bruk av stoffer, alkohol og tobakk. Figur 4.18 viser utviklingen i Oslo-ungdommens årlige forbruk. I det store og hele støtter oppgavene om Oslo-ungdommen opp om de konklusjoner vi trakk ut fra tallene på landsbasis når det gjelder utvikling over tid. Men Oslo-ungdommen drikker mer alkohol enn sine jevnaldrende. Også her likner ungdommen på de eldre, den voksne befolkningen i Oslo drikker betydelig mer enn landsgjennomsnittet.



Figur 4.18 Oslo-ungdommens alkoholforbruk.

Om vi skal forsøke å trekke en konklusjon om utviklingen i omfanget av det norske folks bruk av alkohol i perioden 1973-1994, kan det synes som om den mest rimelige konklusjonen er at forbruket av alkohol i dag er omlag på samme nivå som for 20 år siden. Imidlertid synes forbruket å være noe lavere enn det var i 1980-årene, som var en periode med et relativt sett høyt forbruk av alkohol her til lands. Spesielt synes forbruket av brennevin å ha gått ned, og i 1994 sto forbruket av brennevin for bare 32 prosent av det totale alkoholforbruket, mot 45 prosent 21 år tidligere. Nedgangen i brennevinsforbruket gjenspeiles i noen grad som en nedgang i det totale forbruket av alkohol, men forbruk av brennevin har også blitt erstattet med mer bruk av vin og av noe mer bruk av øl.

Når det gjelder ulike brukergrupper, er det én gruppe som har økt sitt forbruk av alkohol mer enn gjennomsnittet, og det er kvinnene. Kvinner drikker nå i gjennomsnitt omtrent en tredel av det menn gjør, mot omlag en fjerdedel for 20 år siden. Ungdommens forbruk synes imidlertid å ha stabilisert seg, og utviklingen i ungdommens alkoholforbruk synes å være nokså lik utviklingen i de voksnes forbruk. Det kan tyde på at ungdommens forbruk blir påvirket av de samme alkoholpolitiske virkemidler som de som virker inn på de voksnes alkoholkonsum.

Som nevnt er gjennomsnittsforbruket av alkohol i et samfunn en god indikator på antallet storforbrukere av alkohol i samfunnet. Videre er det en rekke alkoholskader som bare storforbrukere av alkohol vil kunne pådra seg, ganske enkelt av den grunn at skadens årsak er et langvarig og høyt forbruk av alkohol. Ut fra det vi har sagt i forbindelse med utviklingen i det norske alkoholkonsumet i de siste 20 årene, skulle det ikke være noen grunn til å anta særlige endringer i denne delen av alkoholskadene. Muligens skjedde det en økning på 1980-tallet, og i så fall vil det gi seg uttrykk i en økning i de skader som er vist i tabell 4.5.<sup>104</sup> Foruten den totale forekomsten av kreft i munnhule, tunge, svelg, strupe, spiserør og lever, viser tabellen *antall døde* pr. år hvor dødsårsaken er satt til alkoholpsykose, alkoholavhengighet, alkoholisk kardiomyopati og leverkirtelhose.

104. Det kan tenkes at enkelte skader først vil komme til syne en tid etter at forbruksøkningen har skjedd. Se Ole-Jørgen Skog (1985): «The risk function for liver cirrhosis from lifetime alcohol consumption», *Journal of Studies on Alcohol*, Vol. 45: 199-208.

Tabell 4.5: Dødsfall av alkoholpsykose, alkoholavhengighet, alkoholisk kardiomyopati og alkoholisk leverkirtelhose og total forekomst av alkoholrelaterte kreftsykdommer pr. 100 000 innbyggere. \*

	1975-79	1980-84	1985-89	1990-92
Menn:				
Alkoholpsykose &				
Avhengighet av alkohol	4.5	6.3	8.0	8.6
Alkoholisk hjertemuskelsvekkelse			1.2	0.7
Skrumplever	6.2	7.3	8.9	6.4
Kreft i munnhule, tunge, svelg, strupe, spiserør og lever+	16.5	17.6	19.3	19.4
Totalt#	27.2	31.2	36.2	34.4
Kvinner:				
Alkoholpsykose &				
Avhengighet av alkohol	0.7	0.9	1.2	1.6
Alkoholisk hjertemuskelsvekkelse			0.4	0.1
Skrumplever	3.8	3.8	4.3	3.6
Kreft i munnhule, tunge, svelg, strupe, spiserør og lever+	4.8	5.7	6.0	6.1
Totalt#	9.3	10.4	11.5	11.3

\* I 1986 skjedde det en endring i klassifikasjonssystemet for dødsårsaker som gjør at oppgavene før og etter dette tidspunkt ikke er direkte sammenliknbare. Dessuten vil endringer i legers diagnostiske praksis kunne spille inn. *For de ulike kreftformene har vi gjengitt forekomsten pr. 100 000 personår slik de er registrert i Kreftregisteret, og ikke antallet dødsfall.*

+ Det er grunn til å bemerke at alle disse kreftformene, med unntak av leverkreft, også er assosiert med røyking.

# Ikke medregnet alkoholisk hjertemuskelsvekkelse.

Kilde: NOU: Dødsårsaker 1992 og opplysninger fra Kreftregisteret.

Som vi ser av tabellen samsvarer oppgavene over denne typen skader med tallene for konsumets utvikling: Vi ser en tendens til økning fram til slutten av 1980-årene, og en nedgang eller utflating på 1990-tallet. Imidlertid vil en slik betraktning på bakgrunn av forholdsvis korte dataserier være altfor overflatisk til at vi kan slå fast noen samvariasjon mellom alkoholkonsum og denne typen skadevirkninger. Det er heller ikke alltid slik at en tilsynelatende sammenheng er reell, eller at en tilsynelatende ulikhet er det.<sup>105</sup> Men en slik sammenheng er det heller ikke vår oppgave å påvise, denne påvisningen har allerede skjedd gjennom de studier vi har referert til i det foregående. For oss er det tilstrekkelig å se at det gjennomsnittlige alkoholkonsumet i Norge synes å være en god indikator på omfanget av skadevirkninger i samfunnet som har sin årsak i et langvarig høyt forbruk av alkohol.

#### 4.5.2 Drikkevanene og skader ved akutt rus

Vi har gjentatte ganger sagt at alkoholproblemene i samfunnet både er knyttet til det totale forbruket av alkohol, og til måten befolkningen får i seg denne mengden på. Drikkemåten kan som nevnt beskrives ved hvor ofte en drikker, hvor mye en van-

105. Se f.eks Ole-Jørgen Skog (1986): «Trends in Alcohol Consumption and Violent Deaths», British Journal of Addiction, Vol. 81: 365-379.

ligvis drikker, når en drikker og hvor ofte en drikker seg beruset. Alle disse forhold er det spurt om i SIFAs intervjuundersøkelser, og tabell 4.6 gjengir noen av resultatene fra disse undersøkelsene.

Tabell 4.6: Noen trekk ved drikkevanene til norske alkoholbrukere over 15 år.

	1973	1979	1985	1991	1994
Gjennomsnittlig forbruk siste drikketilfelle (cl)	..	5.3	5.9	6.5	7.3
Andel drukket mer enn 3 ganger pr. uke (pst.)	16	15	10	9	9
Andel som i løpet av siste år har drukket så mye som hhv. 6 halvflasker øl, 1 helflaske vin eller 1 halvflaske brennevin på en dag (pst.)	28	40	43	45	42
Antall ganger følt seg beruset siste år					
Menn	..	4.7	5.4	6.3	6.8
Kvinner	..	1.6	2.0	2.8	2.3
Alle	..	3.2	3.8	4.6	4.5

Kilde: SIFA

Tabell 4.6 er et forholdsvis spinkelt grunnlag å kommentere endringer i drikkevanene på. Imidlertid finner vi igjen trenden fra utviklingen i det totale forbruket også her. Vi ser at fram til midten av 1980-årene økte både gjennomsnittsförbruket pr. drikketilfelle, andelen som hadde drukket mer enn 6 halvflasker øl eller tilsvarende på en gang og antallet ganger alkoholbrukerne hadde følt seg beruset. Det som er det mest oppsiktsvekkende, er at den andelen som oppga å drikke hyppigere enn tre ganger i uka, gikk klart ned i det samme tidsrommet. På grunnlag av oppgavene i tabell 4.6 kan vi derfor ikke si at det skjedde noen omlegging av det norske drikkemønsteret i retning av mer «kontinental stil» fram til 1985. Tvert imot ble det drukket sjeldnere og mer pr. drikketilfelle i 1985 enn 6 år tidligere, og folk oppga også å ha følt seg oftere beruset i 1985 enn i 1979. Ser vi på tallene for 1991 og 1994, finner vi at denne utviklingen forsterkes, på tross av at det årlige alkoholforbruket har gått ned.<sup>106</sup> Andelen som drikker hyppigere enn 3 ganger i uka fortsetter å gå ned, mens andelen som har drukket mer enn 6 halvflasker øl eller tilsvarende alkoholmengde i løpet av en drikkesituasjon holder seg forholdsvis uendret. Men det gjennomsnittlige forbruket ved siste drikketilfelle viser økning, og antall ganger menn har følt seg beruset i løpet av ett år har økt.

Som forventet drikker menn seg oftere beruset enn kvinner, menn oppgir å ha vært 3 ganger så ofte beruset som kvinner. Blant de aller yngste er forholdet noe annerledes; andelen 15-16-årige jenter som har kjent seg tydelig beruset av alkohol mer enn 50 ganger er nesten like stor som for 15-16-årige gutter.<sup>107</sup>

106. Den samme utviklingen har en, ifølge professor Eckhart Köhlhorn ved Stockholms universitet, funnet ved intervjuundersøkelser i Sverige.

107. Olav Irgens-Jensen og Mons Georg Rud (1977): *Bruk av stoffer, alkohol og tobakk blant gutter og jenter i Oslo 1968-1976*, Universitetsforlaget, Oslo. Senere tall fra SIFA bekrefter dette, i 1994 oppga 4 prosent av de 15-16 årige jentene å ha kjent seg tydelig beruset av alkohol mer enn 50 ganger, mens det tilsvarende tallet for gutter var 5 prosent.

Tabell 4.7: Noen trekk ved drikkevanene til norske alkoholbrukere fordelt på alder

Alder	1973	1979	1985	1991	1994
<i>15-17 år:</i>					
Gjennomsnittlig forbruk siste drikketilfelle (cl)	..	5.9	9.4	6.7	6.6
Andel som i løpet av siste år har drukket så mye som hhv. 6 halvflasker øl, 1 helflaske vin eller 1 halvflaske brennevin på en dag (pst.)		34	55	30	25
Antall ganger følt seg beruset siste år	..	6.6	7.1	5.0	4.2
<i>18-20 år:</i>					
Gjennomsnittlig forbruk siste drikketilfelle (cl)		6.8	8.7	11.6	11.2
Andel som i løpet av siste år har drukket så mye som hhv. 6 halvflasker øl, 1 helflaske vin eller 1 halvflaske brennevin på en dag (pst.)	60	52	58	75	77
Antall ganger følt seg beruset siste år	..	6.0	7.5	10.9	15.2
<i>21-30 år:</i>					
Gjennomsnittlig forbruk siste drikketilfelle (cl)	..	6.3	7.5	8.6	10.1
Andel som i løpet av siste år har drukket så mye som hhv. 6 halvflasker øl, 1 helflaske vin eller 1 halvflaske brennevin på en dag (pst.)	49	52	59	64	71
Antall ganger følt seg beruset siste år	..	5.0	6.4	8.3	9.3
<i>31-50 år:</i>					
Gjennomsnittlig forbruk siste drikketilfelle (cl)	..	5.3	5.5	5.9	6.6
Andel som i løpet av siste år har drukket så mye som hhv. 6 halvflasker øl, 1 helflaske vin eller 1 halvflaske brennevin på en dag (pst.)	38	35	39	41	49
Antall ganger følt seg beruset siste år	..	2.3	2.3	3.6	3.4
<i>51 år og over:</i>					
Gjennomsnittlig forbruk siste drikketilfelle (cl)	..	3.8	4.1	4.8	4.7
Andel som i løpet av siste år har drukket så mye som hhv. 6 halvflasker øl, 1 helflaske vin eller 1 halvflaske brennevin på en dag (pst.)	25	16	13	13	13
Antall ganger følt seg beruset siste år	..	0.9	0.7	0.5	0.8

Kilde: SIFA.

Tabell 4.7 viser utviklingen i de samme kjennetegn som i tabell 4.6, men nå er de fordelt på alder. Vi ser at mens antallet opplevde beruselser har gått litt ned blant de aller yngste, har det økt meget sterkt for de mellom 18-20 år. Også aldersgruppen 21-30 år oppgir å ha drukket seg oftere beruset i 1994 enn i tidligere år. For de som har passert 30 år, synes ikke beruselsesfrekvensen å ha økt i de siste årene.

Om vi skal forsøke å summere opp det vi her har sagt om endringene i drikkevanene fra 1979 og fram til i dag, kan det se ut som om det er færre som drikker så ofte som 3 ganger pr. uke eller mer. Fremdeles er det mest vanlig å drikke 1 til 2 ganger i uka i forbindelse med helga, noe som også framgår av salgsstatistikken for Vinmonopolet, av dagligvarebutikkens salgshall for øl og av restaurantenes omsetning. Imidlertid synes det som om det har vært en tendens i retning av at folk drikker mer alkohol pr. drikkesituasjon, og særlig synes de mellom 18 og 30 år å drikke seg oftere beruset nå enn hva de gjorde for omlag 20 år siden.

Det ser altså ut til at antallet beruselsessituasjoner har økt i den perioden vi ser på, og dette skulle i så fall gi seg utslag i en økning i den delen av alkoholproblemet som er forbundet med akutt rus. Tar vi imidlertid for oss politiets reaksjoner på ordensforstyrrelser i beruset tilstand, finner vi at de er mye lavere i 1990 enn hva de var 15 år tidligere. Etter å ha vært på topp i 1980 med 6 888 reaksjoner, var tallet i 1990 sunket til 2 280 reaksjoner, dvs. med 77 prosent.

Nå vil utviklingen i politiets reaksjoner på ordensforstyrrelser i beruset tilstand være et lite egnet mål på utviklingen i antallet beruselser. Det skyldes at politiets praksis har endret seg betydelig i løpet av de årene vi ser på, det kreves i dag nokså mye mer enn tidligere av den berusede for at han skal komme i kontakt med politiet. Utviklingen i antallet reaksjoner på ordensforstyrrelser er derfor mer et mål på politiets endrede praksis overfor denne typen forseelser, enn det er et mål på antallet beruselser og de problemer de kan medføre.<sup>108</sup> Det samme kan en kanskje også si om sjansen for å bli grepet i å kjøre med promille, det er nok slik at politiet har trappet opp sin virksomhet på dette feltet i løpet av de årene vi ser på.

Enda et forhold som vil bli påvirket av endringer i alkoholbruk, er forbrytelser mot liv, legeme og helbred, dvs. den typen forbrytelser vi først og fremst forbinder med voldsbruk. Også her vil antall etterforskete saker avhenge av politiets praksis, kapasitet og prioriteringer. Men like sikkert er det at omfanget av slike forbrytelser vil bli påvirket av endringer i alkoholbruken, selv om det også er mange flere forhold ved samfunnets utvikling som spiller inn. Tabell 4.8 viser utviklingen i antallet motorvognførere ilagt straff for promillekjøring og antallet etterforskete forbrytelser mot liv, legeme og helbred fra 1971 til 1992. Vi ser at mens antall straffede promilleførere har vært omlag uendret, har det vært en enorm økning i antallet etterforskete forbrytelser mot liv, legeme og helbred. Noe av denne økningen henger helt sikkert sammen med økningen i antall beruselsetilfeller, men det er liten grunn til å tro at hele økningen kan forklares av dette. Vel så viktig er endrete normer overfor bruk av vold i samfunnet, og ikke minst en økt tendens til å bære våpen og slagredskaper av ulike typer.

Tabell 4.8: Motorvognførere ilagt straff for promillekjøring og antall etterforskete forbrytelser mot liv, legeme og helbred. Pr. 100 000 innbygger

	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-92
Promillekjøring	223.5	240.9	220.5	221.8	217.8

108.Ole-Jørgen Skog (1987): «Registrert drukkenskap i Norge», Alkoholpolitik, nr. 4: 1-9.



Tabell 4.8: Motorvognførere ilagt straff for promillekjøring og antall etterforskete forbrytelser mot liv, legeme og helbred. Pr. 100 000 innbygger

	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-92
Forbrytelse mot liv, legeme og helbred*	122.2	136.7	165.6	221.7	283.7

\* Omfatter legemsfornærmelse, legemsbeskadigelse, grov legemsbeskadigelse, uaktsom legemsbeskadigelse, drapsforsøk, drap, uaktsomt drap, barnedrap mv. og andre forbrytelser mot liv, legeme og helbred.

Kilde: NOS.

I tabell 4.9 gjengir vi utviklingen i en del andre variable som også antas å bli påvirket av utviklingen i antallet rustilfeller, og som har vært noenlunde robuste overfor endringer i registreringspraksis. Vi ser at det bare har skjedd mindre endringer i det totale antallet av de skadevirkninger tabellen omfatter. Men ser vi på utviklingen i de forskjellige typene av skader, ser vi at enkelte viser en klar tilbakegang, i.e. trafikkulykker og drukningsulykker, mens andre viser sterk økning, i.e. selvmord, drap og alkoholforgiftning blant kvinner. Endelig er det enkelte dødsårsaker hvor antallet dødsfall synes å ha holdt seg nokså konstant, slik som fallskader og alkoholforgiftninger blant menn og dødsfall hvor en er usikker på om den forulykkede er påført en skade med hensikt eller om det skyldes et uhell. Tabell 4.9 tegner derfor ikke noe entydig bilde av utviklingen i de forskjellige typene skader.

Tabell 4.9: Antall dødsfall pr. 100 000 innbygger ved enkelte årsaker som antas å ha sammenheng med akutt rus.

	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-92
Trafikkulykker	14.6	12.0	11.3	10.2	8.1
Drukningssulykker*	7.6	5.7	4.9	4.3	3.7
Fall	6.4	5.8	5.8	5.5	5.3
Selvmord	12.3	15.5	18.1	19.4	18.7
Drap	0.8	1.1	1.4	1.6	1.6
Usikker årsak+	0.4	0.8	0.8	0.7	0.9
Alkoholforgiftning	2.2	2.5	2.7	2.2	2.5
Herav: menn	3.8	4.3	4.2	3.5	4.0
kvinner:	0.6	0.8	1.2	0.9	1.1
Sum dødsfall	44.0	43.4	44.8	44.0	40.8

\* Omfatter ikke drukning i forbindelse med forlis.

+ Usikkerhet ved om skaden skyldes et uhell eller er påført med hensikt.

Kilde: NOS: Dødsårsaker 1971 til 1992.

Det er nokså bemerkelsesverdig at antallet trafikkoffer og drukningsforulykkede har gått ned i den perioden vi ser på, for i hele denne perioden har det vært en vekst i bruk av bil og lystbåter. Samtidig ser vi at antallet promilledømte har holdt seg noenlunde uendret, og det kan antyde at nedgangen i antall trafikkulykker, og kanskje også drukningssulykker, mer skyldes annet arbeid for å styrke sikkerheten til lands og til vanns enn det skyldes mindre bruk av alkohol og alkoholrus. Slike

tiltak omfatter f.eks. bruk av bilbelte og air-bag, ABS-bremser, mer kollisjonssikre biler, bedre føreropplæring, økt bruk av flytevest, bruk av overlevelsedrakter m.m.

Hovedinntrykket fra tabell 4.9 er at skadene knyttet til akutt rus totalt sett har holdt seg noenlunde uendret i den perioden vi har sett på. Det samme så vi gjaldt for de langsiktige skadevirkningene i forbindelse med alkoholbruk. Det kan derfor være grunn til å si at utviklingen i alkoholforbruket og alkoholvanene ikke har ført til noen klar endring i omfanget av alkoholproblemene i Norge fra 1975 og til i dag. Det er imidlertid grunn til å merke seg at antallet rustilfeller synes å ha økt, og særlig gjelder dette for befolkningen mellom 18-30 år.

### 4.5.3 Drikkesorter og beruselse

Som vi så av tabell 4.3, så har det registrerte forbruket av brennevin gått kraftig tilbake i løpet av de siste 20 årene. I den samme perioden har det registrerte forbruket av vin blitt nesten fordoblet, mens forbruket av øl har holdt seg noenlunde konstant. Tar vi også hensyn til utviklingen i det uregistrerte forbruket, er ikke tilbakegangen i forbruket av brennevin så stor som det registrerte salget gir uttrykk for. På tross av det er det likevel riktig å si at i hele den perioden vi betrakter, har det skjedd en overgang fra brennevin til vin og, i mindre grad, også til øl.

Ser vi litt nærmere på hvem som drikker hva, går det fram av tabell 4.10 at de yngste alkoholforbrukerne, dvs. de under 30 år, drikker relativt sett mest øl. De som drikker relativt sett mest vin finner en i aldersgruppene over 30 år, mens de over 50 år drikker relativt sett mest brennevin. Tabell 4.10 er uttrykk for to trender. For det første har det i hele den perioden vi har sett på vært en bevegelse bort fra brennevin og over mot vin og i noen grad også øl. Denne trenden mot å drikke relativt sett mer vin gjelder for alle aldersgruppene. Den andre trenden er knyttet til livsløpet, øl er en mer utpreget ungdomsdrick enn vin og brennevin. Allerede som 18-20 åring når en sitt relativt, og for svært mange også absolutt, sett høyeste forbruk av øl. Siden avtar ølforbruket, og da særlig til fordel for vin, men også brennevinsandelen øker med økende alder.

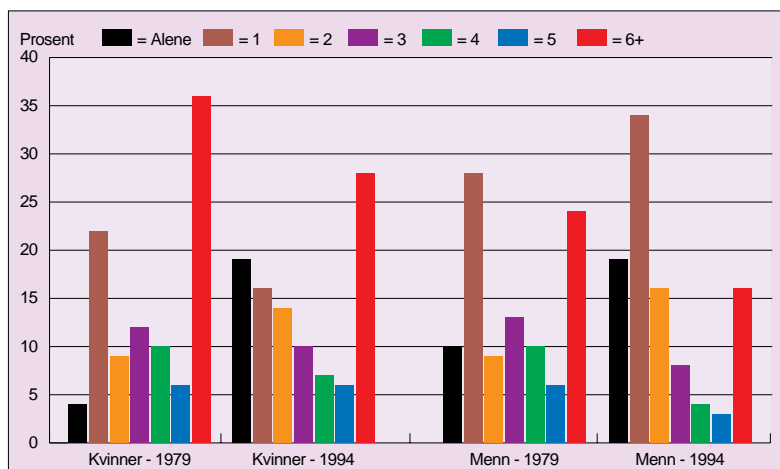
Tabell 4.10: Alkoholforbruket for enkelte aldersgrupper fordelt på øl, vin og brennevin. Prosent av totalt forbruk.

	1973	1979	1985	1991	1994
<i>15-17 år:</i>					
Øl	..	56	42	53	53
Vin	..	11	24	20	27
Brennevin	..	33	34	26	20
<i>18-20 år:</i>					
Øl	55	50	49	56	61
Vin	9	18	17	19	15
Brennevin	36	32	35	24	24
<i>21-30 år:</i>					
Øl	40	37	44	51	52
Vin	14	15	21	27	22
Brennevin	46	48	36	21	26
<i>31-50 år:</i>					
Øl	35	33	31	36	39
Vin	14	18	26	34	36
Brennevin	51	49	43	30	25
<i>51 år + :</i>					
Øl	35	38	30	27	28
Vin	15	18	23	36	38
Brennevin	50	44	48	37	34

Kilde: SIFA.

#### 4.5.4 Drikkested og beruselse

Alkohol er en drikk som først og fremst drikkes sammen med andre mennesker. Dette går fram av figur 4.19, som viser antallet personer de intervjuede oppga å ha vært sammen med ved siste drikkesituasjon. Imidlertid ser vi at bildet har endret seg noe i løpet av de 15 årene fra 1979 til 1994. For det første ser vi at det er blitt mye vanligere å drikke alene nå enn for 15 år siden, i dag er 19 prosent av drikkesituasjonene alenesituasjoner mens det bare var 7 prosent i 1979. Vi ser også at det nå er like vanlig at kvinner drikker alene som at menn gjør det. I 1994 var det like vanlig å ha drukket sammen med én person som det var i 1979, mens det var flere som oppga å ha drukket sammen med 2 personer. I 1994 var det således 59 prosent som siste gang de drakk oppga å ha drukket alene eller sammen med 1 eller 2 personer, mens den tilsvarende andelen i 1979 var 41 prosent.



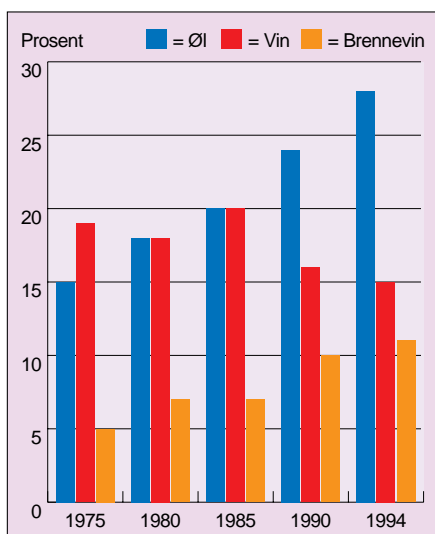
Figur 4.19 Antall personer den intervjuede var sammen med ved siste drikkesituasjon.

Dette kan være et uttrykk for at alkohol nå brukes i stadig flere situasjoner, særlig innen familien, men kanskje også ved mer uformelle besøk når noen «stikker innom». Mens det helt opp til nå har vært kaffe som har dominert denne typen sammenkomster her til lands, kan det kanskje virke som om alkoholen er i ferd med å ta noe av kaffens tradisjonelle plass. Om dette er tilfelle, er det i tråd med en utvikling enkelte hevder en finner også ellers i Europa, altså en generell tendens til en privatisering og intimisering av alkoholvanene. Det hevdes også at økningen i alkoholforbruket i en rekke land i 1980-årene skjedde særlig innen privatsfæren, noe som kan føre til at de europeiske lands drikkemønstre bli mer og mer like.<sup>109</sup> Ifølge opplysningene gjengitt i tabell 4.6, synes imidlertid ikke en slik utvikling å ha nådd Norge ennå.

I 1979 var det hele 30 prosent som oppga at de hadde vært sammen med flere enn 6 personer siste gangen de hadde drukket. Denne andelen var i 1994 sunket til 22 prosent. Det trenger ikke bety at alkohol er blitt mindre vanlig ved slike situasjoner, men bare at det er blitt mer vanlig å bruke alkohol i situasjoner som tidligere var alkoholfrie. Og fremdeles er hovedinntrykket at alkohol er noe som typisk brukes i selskapelige sammenkomster, noe som både er et uttrykk for en tradisjon her til lands, og et uttrykk for at tilstedeværelsen av alkohol har en tendens til å løse opp stemningen, og gjør det lettere å ta kontakt og snakke med andre.

Ser vi på drikkested, er det gjort få undersøkelser over hvordan alkoholforbruket fordeler seg mellom ulike tenkelige drikkesteder som eget hjem, andres hjem, restaurant, reise i utlandet osv. Av salgsstatistikken for øl, vin og brennevin synes det imidlertid som om det meste av den innenlandske alkoholen drikkes i eget eller andres hjem.

109. I en dansk studie bemerket en av intervjupersonene at «der snart ikke er den anledning, hvor der ikke serveres alkohol», og det ble i samme studie oppgitt at bruk av alkohol «er blevet en dårlig vane». Dorrit Schmidt (1995): «Fra sædvane til refleksjon. Om ændringer i den uformelle regulering av alkoholforbruket.» Nordisk Alkoholtidskrift, Vol. 12: 3-12.



Figur 4.20 Skjenkestedenes andel av den registrerte alkoholomsetningen.\*

\* Andelene for skjenket øl i denne figuren er forskjellige fra de som er oppgitt i den offisielle alkoholstatistikken fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Det skyldes at SSBs beregninger helt siden omkring 1970 har bygd på en forutsetning om at det hvert år skjenkes 10 pst. av omsetningen av øl i kl. 1 og 3 og 25 pst. av omsetningen av øl i kl. 2. Så lenge øl i kl. 2 står for mellom 80 og 90 pst. av det totale ølsalget, vil derfor SSBs anslag nødvendigvis alltid ligge litt i underkant av 25 pst., uansett hvor mye det i virkeligheten blir skjenket. Tallene i figur 4.20 bygger på Bryggeriforeningens tall over hvor stor andel av ølsalget som skjer i form av leveranser på fat eller tank. Disse leveransene vet vi går til skjenking. I tillegg blir det også solgt en del flaskeøl på skjenkestedene, noe som gjør at anslagene for skjenkeandelene i figuren blir noe for lave. Men om vi antar at andelen av det totale skjenkede kvantum øl som skjenkes på flasker har holdt seg uendret i de årene vi ser på, gir figur 4.20 likevel et godt bilde av utviklingen i skjenkeandelene.

Figur 4.20 viser andelen av salget av øl, vin og brennevin som går til skjenkesteder, altså den delen av alkoholen som drikkes i kafeer, puber, barer, restauranter og på hoteller. Figuren viser at en relativt mye større del av det samlede ølsalget enn av vin- og brennevinssalget går gjennom skjenkestedene. Vi ser også serveringsnæringens andel av ølomsetningen har blitt nesten fordoblet i løpet av de 20 årene fra 1975 til i dag. Det samme gjelder næringens andel av brennevinsomsetningen, mens andelen av vinomsetningen har gått litt ned. Nedgangen i serveringsnæringens andel av vinomsetningen skyldes den kraftige økningen i vinforbruket fra 1975 til i dag. I denne perioden har vin blitt en mye mer vanlig drikk ved private sammenkomster enn hva den var før, og økningen i restaurantforbruket har ikke holdt tritt med økningen i det totale vinforbruket. Derimot har øl- og brennevinsforbruket ute på skjenkestedene økt mye sterkere eller – for brennevin – avtatt svakere enn forbruket i privatsfæren.

Det er heller ikke slik at den delen av alkoholen som drikkes på restaurant fører til mindre beruselse enn den alkoholen som nytes andre steder. Ved en undersøkelse som ble gjort av SIFA i Trondheim i 1989 for å skaffe bedre kunnskap om drikkevaner og restaurantbruk, fant en at de som går ofte på restaurant både drikker hyppigere og drikker seg hyppigere beruset enn de som går ut sjeldnere.<sup>110</sup> Tabell 4.11 viser et representativt utvalg av Trondheimsbefolkningen inndelt etter om de går ofte, middels ofte eller sjelden på restaurant. Vi ser at særlig når det gjelder den yngste aldersgruppen, synes de som går ofte på restaurant å drikke seg mye hyppigere

110. Sturla Nordlund (1990): Drikkevaner og restaurantbruk i Trondheim, SIFA rapport 2/92.

beruset enn de som sjelden besøker slike steder. Når vi vet at det er en sammenheng mellom antallet problemer en opplever i forbindelse med bruk av alkohol og antallet ganger en er beruset, er det derfor ikke særlig overraskende at det er mer vanlig for restaurantgjester og de som oppgir å gå ofte på restaurant å ha hatt negative erfaringer med sin bruk av alkohol. Særlig synes det som om restaurantgjester kjører relativt oftere med promille enn de som sjelden går ut på restaurant for å drikke, og det synes også å være relativt sett vanligere for restaurantgjester å havne i håndgripeligheter eller slagsmål enn hva det er for de som ikke så ofte er ute på byen. Også undersøkelser fra andre land bekrefter at den drikking som finner sted offentlig fører til relativt sett større voldskriminalitet enn den som finner sted privat.<sup>111</sup>

Tabell 4.11: Gjennomsnittlig antall ganger en oppgir å ha vært tydelig beruset i løpet av siste år etter kjønn, alder og hvor ofte en er på restaurant.

	Restauranthypighet		
	Ofte	Middels	Sjelden
Menn	9.1	2.3	1.0
Kvinner	5.4	0.6	0.4
Totalt	7.7	1.3	0.7
16-30 år	11.0	2.0	1.0
31-40 år	5.2	1.8	1.6
41-50 år	1.8	0.9	0.9
51 år +	0.4	0.3	0.2

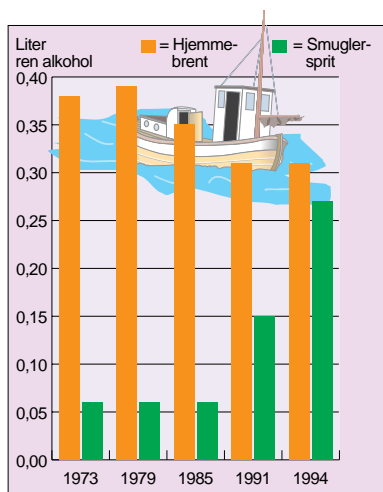
Kilde: Sturla Nordlund (1990): Drikkevaner og restaurantbruk i Trondheim, SIFA.

#### 4.5.5 Hjemmebrenning og smugling

I figur 4.21 har vi gjengitt utviklingen i SIFAs anslag på det årlige forbruket av hjemmebrent og smuglersprit pr. voksen innbygger i Norge for perioden 1973-94. Vi ser at mens forbruket av hjemmebrent synes å ha holdt seg nokså uendret i de siste 20 årene, synes forbruket av smuglersprit å ha økt. *Nordlund* hevder at disse anslagene er en indikasjon på at politiet har rett når de har hevdet at omfanget av brennevinssmugling har økt betydelig fra siste halvdel av 1980-årene.<sup>112</sup> Økningen i smuglervirksomheten har gjort at omfanget av smugling og hjemmebrenning synes å være høyere i dag enn for 20 år siden.

111.Jfr. Leif Lenke (1990): *Alcohol and Criminal Violence*, Almqvist & Wiksell International, Stockholm; Casswell, S., Zhang, J. F. & Wylie, A. (1993): «The importance of amount and location of drinking for the experience of alcohol-related problems», *Addiction*, Vol. 88: 1527-1534.

112.Sturla Nordlund (1992): *Metoder og metodeproblemer ved estimering av alkoholforbruk*, SIFA rapport nr. 3/92.



Figur 4.21 Årlig forbruk av hjemmebrent og smuglersprit pr. voksen innbygger.

#### 4.5.6 Skjenking uten bevilling

Skjenking uten bevilling er både et problem for serveringsbransjen og et kontrollpolitisk problem. Foruten at det holdes sammenkomster i lokaler uten at det foreligger bevilling til skjenking av alkoholholdige drikker, har det i enkelte byer i den senere tid vokst fram mer eller mindre permanente steder hvor det skjenkes alkohol uten at bevilling foreligger. Ofte er dette steder hvor det kreves en eller annen form for medlemskap for å komme inn. Skjenking på slike steder, uansett om det skjer til «medlemmer» eller ikke, er ulovlig, og utgjør et problem for den seriøse delen av hotell- og restaurantnæringen. Denne ulovlige virksomheten undergraver også det økonomiske grunnlaget for alle de som holder seg på den riktige siden av loven. Den bevillingsløse skjenkingen unndrar seg det vanlige lov- og regelverket, og unndrar seg dermed også all alkoholpolitisk kontroll. Imidlertid finnes det ingen statistikk over utviklingen i den bevillingsløse skjenkingen av alkoholdrikker, men det er næringens og politets inntrykk at omfanget har økt i senere år.

#### 4.5.7 Overtredelse av salgs- og skjenkebetingelsene

Etter at en fikk ordningen med kommunale kontrollutvalg, har Rusmiddeldirektoratet innhentet opplysninger om kommunenes reaksjoner i saker som gjelder brudd på salgs- eller skjenkebestemmelsene. Disse opplysningene er gjengitt i tabell 4.12. Tabellen viser at det stadig blir behandlet flere saker som gjelder brudd på salgs- og skjenkebestemmelsene, og at omkring 10 pst. av sakene fører til inndraging av bevillingen. Når det gjelder midlertidig inndraging av bevilling, er det vanligste at bevillingen blir inndratt for 1 måned, og bare svært sjeldent blir bevillingen inndratt for mer enn 2 måneder. I følge restaurant- og bevillingskontoret i Oslo kommune forekom det så å si ikke inndragninger av salgs- eller skjenkebevillinger før 1990. Dette har imidlertid også sammenheng med at før den tid ville en inndragning av en bevilling måtte gjøres for resten av bevillingsperioden, alkoholloven åpnet ikke for inndraging for kortere perioder, slik det gjøres i dag.

Tabell 4.12: Saker som gjelder brudd på salgs- eller skjenkebestemmelsene.

	1991-92	1992-93	1993-94
Antall behandlede saker	506	661	952
Antall reaksjoner	514	648	652
Type reaksjon:			
Tatt til etterretning	113	127	122
Meldt til politiet	4	6	4
Skriftlig advarsel	301	407	367
Bevilling midlertidig inndratt	52	66	71
Bevilling inndratt for godt	8	6	5
Andre reaksjoner	36	36	83

Kilde: Rusmiddeldirektoratet.

I 1993 inndrog kontrollutvalget i Oslo 8 bevillinger, og i 1994 9. Dette trenger ikke bety at kontrollen med virksomheten er blitt bedre, det kan både skyldes den nye muligheten til å ilegge skjenkestedene mildere straff, og det kan skyldes at flere finner det formålstjenlig å bryte skjenkevilkårene nå enn for 5-10 år siden

Et siste forhold det kan være grunn til å nevne i denne sammenheng, er at det kan synes som om det er flere useriøse aktører innenfor restaurantbransjen i dag enn hva tilfellet var for noen tiår siden. Dette kommer til syne på forskjellige måter, som f.eks. de erfaringer Oslo fylkesskattekontor har hatt i forbindelse med de bokettersyn de har gjennomført innen bransjen.<sup>113</sup> I 1992 gjennomførte fylkesskattekontoret bokettersyn i 28 bedrifter, og kort tid etter opphørte 24 av dem å eksistere. Tallene var heller ikke mye bedre for 1993 og 1994, så det kan faktisk se ut som om bokettersyn i seg selv er nok til at en bedrift velger å legge ned. Nå skal ikke dette forstås som en kriminalisering av restaurantbransjen som sådan, til det er det altfor mange seriøse bedrifter som driver på en fullt ut godkjent måte. Men problemet i forbindelse med virksomheten til de useriøse, er at de konkurrerer på ulike vilkår med den seriøse delen av bransjen. Derfor kan vi oppleve at bedrifter som bestreber seg på å oppfylle de vilkår myndighetene stiller til driften, får store vanskeligheter fordi de ikke greier seg i den ulike konkurransen, med mindre de selv lar seg presse til å begå ulovligheter.

#### 4.6 ALKOHOLPROBLEMETS RELATIVE OMFANG

I forbindelse med spørsmålet om det var mulig å forsøke å anslå hvor mye alkoholen koster det norske samfunnet, var vi inne på ønskeligheten av å kunne kvantifisere alkoholproblemet på en måte som gjorde at det lot seg sammenlikne med andre problemer. For uansett hvilket etisk syn en legger til grunn for alkoholpolitikken eller annen politikk, så vil det være nødvendig å foreta prioriteringer mellom ulike tiltak. Dette krever kjennskap til de ulike problemenes relative størrelse, og ikke bare til deres eksistens. En idé om alkoholproblemetets omfang sett i en samfunnsmessig

113. Niels Kristian Axelsen (1995): Restaurantbransjen i Oslo – får de drikkepengene av det offentlige? Foredrag på Norges Forskningsråds forskerbrukerseminar om økonomisk kriminalitet, 24. februar 1995.



sammenheng kan en få ved å se på tall over ulike dødsårsaker. Dette har vi gjort i tabell 4.13. Tabellen viser antall dødsfall i 1992 forårsaket av de 4 vanligste hovedgruppene av dødsårsaker og anslag for alkoholbetingete dødsfall samme år.<sup>114</sup>

Tabell 4.13: Dødsårsaker for kvinner og menn i 1992. Prosent.

	15-59 år		60-74 år		75 +	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
Alkoholbetinget	14	7	3	2	1	0
Herav: Langtids bruk	5	2	2	1	-	-
Akutt rus	9	5	1	1	-	-
Sirkulasjonsorganene	27	15	48	39	51	53
Herav: Akutt infarkt	15	6	22	16	17	14
Svulster	23	48	31	38	20	14
Herav: Lungekreft	5	5	8	5	3	1
Åndedrettsorganene	2	3	6	7	13	13
Voldsomme dødsfall	27	15	4	3	3	3
Herav: Trafikkulykker	5	3	0	1	0	0
Andre	7	12	8	11	12	17
Totalt	100	100	100	100	100	100

Kilde: NOS. Dødsårsaker 1992.

Tabellen viser at for menn og kvinner mellom 15 og 59 år er alkoholbruk en like vanlig dødsårsak som akutt hjerteinfarkt, og nesten tre ganger så vanlig som trafikkulykker og lungekreft. Etter hvert som mennene blir eldre blir alkoholbruk en mindre og mindre vanlig dødsårsak. Vi ser også at det er den akutte rusen som forårsaker flest dødsfall. I aldersgruppen 60-74 år er det imidlertid flere som dør av langtidsvirkningene av et høyt alkoholforbruk en av de akutte skadene, noe som skyldes at relativt mange dør av leverkirrhose og alkoholavhengighet i denne alderen.

For kvinner er naturlig nok alkoholbruk en mindre viktig dødsårsak enn for menn, siden de bare drikker vel en tredjedel av det menn drikker. Men alkoholen dreper også flere unge kvinner enn de som dør av hjerteinfarkt og lungekreft, og den dreper også flere enn de som dør i trafikken. Som for menn er alkoholen skyld i relativt færre dødsfall blant eldre enn blant yngre kvinner, og som for menn er det den akutte rusen som er årsaken til de fleste av de alkoholbetingete dødsfallene.

Tabellen over dødsårsaker gir et visst inntrykk av alkoholproblemets relative størrelse i forhold til andre problemer. Den viser med tydelighet at bruk av alkohol utgjør et av de største sosiale problemer i det norske samfunnet. Det er derfor ingen tvil om at et samfunn som tillater bruk av alkohol, slik vi gjør her til lands, også må føre en politikk som forsøker å regulere og kontrollere dette forbruket.

114. Vi har satt at alkoholbruk er skyld i en tredjedel av alle dødsfallene i gruppene ondartet svulst i munnhule og svelg, pankreatitt, trafikkulykker, sykkelulykker, enkelte drukningsformer, fall ekskl. bruddskader, brann i privat bolig, selvmord, drap og ukjent skadeårsak. For dødsårsakene delirium tremens, alkoholavhengighet, alkoholisk kardiomyopati, alkoholisk fettlever og leverkirrhose og alkoholforgiftning er alkoholbruk satt som årsak til alle dødsfallene.

#### 4.7 OPPSUMMERING

I dette kapitlet har vi forsøkt å gi en presis og operativ definisjon av alkoholproblemet i samfunnet. Vi har vist at alkoholproblemet både er knyttet til det langvarige og høye forbruket over tid, og til den akutte rusen. Det kan være hensiktsmessig å dele skadene inn i to typer: Skader som følger direkte av selve alkoholinntaket, og skader som følger mer indirekte av alkoholforbruket. Direkte skader av et langvarig og høyt alkoholforbruk er gjerne skader av medisinsk art, slik som leverkirrhose og forskjellige krefttyper, og utviklingen av alkoholavhengighet eller alkoholisme. De indirekte følgene av et langvarig og høyt forbruk av alkohol kan være ulike typer sosiale problemer, slik som dårligere familieliv, dårlige oppvekstvilkår for barn, problemer på arbeidsplassen, lavere arbeidsproduktivitet m.m. I motsetning til de skadelige virkningene av et jevnt og høyt forbruk av alkohol, kan det se ut som et meget moderat alkoholforbruk, for menn et daglig forbruk som ikke overstiger alkoholinnholdet i en halvflaske bordvin og for kvinner halvparten så mye, fører til en noe lavere risiko for å bli utsatt for iskemiske hjertesykdommer etter at en har passert 40 år.

I Norge er imidlertid problemene i forbindelse med akutt rus av et mye større omfang enn problemene knyttet til et langvarig og høyt alkoholforbruk. Det skyldes både at det er relativt få storforbrukere av alkohol her til lands, at alkohol i Norge ofte brukes for å drikke seg beruset og at rusatferden kan bli nokså voldsom. De direkte virkningene av akutt rus er alkoholforgiftning og et økt antall selvmordstilfeller, mens de indirekte virkningene gjerne er knyttet til at alkoholpåvirkningen fører til svekket reaksjonsevne, svekkede motoriske egenskaper og endret vurderingsevne. Dette gjør at alkoholpåvirkete lettere blir utsatt for en rekke ulykker og skader enn de som ikke har drukket. De vanligste av disse ulykkene og skadene er trafikkulykker, drukningsulykker, fallskader, skader som følge av voldskriminalitet og slagsmål o.l. Alkoholrusen har også store sosiale konsekvenser, og særlig er det verdt å understreke hvordan fyll innenfor familien kan ruinere barnas oppvekstvilkår, og frata dem alle muligheter til å skaffe seg en god framtid.

Imidlertid er det viktig å være klar over at mange også får positive erfaringer fra alkoholrus, og det er ofte det som er årsaken til at «den vanlige» mann og kvinne drikker seg beruset.<sup>115</sup> Mange opplever slike positive erfaringer på grunn av at alkoholrusen gjør det lettere å komme i kontakt med andre mennesker fordi atferden er, og tillates å være, en annen under rus enn når en er edru. Spesielt kan det for mange være lettere å ta kontakt med personer av det annet kjønn når en er påvirket av alkohol, og mange synes f.eks. det er lettere å danse når en er svakt beruset enn hva det ellers ville vært. Positive erfaringer med bruk av alkohol er heller ikke bare knyttet til rusopplevelsen. Mange vil mene at et måltid blir ekstra smakfullt om det blir servert vin eller øl og dram til maten, og mange mener servering av alkohol i selskaper og sosiale sammenkomster gjør at stemningen blir bedre enn hva den ellers ville blitt.

115. Dette kan imidlertid ikke være årsaken til den første rusopplevelsen. For å forklare den, er alkoholbrukens store utbredelse i samfunnet, drikkevaner og drikkepress mer sentrale forklaringsfaktorer.



*P.S. Krøyer, «Hipp, hipp, hurra!», 1888. Foto: O. Værings eftf. AS.*

Fordi følgene av alkoholbruken dels har sin årsak i mengden en drikker, og dels i måten en drikker på, vil utviklingen i en persons alkoholkonsum og drikkemåte si noe om størrelsen på hans alkoholproblemer. Spesielt vil det være slik at den mengden alkohol en vanligvis drikker i løpet av en periode, f.eks. et år, vil være en god indikator på de alkoholproblemer en kan regne med å møte på. Naturligvis er ikke dette noen nødvendig sammenheng, det finnes en rekke eksempler på personer som fungerer fullt ut tilfredsstillende selv om de har et høyt alkoholforbruk. Men like fullt er det en kjensgjerning at risikoen for å pådra seg alkoholproblemer øker med økende forbruk, og det fører til at alkoholproblemet på samfunnsnivå vil øke når antallet storforbrukere øker. Nå viser det seg at alkoholforbruket i samfunnet vil være fordelt mellom innbyggerne på en slik måte at en god indikator for antallet storforbrukere i et samfunn vil være det gjennomsnittlige alkoholforbruket i samfunnet; senere tids alkoholforskning har påvist at det er en statistisk sammenheng mellom antallet storforbrukere og gjennomsnittsforbruket av alkohol i samfunnet. Utviklingen i størrelsen på det gjennomsnittlige forbruket av alkohol vil derfor også si oss noe om utviklingen i størrelsen på alkoholproblemet i samfunnet, øker det gjennomsnittlige forbruket vil også omfanget av alkoholproblemer ha en tendens til å øke.

Men gjennomsnittskonsumet alene er ikke en god nok indikator på omfanget av alkoholproblemet, drikkemåten påvirker også de skader og ulemper bruk av alkohol fører med seg. Kjennskap til utviklingen i drikkemåten vil derfor være nødvendig for at en skal kunne få god kunnskap om utviklingen i alkoholproblemet. Spesielt viktig vil det være å kjenne til utviklingen i faktorer som drikkehyppighet og beruselsesfrekvenser, men også utviklingen i bruken av de ulike alkoholdrikker og i hvor og når det er vanlig å drikke alkohol er av stor interesse for å kunne forstå utviklingen i alkoholproblemet.

Ser vi på de siste 20 års utvikling i de faktorer vi har sagt vil være gode indikatorer på alkoholproblemet, finner vi at det gjennomsnittlige alkoholforbruket vokste noe fra 1973 til 1980, men at det siden da har gått litt tilbake. I 1994 var det samlede gjennomsnittlige alkoholforbruket, altså summen av registrert og uregistrert forbruk, anslått til å være 6.13 liter ren alkohol pr. innbygger 15 år og eldre, og det er omlag det samme som i 1973. Imidlertid gjelder ikke denne utviklingen for alle grupper i samfunnet, og særlig er kvinnenenes forbruk i dag betydelig høyere enn det

var for vel tjue år siden; kvinnes forbruk var i 1994 anslått til å være 41 prosent høyere enn i 1973. Ungdommens alkoholforbruk synes imidlertid å være omlag på samme nivå i dag som for 20 år siden, og lavere enn hva det var på 1980-tallet.

Når det gjelder utviklingen i en del faktorer som kan brukes til å beskrive drikke måten, finner vi for det første at det nå drikkes betydelig mindre brennevin enn tidligere. Noe av nedgangen i brennevinsforbruket har sammenheng med at alkoholforbruket har gått tilbake, mens noe av nedgangen skyldes at folk i stedet for å drikke brennevin nå drikker mer vin, og også noe mer øl. Imidlertid har ikke forbruket av såkalt uregistrert brennevin gått ned, tvert imot drikker norske menn og kvinner nå mer brennevin som kommer fra andre kilder enn Vinmonopolet enn hva de gjorde før. I de senere år kan det særlig synes som om forbruket av smuglersprit har økt, og i hele perioden har det vært en økning i forbruket av såkalt tax-free vin og brennevin.

Ser vi på utviklingen i drikkehyppighet og beruselsesfrekvenser, finner vi at andelen av befolkningen som oppgir at de drikker oftere enn tre ganger pr. uke hele tiden har vist nedgang, samtidig som antallet ganger de oppgir å ha drukket seg beruset har økt. Og ser vi litt nærmere på hvilke alkoholdrikker det er mest vanlig å drikke seg beruset på, finner vi at for de under 30 år, og særlig for 18-20-åringene, synes øl å ha tatt brennevinets plass som beruselsesdrikk, mens vinens rolle som rusdrikk er forholdsvis beskjeden for alle aldersgrupper.

Fremdeles er alkohol først og fremst en selskapsdrikk i Norge. Det vanligste er å nyte alkohol i eget eller andres hjem, men en stadig større del av den alkoholen som drikkes drikkes ute på puber, barer og restauranter. Men fortsatt er det bare vel 20 prosent av det registrerte alkoholforbruket som drikkes ute. Når det gjelder øl og brennevin, har andelen av disse drikkesortene som drikkes på skjenkesteder blitt omlag fordoblet i løpet av de siste 20 årene, mens skjenkestedenes andel av vinomsetningen er noe lavere enn i 1973. Det viser seg også at de som går ofte på restaurant drikker mer enn de som sjelden besøker slike steder, og de drikker seg også oftere beruset.

## KAPITTEL 5

**Virkemidler i norsk alkoholpolitikk****5.1 GRUNNLAGET FOR DAGENS ALKOHOLPOLITIKK**

Årsakene til at bruk av alkohol skaper problemer for enkelte, finner en både i alkoholens egenskaper, i egenskaper ved individet selv, i trekk ved individets sosiale miljø og i samspillet mellom alle disse forhold. Alkoholproblemer kan i mange tilfeller bare være et symptom på særtrekk ved individet selv eller ved dets sosiale miljø, og ha mindre med selve stoffet å gjøre.

Men som vi har pekt på i kapitlet foran, består alkoholproblemet i samfunnet av mye mer enn de problemer en gruppe storforbrukere av alkohol møter eller forårsaker. Faktisk utgjør de problemer den vanlige alkoholbruker møter og forårsaker et større problem i en samfunnsmessig forstand enn hva storforbrukerne og det vi kanskje kan kalle «utslåtte alkoholbrukere» gjør. Dette er innholdet i det foran nevnte forebyggingsparadokset, som sier at generelle alkoholpolitiske tiltak rettet mot selve forbruket av alkohol er mer effektive enn tiltak rettet mot de definerte alkoholmisbrukerne. Og når det gjelder de problemer den vanlige alkoholbruker opplever i forbindelse med beruselse og *endret* atferd, vil de være uløselig knyttet til selve alkoholen.

Dreiningen i synet på alkoholproblemet bort fra opptatthet av den enkelte storbruker over mot økt interesse for hele befolkningens forbruk av alkohol, ble klart uttrykt i St.melding 17 (1987-88) Alkohol og folkehelse.<sup>116</sup> Her sies det at mens en tidligere søkte å forklare alkoholens skadevirkninger gjennom kjennetegn ved brukeren, legger en nå hovedvekten «på forholdet mellom totalforbruk, antall storforbrukere, drikkemønster og skaderisiko.»<sup>117</sup> Det er dette en forstår med å se alkoholproblemet som et folkehelseproblem, et syn som for alvor ble introdusert innenfor alkoholpolitikken gjennom den WHO-initierte rapporten *Alcohol control policies in public health perspective* i 1975. Med «folkehelse» refererte rapporten til «alle forhold relatert til en befolknings fysiske, mentale og sosiale helse».<sup>118</sup> Det å anlegge et folkehelseperspektiv på alkoholproblemet betyr samtidig at problemet blir område for politikk, for folkehelsen vil, blant flere andre forhold, nødvendigvis avhenge av den sosial- og helsepolitikken som føres. Allerede i utgangspunktet innebærer derfor et folkehelseperspektiv at alkoholproblemet bør gjøres til gjenstand for tiltak.<sup>119</sup>

Folkehelseperspektivet i alkoholpolitikken svarer til en forskyvning vekk fra individets problemer og over mot forhold som befolkningens gjennomsnittsforbruk, andelen storforbrukere i befolkningen, befolkningens drikkemønster, befolkningsgruppers skaderisiko, kvinnenens forbruk o.l. Det er ved å påvirke disse størrelsene

116.En slik forståelse av alkoholproblemet, hvor en dreier fokus bort fra det enkelte individ og over på samfunnet, er ikke noe enestående for alkohol, det samme finner vi f.eks. for tobakksrøyking. Også her forsøker en nå å begrense det totale tobakksforbruket i samfunnet gjennom generelle tiltak rettet mot hele befolkningen, slik som f.eks. å legge høye avgifter på tobakk og å gjøre røyking ulovlig på offentlige steder, på arbeidsplasser, restauranter m.m.

117.St.melding nr. 17 (1987-88), s. 7.

118.Alcohol Control Policies in Public Health Perspective, s. 12.

119.Jfr. Klaus Mäkelä (1989): Den samhälleliga alkoholfrågan i Finland på 1900-talet och i dag. Innlegg presentert på Vinmonopolets seminar 7.9. 1989. Gjengitt i *Folket* i september-oktober 1989. Se også Darlene James (1994): *Alcohol consumption & related problems*. Alberta Alcohol and Drug Abuse Commission.

en mener en vil oppnå de mest effektive resultater av en alkoholpolitikk. Men en slik politikk vil ikke være relevant for alle deler av alkoholproblemet, og spesielt ikke for alle «individuelle tilfeller».<sup>120</sup> Imidlertid uttrykker denne endringen et klart ønske om sterkere fokus på andre problemer som samfunnet opplever i forbindelse med bruk av alkohol, enn den ensidige opptattheten av problemene til de en vanligvis har kalt alkoholmisbrukere eller alkoholister. Denne dreiningen i synet på alkoholproblemet bunner for det første i forståelsen av at det, qua samfunnsproblem, er nøye forbundet med antallet storforbrukere av alkohol i samfunnet. For det andre bunner det i en erkjennelse av at store deler av det en forbinder med alkoholproblemet i en samfunnsmessig sammenheng først og fremst er forbundet med «vanlig» alkoholbruk, og ikke med langvarig og overdreven bruk. Og for det tredje bunner det i erkjennelsen av at overfor de definerte alkoholmisbrukernes problemer vil en spesifikk alkoholpolitikk komme til kort, fordi disse problemene ofte har sin rot i sosiale og individuelle forhold, og ikke i alkoholen. Og sist, men ikke minst, bunner det i års erfaring med at behandling og påvirkning av de definerte alkoholmisbrukere er et arbeid hvor nederlagene står på rad og rekke, slik at forebygging av hele befolkningen synes å være en lettere måte å oppnå gode resultater på enn ved å satse på behandling av de alkoholen allerede har slått ut. Det betyr naturligvis ikke at slik behandling ikke er viktig; et samfunn som tillater omsetning av alkohol har også et ansvar for å tørke opp etter seg.

På samme måte som i *Alcohol control policies in public health perspective*, tar en også i rapporten *Alcohol Policy and the Public Good* et folkehelseperspektiv som utgangspunkt for alkoholpolitikken. Det sentrale budskapet i begge disse rapportene, som forsøker å summere opp resultatene av de senere års forskning omkring alkoholpolitikk, alkoholforbruk og skadevirkninger, er at tiltak som begrenser tilgjengeligheten av alkohol for den enkelte, også virker til å kontrollere det totale forbruket av alkohol i et samfunn og til å redusere alkoholens skadevirkninger i samfunnet. Den sentrale delen av alkoholpolitikken blir dermed kontrollpolitikken, som defineres som tiltak som påvirker legale, økonomiske og fysiske faktorer som bestemmer tilgjengeligheten av alkohol for den enkelte alkoholbruker. Begge rapportene legger vekt på at kontrollpolitikk er den mest effektive form for alkoholpolitikk, men det understrekes også at andre tiltak, og også tiltak rettet mot de definerte misbrukerne, er nødvendige.

Det finnes imidlertid utallige eksempler på at forskning og forskningsresultater ikke er tilstrekkelig for at det skal skje en endring i politiske virkemidler. I tillegg kreves det aksept av resultatene, og politisk vilje til å trekke de nødvendige konklusjoner av dem. En slik aksept og politisk vilje har en i de siste årene sett i det arbeidet som er gjort for å endre alkoholpolitikken i regi av WHO's Europaavdeling.<sup>121</sup> Tydeligst kommer dette til uttrykk i den tilslutningen som mange land har gitt til ønsket om å redusere alkoholkonsumet i alle europeiske land med 25 prosent, for å oppnå mål nr. 17 i den helsepolitiske planen som er utarbeidet av WHO's Europaavdeling. Dette målet sier at «innen år 2000 skal det helseødeleggende forbruket av avhengighetsskapende stoffer slik som alkohol, tobakk og psykoaktive narkotika ha blitt betydelig redusert i alle medlemslandene.»<sup>122</sup> I Norge har regjeringen satt

120. Det sies da også at «i rapporten tolker en folkehelse dithen at den er et anliggende for hele samfunnet, selv om alle utsagn knyttet til befolkningsgjennomsnitt (eller gjennomsnitt og fordeling) ikke nødvendigvis vil kaste lys over betraktninger om individuelle tilfeller». *Alcohol Control Policies in Public Health Perspective*, s. 12.

121. Jfr. Osservatorio permanente sui Govani e l'Alcool (1994): *Young People and Alcohol in Europe*, Assobirra, Roma.

122. WHO Regional Office for Europe (1992): *Targets for Health for All. The Health Policy for Europe*.

utgangsåret for reduksjonen til 1987, mens 1980 vanligvis brukes både av WHO og av de fleste andre land som har sluttet seg til målet. Årsaken til denne forskjellen skyldes at Stortinget sluttet seg til målet i 1987.

Oppslutningen om ønsket om å redusere alkoholforbruket med 25 prosent førte til at WHO's Europaavdeling har utarbeidet en «European Alcohol Action Plan» (EAAP), for å gjøre medlemslandene i stand til å gjennomføre tiltak som er nødvendige for å nå en slik reduksjon i alkoholforbruket.<sup>123</sup> Planen ble utarbeidet i nært samarbeid med alkoholforskere fra en rekke land, og disse forskernes arbeid har på sin side resultert i boka *Alcohol Policy and the Public Good*. Denne boka kan på mange måter ses på som det teoretiske fundamentet for EAAP.

I EAAP slås det fast at «den sterke samvariasjonen mellom det gjennomsnittlige alkoholforbruket i et land og antallet storforbrukere, viser at hovedmålet for enhver politikk skulle være å redusere forbruket blant hele befolkningen, like mye som å rette politikken inn mot den mest risikofylte atferden».<sup>124</sup> Hovedformålet med alkoholpolitikken skal altså være påvirke det totale forbruket av alkohol i samfunnet, men en skal også legge vekt på å påvirke drikkevaner som kan karakteriseres som høy-risiko atferd.

I St.melding nr. 17 (1987-88) ble alkoholpolitikk definert som «virkemidler og tiltak som settes i verk for direkte å påvirke alkoholforbruket eller følger av alkoholforbruket, dvs. tiltak som først og fremst har som mål å begrense skader og ulemper som har sin årsak i forbruk av alkohol.»<sup>125</sup> Denne definisjonen er i overensstemmelse med det synet på alkoholpolitikk som kommer fram i de to foran nevnte rapportene. Med tiltak for å påvirke alkoholforbruket vil en da forstå det vi foran har kalt kontrollpolitiske virkemidler, mens en med tiltak rettet mot følgene av alkoholforbruk tenker på tiltak som ikke direkte berører tilgjengeligheten til alkohol, men som likevel utgjør en viktig del av alkoholpolitikken. Informasjon og behandlingstilbud er stikkord for slike tiltak.

Dette synet på viktigheten av kontrollpolitiske tiltak er begrunnet i resultater fra senere års alkoholforskning, og særlig utgjør totalkonsumteorien og prevensjonsparadokset grunnsteiner for denne alkoholpolitikken. Totalkonsumteorien slår fast at selv om det er fullt mulig å tenke seg at alle kan drikke «forsvarlig», vil det ikke være slik. Noen vil drikke lite og andre vil drikke mye, og desto mer det drikkes i samfunnet, desto flere vil drikke mer enn forsvarlig. Det er dette som er det *kontroversielle* i totalkonsumteorien: Leveregler som fungerer godt for det enkelte individ, vil ikke nødvendigvis også gjøre det på samfunnsnivå. Prevensjonsparadokset sier på sin side at fordi det er så mange flere forholdsvis moderate konsumenter enn det er storkonsumenter, og fordi også moderate konsumenter drikker seg beruset og opplever problemer i forbindelse med sitt forbruk av alkohol, vil summen av alkoholproblemene for de moderate konsumentene overstige summen av problemene for storforbrukerne.

Imidlertid vil det være feil å si at den norske alkoholpolitikken i hovedsak er basert på resultater fra senere tids alkoholforskning. Norsk alkoholpolitikk har, som vist i *"Det historiske grunnlaget for norsk alkoholpolitikk"* i kapittel 3, lange tradisjoner, og innretningen og valget av virkemidler har vært nokså lik uavhengig av hva alkoholforskningen har bidratt med. Norsk alkoholpolitikk har helt siden midten av forrige århundre vært basert på idéen om at det er nødvendig å regulere omsetningen av alkoholholdige drikker for å kunne drive en effektiv kamp mot

123. Planen finnes i en norsk utgave som Europeisk Alkoholhandlingsplan, Rusmiddeldirektoratet, Oslo.

124. EAAP, s. 8.

125. St.melding nr. 17 (1987-88), s. 6.

alkoholens skadevirkninger, og at det ikke er tilstrekkelig å rette virkemidlene inn mot de definerte misbrukerne. Det er alkoholen som er årsaken til mye av misbruket, og derfor må alkoholens tilstedeværelse og bruk *reguleres*.

Alkoholforskningen har bidratt til å avdekke de mekanismer som ligger til grunn for den folkelige forståelsen av årsakene til alkoholproblemet, slik at det i dag er mulig å gi en logisk forklaring på hvorfor det er en sammenheng mellom den totale bruken av alkohol i et samfunn og omfanget av alkoholskadene. Men det er ikke alkoholforskningen som er årsak til den kraftige folkelige forankringen som norsk alkoholpolitikk har. Årsaken til det finner en først og fremst i framveksten av en sterk og folkelig avholdsbevegelse, og denne bevegelsens gjenklang i organisasjoner og politiske partier helt opp til i dag.

Heller ikke i dag skal en undervurdere avholdsbevegelsens betydning for utformingen av den norske alkoholpolitikken og for politikken forankring i folket. Det frivillige avholdsarbeidet spiller ennå en selvstendig rolle i utformingen av alkoholpolitikken i Norge, selv om avholdsbevegelsens styrke er betydelig svakere enn for 70-80 år siden. I dag er også noe av den folkelige karakteren borte, avholdsbevegelsen er blitt mer lik andre profesjonelle organisasjoner, og har mindre karakter av ei folkelig rørsle enn den hadde i dens storhetstid. Her deler den på mange måter skjebne med mange av de frivillige organisasjoner. Men fremdeles står avholdsbevegelsen sterkere i Norge enn i mange andre land, og det har nok hatt betydning for at Norge i dag har en mye strengere alkoholpolitikk enn mange andre land.

I det følgende vil vi gi en beskrivelse av de konkrete virkemidlene som til sammen utgjør den forebyggende delen av norsk alkoholpolitikk, og hvordan bruken av disse har endret seg i perioden 1975-95. Deretter vil vi se på effekten av de ulike alkoholpolitiske virkemidlene, før vi til slutt i kapitlet drøfter sammenhengen mellom den førte alkoholpolitikken og utviklingen i alkoholproblemet. Endringene pga. EØS-medlemskapet vil vi komme særskilt tilbake til i "[Internasjonalisering og norsk alkoholpolitikk](#)" i kapittel 8.

## 5.2 EN OVERSIKT OVER VIRKEMIDLER I NORSK ALKOHOLPOLITIKK

Den forebyggende delen av norsk alkoholpolitikk er bygd opp av mange ulike tiltak, som grovt sett kan deles inn i fire kategorier: For det første tiltak rettet mot tilbudssiden, for det andre tiltak rettet mot etterspørselssiden, for det tredje tiltak som settes i verk for å hindre at alkoholpolitikken uthules og for det fjerde «andre typer» tiltak. Tiltakene som er rettet mot tilbudssiden forsøker for det første å regulere tilgjengeligheten av alkoholdrikker ved at alt salg og all skjenking av alkoholdrikker er avhengig av bevilling fra offentlig myndighet, for det andre ved at åpningstidene også fastsettes av det offentlige. En forsøker også å begrense tilbudet av alkoholdrikker ved å holde privatøkonomiske interesser utenfor detaljomsetningen av vin og brennevin. Til det formålet er det opprettet et statseid monopol som helt fram til 1996 hadde monopol på all produksjon, import, eksport, engrosvirksomhet og detaljsalg av vin og brennevin. Endelig inneholder tiltakene rettet mot tilbudssiden regler som fremmer tilbud av svakere alkoholdrikker og alkoholfrie drikker, og regler for hvem en kan selge alkoholholdige drikker til.

Når det gjelder tiltakene rettet mot etterspørselssiden, består de for det første av at det offentlige regulerer prisene på alkoholdrikker ved å legge høye avgifter på alt salg av øl, vin og brennevin. For det andre påvirker det offentlige etterspørselen etter alkoholdrikker gjennom informasjon og opplysning om følgene av bruk av alkohol. Til det formålet er det opprettet et statlig direktorat som er ansvarlig for informasjon og opplysning. Det gis også offentlig støtte til en rekke private organi-



sasjoner som driver opplysningsvirksomhet omkring bruken av alkohol og følgene av slik bruk, og det offentlige gir støtte til alkoholfrie arrangementer. Etterspørselen blir også påvirket gjennom lovgivning som forbyr bruk av alkohol i visse situasjoner, som i arbeidstiden, eller av visse grupper, som ungdom under 18 år. Endelig forsøker det offentlige å begrense etterspørselen ved å forby reklame for alkohol.

Det er også et mål for norsk alkoholpolitikk at så mye som mulig av omsetningen av alkohol skal gå gjennom legale, registrerbare distribusjonskanaler. De alkoholpolitiske virkemidlene en benytter må derfor også bli vurdert ut fra antakelser om hvordan de vil påvirke det vi kaller det uregistrerte forbruket, dvs. leveransene av øl, vin og brennevin fra andre kilder enn dagligvarebutikker, skjenkesteder og Vinmonopolet. Men alkoholpolitikken må også inneholde virkemidler som er rettet direkte inn mot å demme opp for uønskete effekter av andre alkoholpolitiske tiltak, altså mot det en kan kalle kontrollskapte problemer. Slike tiltak settes i verk for å hindre at alkoholpolitikken uthules.

Den siste typen tiltak, som primært verken er rettet mot tilbuds- eller etterspørselssiden, men som nødvendigvis først og fremst påvirker etterspørselen, er gjerne forbundet med situasjoner hvor det er uheldig å drikke alkohol. Eksempler er promillelovgivningen og lov om pliktmessig avhold i visse yrker.

## 5.2.1 Virkemidler rettet mot tilbudssiden

### 5.2.1.1 Bevillingsordningen

Alt salg av alkohol i Norge er avhengig av at selger har tillatelse – såkalt bevilling – fra stat eller kommune til slikt salg. Fram til i dag har det vært to typer bevilling: bevilling for salg til forbruker og skjenkebevilling. I "[Alkoholpolitikk i andre land](#)" i kapittel 7 vil vi komme tilbake til to nye typer av bevilling: engrosbevilling og tilvirkningsbevilling. Bevillingene kan omfatte én, flere eller alle typer alkoholholdige drikker: brennevin, vin, sterkt øl og øl mellom 2.5 og 4.75 vol.pst. alkoholstyrke. Bortsett fra bevilling til turist- og høyfjellshoteller, til militære forlegninger og til fly, tog, båt og skip, gis salgs- og skjenkebevillinger av kommunene. Kommunal bevilling gis av kommunestyre eller formannskap eller, i kommuner med parlamentarisk styreform, dvs. Oslo, kan det være delegert til faste utvalg eller kommunerådet.

#### *Bevilling for salg til forbruker*

##### *a. Sterkt øl, vin og brennevin*

Salg av brennevin, vin og sterkt øl til forbruker kan bare foretas av A/S Vinmonopolet på grunnlag av kommunal bevilling. Sosial- og helsedepartementet fastsetter både en øvre grense for antall salgsbevillinger, det vil si antall kommuner hvor salg av brennevin, vin og sterkt øl kan skje, og antall vinmonopolbutikker. Departementet bestemmer også hvilke kommuner bevilling kan gis i. I dag er grensen for antall kommuner hvor det kan gis bevilling satt til 80, mens Sosial- og helsedepartementet har fastsatt at fram til 1998 skal ikke antall Vinmonopolutsalg overstige 114. Innenfor rammene av den planen som er trukket opp av Sosial- og helsedepartementet, kan Vinmonopolet selv ta stilling til om og hvor det skal søkes om bevilling for å opprette utsalg. Som regel kommer initiativet til nye vinmonopolbutikker fra interessegrupper, handelsforeninger eller kommuner. Innenfor hver kommune er det kommunestyret som godkjenner utsalgsstedenes beliggenhet.

I 1975 hadde Vinmonopolet 86 utsalg, hvorav 4 rene vinutsalg. 10 år senere var antallet utsalg økt til 93, hvorav 1 rent vinutsalg, og i 1994 fantes det 110 vinmono-

polbutikker som alle solgte både vin og brennevin. Mens det i 1975 var omlag 47 prosent av den norske befolkningen som bodde i kommuner med Vinmonopolbutikk, var tallet i 1994 økt til omlag 56 prosent.

For de som bor utenfor Vinmonopolets kjøresoner, har Vinmonopolet en ordning med fraktfri tilsendelse. Varene kan bestilles over telefon, ved faks eller gjennom posten, og må alltid forskuddsbetales. Varene sendes både med Postverket og med andre distribusjonsselskaper.

Det er ikke lov å selge øl med et alkoholinnhold over 7.0 volumprosent i Norge. Fram til 1. mars 1993 ble øl klasse 3 (4.75-7.0 volumprosent alkohol) tillatt solgt i dagligvarebutikker med kommunal bevilling for salg av slikt øl. I 1975 hadde 2 297 butikker bevilling til salg av øl i klasse 3. Etter 1. mars 1993 kan slikt øl bare selges gjennom Vinmonopolets butikker, noe som innebar at antallet salgssteder for sterkt øl ble redusert fra omlag 1 800 til 110.

#### *b. Øl mellom 2.50-4.75 vol.pst. alkoholinnhold*

Salg av øl med alkoholinnhold mellom 2.50-4.75 volumprosent kan, bortsett fra salg fra bryggeriutsalg og formidlingssalg av handlende eller bryggeriagenter, bare foretas av den som har handelsrett etter handelsloven, og på grunnlag av kommunal bevilling. Kommunal bevilling kan gis til personer over 20 år, og gjelder bare for bestemte lokaler.

Kommunene har adgang til å innføre monopol på salg av øl. Monopolet kan enten være privat eller kommunalt. Kommunal bevilling til salg av øl med 2.50-4.75 vol.pst. alkoholinnhold gis til dagligvareforretninger og til ølmonopol. I 1993 hadde 7 kommuner kommunale ølmonopolutsalg og 64 kommuner private. I 328 kommuner ble øl med pils' styrke solgt gjennom dagligvarebutikker, mens 40 av totalt 439 kommuner ikke hadde salg av slikt øl.<sup>126</sup> I 1980 ble det solgt pilsnerøl i 4 637 dagligvarebutikker. Fra 1975 til 1980 hadde det vært en nedgang på omlag 800 butikker, noe som mer skyldes forhold innenfor dagligvarehandelen enn endringer i bevillingspraksis. Det laveste tallet butikker som solgte øl hadde en i 1983, da det var 4 429 slike butikker. Siden da har antallet økt noe, og var i 1993 4 775 butikker.

Kommunal bevilling til salg av vin og brennevin gjelder for 4 år, kommunal bevilling til salg av øl gjelder for inntil 4 år, det vil si for 1, 2, 3 eller 4 år. Kontrollen med at salget skjer på forsvarlig vis er lagt til kommunene. Tidligere kunne en bevilling bare inndras for resten av bevillingsperioden, men etter endringene i alkoholloven i 1989 kan en bevilling inndras for et begrenset tidsrom, f.eks. én måned.

Salgsbevillinger er pålagt en årlig avgift. Avgiften er knyttet til omsetningens størrelse. Minsteavgiften for en salgsbevilling for øl er 300 kr og maksimumsavgiften er 12 000 kr. Avgiftene tilfaller kommunene. Vinmonopolet betaler hvert år en egen avgift til statskassen.

#### *Skjenkebevilling*

Skjenking av alkoholholdige drikker kan bare skje etter kommunal bevilling, med unntak av hoteller som etter hotelloven har samtykke til å bruke betegnelsen turisthotell eller høyfjellshotell, som kan gis bevilling av Sosial- og helsedepartementet eller den departementet har delegert myndigheten til (fylkesmannen). Sosial- og helsedepartementet kan også gi bevilling til militære forlegninger, restauratører på passasjerskip, Norges Statsbaner og til luftfartsselskap. Fram til 1996 har det bare vært tillatt å skjenke vin eller brennevin som var levert av A/S Vinmonopolet. Kom-

126.Rusmiddeldirektoratet (1994): Kommunenes alkoholpolitikk.

munal bevilling gis til personer over 20 år, og gjelder godkjente skjenkesteder. Det kan ikke knyttes andre vilkår til bevillingene enn de som følger av alkoholloven.

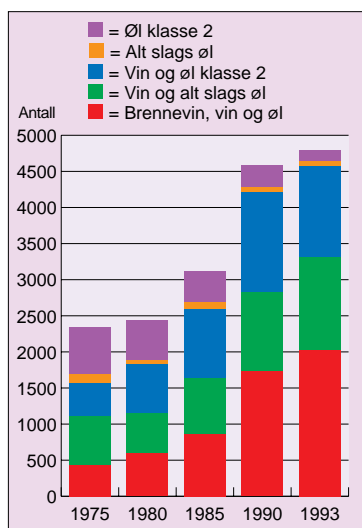
Kommunal bevilling til skjenking av alkohol gjelder for inntil 4 år, det vil si for 1, 2, 3 eller 4 år, mens statlige bevillinger gjelder inntil videre. Kontrollen med at skjenkingen skjer på forsvarlig vis er lagt til kommunene.<sup>127</sup> Ved uforsvarlig skjenking kan bevillingen inndras for hele eller deler av den perioden den opprinnelig ble gitt for. En bevilling kan bare inndras dersom virksomheten ikke har skjedd i samsvar med alkoholloven eller i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av andre lover når bestemmelsene har sammenheng med formålet i alkoholloven. Departementet kan når som helst inndra statlige bevillinger.

Skjenkebevillinger er pålagt en årlig avgift. Avgiften er knyttet til omsetningens størrelse, og skal dekke utgiftene til kontroll. Minsteavgiften for skjenking av alkohol er 600 kr, og den høyeste avgiften er 24 000 kr. Avgiftene tilfaller kommunene.

Det er ikke gitt klare retningslinjer i alkoholloven for tildeling av bevilling til salg og skjenking, men det sies at «bevillingsvedtak etter alkoholloven er en skjønnsmessig forvaltningsavgjørelse. Kommunen må ut fra lovens formål utøve et alkoholpolitisk skjønn ved behandlingen av bevillingssøknader.»<sup>128</sup> Det kan stilles krav til vandel og egnethet ved bevillingssøker. Om en bevillingshaver overdrar virksomheten, kan virksomheten fortsette i inntil 3 måneder på den tidligere bevillingen.

I tillegg til faste bevillinger til skjenkesteder, kan det gis såkalte ambulerende bevillinger til steder som vanligvis ikke har skjenkerett. Disse bevillingene gjelder bare for enkelte anledninger, og en forutsetning for at ambulerende bevilling blir gitt er at det utelukkende skjenkes til deltakere i det loven forstår med «sluttet selskap».

En skjenkebevilling kan enten gjelde for alt øl, vin og brennevin, eller bare for enkelte alkoholdrikker.



Figur 5.1 Utviklingen i antall skjenkesteder fra 1975 til 1993.

127. Et unntak er her skip. Kontroll med skjenkingen på skip har i dag ingen instans ansvar for.

Men skjenkeretten er avgiftsbelagt, og avgiften tilfaller staten.

128. Rundskriv I-16/90 fra Sosialdepartementet, Alkoholloven av 2. juni 1989 – en orientering (s. 9).

I 1993 ble det skjenket alkohol i 421 av landets 439 kommuner. Det kunne skjenkes brennevin, vin og øl i 354 kommuner, vin og øl i 65 kommuner og bare øl i 2 kommuner. Figur 5.1 gir en oversikt over utviklingen i antall skjenkesteder i Norge fra 1975 til 1993. Figuren uttrykker to tendenser: For det første at det har vært en kraftig økning i antallet skjenkesteder, og at økningen var særlig sterk i annen halvdel av 1980-årene. For det andre at veksten har vært særlig sterk i antallet skjenkesteder for brennevin; mens antallet skjenkesteder ble omlag fordoblet fra 1975 til i dag, ble antallet skjenkesteder for brennevin nesten femdoblet.

### 5.2.1.2 Åpningstider

#### *Brennevin og vin*

Salg av brennevin og vin kan etter alkoholloven skje fra kl 08.30 -18.00. Salg er forbudt på søn- og helligdager, 1. og 17. mai, jul-, nyttårs-, påske- og pinseaften og stemmedagen for stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunevalg. På dager før søn- og helligdager skal salget opphøre kl 13.00 (men ikke før Kristi Himmelfarts dag, 1. og 17. mai). Innenfor disse rammene kan Sosialdepartementet fastsette salgstiden. Departementet kan også gi forbud mot at Vinmonopolet holder åpent på lørdager. I dag holder vanligvis Vinmonopolets butikker åpent kl 10-17 på mandag-onsdag, 10-18 på torsdager, 9-17 på fredager og 9-13 på lørdager. Når vi ser bort fra at butikkene nå kan ha vanlig åpningstid dagene før Kristi Himmelfarts dag, 1. og 17. mai, har det ikke skjedd noen utvidelse av Vinmonopolets åpningstid i løpet av de siste 20 årene.

#### *Butikksalg av øl*

Åpningstidene for detaljsalg av øl følger den vedtatte åpningstiden for butikken, men kommunestyret kan foreta innskrenkninger i salgstiden. Innskrenkningene kan ikke gå videre enn de som gjelder for brennevin og vin. Ennå på midten av 1980-tallet var de vanlige åpningstidene i varehandelen mellom kl. 08.30/09.00 og kl.16.00/17.00 mandag til fredag, og mellom 08.30/09.00-13.00 på lørdag. Det var også vanlig å holde langåpent én dag i uka, f.eks. til kl. 19.00 på torsdager. I dag er det ikke uvanlig at dagligvarebutikker holder åpent mellom kl. 09.00-20.00 mandag-fredag, og 09.00-18.00 på lørdager. Enkelte steder har butikkene åpent enda lenger, f.eks. til kl. 22.00 mandag-fredag, eller på noen av disse dagene. Selv om mange kommunestyre har vedtatt innskrenkninger i salgstiden for øl, er likevel salgstiden for øl i dag atskillig lenger enn hva den var for omlag 10 år siden. Praksis varierer også mellom kommunene, mange kommuner praktiserer en ordning hvor ølsalget pågår helt til butikken stenger.

#### *Skjenking av brennevin, vin og øl*

Skjenking av brennevin etter kommunal bevilling kan skje fra kl. 13-24, mens skjenking av øl og vin følger skjenkestedets åpningstid, men slik at salget må slutte minst en halv time før stengetid. Kommunestyret kan forlenge skjenketiden for brennevin slik at den faller sammen med skjenketiden for øl og vin. Departementet fastsetter vilkårene for skjenkingen på turist- og høyfjellshoteller med departemental bevilling. Det er ikke tillatt å skjenke brennevin på søndager, 1. og 17. mai, nyttårsdag, langfredag, første påskedag, Kristi Himmelfartsdag, første pinsedag og første juledag, og på stemmedagen for stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunevalg.<sup>129</sup>

I dag er det forholdsvis vanlig at brennevin skjenkes like lenge som øl og vin, men skjenketidens opphør varierer mye mellom kommunene. I siste halvdel av 1980-tallet ble skjenketiden mange steder betydelig utvidet, og det var da ikke uvanlig at det i de største byene blir skjenket i alle fall øl og vin fram til kl. 03.00-04.00. Nå kan det synes som om det er økt interesse for innstramming av skjenketidene i mange kommuner.<sup>130</sup>

### 5.2.1.3 *Selvbetjening*

I følge Forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. kan bare salg og utlevering av brennevin og vin foretas av betjening over disk. Salg av øl i klasse 2 kan imidlertid skje ved selvbetjening, og fram til sommeren 1990 var dette også tilfellet for salg av øl i klasse 3. Fra 1. juli 1990 fram til 1. mars 1993 kunne sterkt øl bare selges av betjening i butikker med bevilling for slikt salg; etter den tid kan sterkt øl bare selges over disk i Vinmonopolets butikker.

### 5.2.1.4 *Statsmonopol for omsetning av sterkt øl, vin og brennevin*

A/S Vinmonopolet ble opprettet for at staten skulle kunne utøve kontroll med omsetningen av vin og brennevin, og for å holde privatøkonomiske interesser utenfor deler av vin- og brennevinsomsetningen. Fram til i dag har monopolet hatt enerett på all produksjon av brennevin og all import, eksport, engros- og detaljomsetning av vin og brennevin. Fra 1. mars 1993 omfattet monopolet også alt detaljsalg av sterkt øl. Som en følge av Norges medlemskap i EØS, vil en oppheve monopolet på all annen virksomhet enn detaljsalg av sterkt øl, vin og brennevin, og på produksjonen av brennevin. Monopolet på import av øl ble allerede opphevet da EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994. Vi kommer nærmere inn på disse endringene i "*Alkoholpolitikk i andre land*" i kapittel 7.

Det statlige monopolets alkoholpolitiske funksjon er å holde privatøkonomiske interesser og konkurransens krefter utenfor deler av omsetningssystemet for vin og brennevin. Dette ønsker en å gjøre fordi de privatøkonomiske interessene, og særlig konkurransen, utgjør sterke og ekspansive krefter. Mens de private interessene tidligere bare fikk utfolde seg innenfor skjenkingen av alkoholholdige drikker, innenfor produksjon, eksport og engrossalg av øl og innenfor detaljomsetningen av øl, fra 1. mars 1993 bare for øl med lavere alkoholinnhold enn 4.75 vol.pst., kan de fra 1996 operere på alle andre områder enn innenfor brennevinsproduksjonen og detaljomsetningen av sterkt øl, vin og brennevin.

Med unntak av at salget av sterkøl i 1993 ble lagt til monopolet, har det formelt sett ikke vært større endringer i Vinmonopolets virksomhet i tidsrommet 1975-1995. Det er likevel grunn til å merke seg at Vinmonopolet i dag framstår med en

129.«Skjenkedøgnet» varer imidlertid helt til kl. 06.00 søndags morgen.

130.Mens det i Oslo våren 1989 var omlag 480 skjenkesteder med alminnelig bevilling, hvorav 64 kunne skjenke etter kl. 03.00, var tallet på skjenkesteder i juni 1995 økt til i underkant av 650. Ingen kunne imidlertid skjenke lenger enn til kl. 02.30. 370 steder sluttet å skjenke kl. 00.30 eller tidligere, mens omlag 250 skjenket fram til kl. 02.30. Alle disse stedene lå innenfor den såkalte «skjenkeringen», dvs. i eller nær bysentrum. Omlag 250 steder holdt åpent lenger enn kl. 03.00. (Oslo kommune, Liste over skjenkesteder i Oslo, juni 1995.) I Bergen kommune ga en i 1984 tillatelse til såkalt utvidet skjenketid, noe som innebar at omlag 30 prosent av byens 129 skjenkesteder i 1990 skjenket øl og vin til kl. 02.30. Tidligere hadde det vært vanlig å slutte skjenkingen ved midnatt. (Bergen kommune: Handlingsprogram for å redusere rusmiddelbruken i Bergen 1992-1995.) I dag er skjenketiden i Bergen strammet inn, og kommunen ønsker ikke å tillate skjenking ut over kl. 01.00 fra søndag til torsdag, og ut over kl. 02.00 på fredager og lørdager (Bergens Tidende, 28.2.95).

litt annen holdning til sin virksomhet enn tidligere. Særlig har det skjedd store forandringer i utformingen av butikkene, og i den vareinformasjonen bedriften tilbyr kundene. Mens det tidligere f.eks. ikke var vanlig å stille ut bedriftens varer i butikkene, finner en i dag i de fleste butikker glassmontrer hvor en del varer er utstilt, og hvor det gis opplysninger om pris og smakstype. Bedriften gir også ut et eget informasjonsblad, og en rekke brosjyrer som gir opplysninger om dens varetilbud.

#### *5.2.1.5 Tiltak for å styrke tilbudet av alkoholsvake og alkoholfrie drikker*

Som et ledd i arbeidet med å begrense det totale forbruket av alkohol, forsøker en å styrke tilbudet av alkoholfrie (drikker med lavere alkoholinnhold enn 0.7 vol. pst.) og alkoholsvake (drikker med alkoholinnhold mellom 0.7-2.5 vol.pst.) drikker. Dette gjøres for det første ved at en har utformet avgiftssystemet slik at alkoholdrikker innenfor disse alkoholgrensene har lavere avgifter enn sterkere drikker, for det andre ved at en påbyr skjenkesteder og Vinmonopolets butikker å ha et utvalg av alkoholfrie viner. I perioden 1975-1995 har Vinmonopolet foruten å tilby alkoholfri vin, også utvidet tilbudet til å omfatte alkoholsvak vin, såkalt lettvin.

#### *5.2.1.6 Opplæring av salgs- og skjenkepersonell*

Alkoholloven fastsetter at det er forbudt å selge eller skjenke alkohol til mindreårige eller til personer som er åpenbart beruset, eller til å skjenke alkoholholdig drikk på en slik måte at den som skjenkes må antas å bli åpenbart beruset. Det kan ofte være vanskelig å avgjøre kundenes alder og hvor mye de har drukket, og det kreves både erfaring og opplæring i å avgjøre dette og, ikke minst, i å kunne nekte slike kunder kjøp eller servering uten at det skapes en rekke ubehageligheter.

### **5.2.2 Virkemidler rettet mot etterspørselssiden**

#### *5.2.2.1 Alkoholavgifter*

Et av de viktigste grunnprinsippene i norsk alkoholpolitikk er at det skal være relativt dyrt å drikke alkohol. For å sikre det, er all alkohol pålagt alkoholavgifter. Høsten 1994 utgjorde alkoholavgiften på øl kl. 2 (pils o.l.) 42 pst. av salgsprisen i butikk, avgiften på øl i kl. 3 (eksportøl, juleøl o.l.) 45 pst. av salgsprisen i butikk, avgiften på rimelig svakvin litt under 50 pst. av Vinmonopolets butikkpris, avgiften på rimelig sterkvin vel 60 pst. av Vinmonopolets butikkpris og avgiften på brennevin i middels prisklasse vel 70 pst. av Vinmonopolets butikkpris.<sup>131</sup>

Fordi alkoholavgiftene er knyttet til alkoholinnholdet, og ikke til prisen, er avgiftenes andel av skjenkeprisen mye lavere enn deres andel av butikkprisen. Alkoholavgiften på en halv liter øl i kl. 2 til 38 kr utgjør 17 prosent av prisen, og alkoholavgiftens andel av prisen på ei hel flaske vin til 150 kr på restaurant er omlag 15 prosent. For brennevin vil alkoholavgiften utgjøre litt over 20 prosent av skjenkeprisen, når skjenkeprisen for rimelig brennevin settes til 40 kr for 4 cl.

Det er ikke lov til å gi spesielle rabatttilbud på salg av alkoholholdige drikkevarer til forbruker.

Det norske avgiftssystemet er utformet slik at alkoholen i brennevin er hardere beskattet enn alkoholen i vin, og alkoholen i vin er igjen hardere beskattet enn alkoholen i øl (med unntak av øl over 4.75 vol.pst.). Tabell 5.1 viser hvordan de ulike alkoholdrikker er beskattet pr. 1. januar 1995.<sup>132</sup> Fram til 1. januar 1995 hadde det

131.I tillegg kommer merverdiavgiften på 18.7 prosent av butikkprisen.

132.Budsjettinnstilling S. nr. 13 – 1994-95.

bare vært to skatteklasser for alkoholdrikken øl: Skatteklasse 2 som omfattet øl mellom 2.75-4.75 vol.pst., og skatteklasse 3 for øl mellom 4.75 og 7.00 vol.pst. Denne inndelingen gjorde det ulønnsomt å brygge et øl med et alkoholinnhold på 3.5 vol.pst. Ved å dele de gamle skatteklasser ønsket en blant annet å stimulere til en overgang til mer alkoholsvakt øl, fordi en antok at endringen ville føre til at det ville komme et svakere øl på markedet.<sup>133</sup> Det gjorde det også, fra 1. januar 1995 fikk forbrukerne et nytt øl å velge i, det såkalte «31/2». Dette ølet ble omlag 2 kr billigere enn pilsnerøl pr. halvflaske á 0.35 liter, men i dag tas dette ølet ut av markedet pga. for dårlig salg. I forbindelse med omleggingen av skattesystemet for øl fikk også skatteklassene nye navn, det svakeste ølet er i skatteklasse A og det sterkeste er i klasse G.

Tabell 5.1: Alkoholavgiftene pr. 1. januar 1995.\*

Alkoholtype	Klasse	Alkoholstyrke	Vanlig alkoholinnhold+	Avgift pr. liter og vol.pst
Øl(31/2)	C	2.75-3.75 vol.pst.	3.5 vol.pst	kr 2.10
Øl(pils, bayer)	D	3.75-4.75 vol.pst	4.5 vol.pst.	kr 2.84
Øl#	E	4.75-5.75 vol.pst	5.5 vol.pst.	kr 3.30
Øl (gull, juleøl)	F	5.75-6.75 vol.pst.	5.9/6.4/6.5 vol.pst.	kr 3.99/3.68/3.62
Øl#	G	6.75-7.00 vol.pst.	7.0 vol.pst.	kr 3.52
Svakvin		2.51-15.0 vol.pst.	9.0-12.5 vol.pst	kr 3.13
Sterkvin		15.0-22.0 vol.pst.	15.0-22.0 vol.pst.	kr 5.95
Brennevin		22.0-60.0 vol.pst.	38.0-41.5 vol.pst	kr 6.03

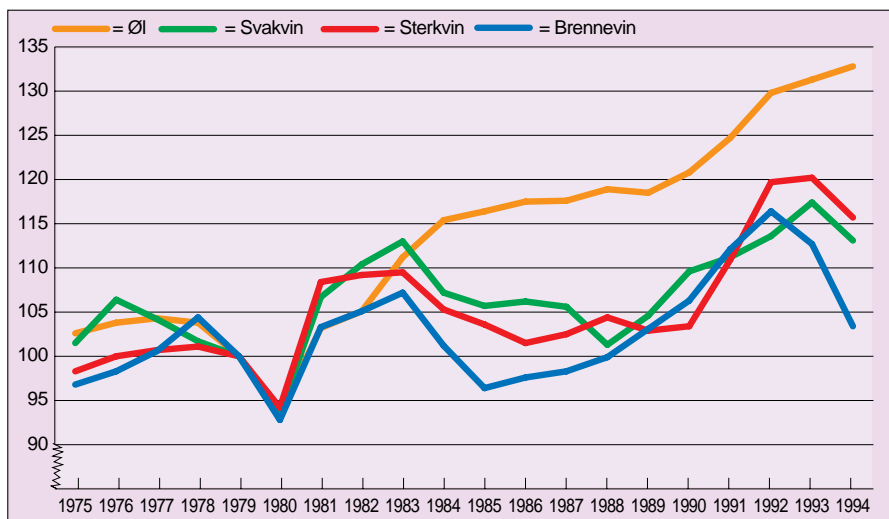
\* Tabellen omfatter bare det som alkoholoven definerer som alkoholdrikk. Øl i klasse A, dvs. øl med en alkoholstyrke mellom 0 og 0.7 vol.pst, beskattes som alkoholfrie drikker (kr 1.08 pr. liter), og for øl i klasse B, dvs. øl med alkoholstyrke fra 0.7- 2.75 vol.pst. (lettøl), er avgiften kr 1.96 pr liter.

+ Alkoholinnholdet i de ulike øltypene er hentet fra Alkoholstatistikk 1994 utgitt av Bryggerienes servicekontor.

# I disse klassene finnes det i følge statistikken fra Bryggerienes servicekontor ikke noe øl i handelen.

Figur 5.2 viser utviklingen i realprisen for øl, svakvin, sterkvin og brennevin i perioden 1975 – 1994. Prisutviklingen gjenspeiler i hovedsak utviklingen i alkoholavgiftene. Vi ser at prisene på alle alkoholdrikker var på sitt laveste i 1980. I 1981 ble det gjennomført en kraftig avgiftsøkning, og avgiftene og realprisene på alle drikker økte ytterligere i 1982 og 1983. Fra da av og fram til 1988 sank vinprisen jevnt, for så igjen å øke fram til 1993 da den nådde sitt høyeste nivå noensinne. I 1994 er vinprisen tilbake på 1992-nivå. Også brennevinsprisen sank fra 1983 til 1985, for så å øke jevnt og trutt fram til 1992. De to siste årene har den falt kraftig, og er nå omlag på samme nivå som etter avgiftsøkningen i 1981.

133.St.prp. nr.1 (1994-95): Skatter og avgifter til statskassen (s.20).



Figur 5.2 Realprisen for øl, vin og brennevin 1975-1994. Indeks, 1979 = 100.

Imidlertid skilte utviklingen i ølprisen lag med vin- og brennevinsprisene etter 1983. Ølprisen fortsatte å stige også etter den tid, og har steget mer eller mindre jevnt helt siden da. I dag er realprisen på øl omlag 40 prosent høyere enn da den var på sitt laveste i 1980, og nesten 30 prosent høyere enn gjennomsnittet for 1970-årene. Ser vi på forholdet mellom prisene på de ulike alkoholdrikkene, er forholdet mellom prisene på svakvin, sterkvin og brennevin nesten uendret. Men ølet er relativt sett blitt mye dyrere enn før; setter vi forholdet mellom ølpris og brennevinspris til 1 i 1979, var det i 1994 1,27. Fra 1979 til i dag har det derfor vært ført en prispolitikk overfor de forskjellige alkoholdrikker som relativt sett har vært til ugunst for ølet, mens vin og brennevin har vært behandlet nokså likt. I dag ligger prisen på vin og brennevin på omlag samme nivå som i 1981, mens ølprisen aldri har vært høyere i de årene vi ser på.

### 5.2.2.2 Lover og regler for å redusere etterspørselen etter alkoholdrikker

#### Aldersgrenser.

Det er i følge alkoholloven ikke tillatt å selge øl eller vin til personer under 18 år, og brennevin til personer under 20 år. Det er heller ikke tillatt å kjøpe brennevin fra utsalg til noen under 20 år, eller øl eller vin til noen under 18 år. Også selgerne av alkoholholdige drikker må oppfylle de samme aldersgrenser. Det har ikke vært noen endringer i aldersgrensene siden aldersgrensen for å kjøpe brennevin ble senket fra 21 til 20 år i 1973.

#### Reklameforbud.

Alkoholloven fastsetter at det både er ulovlig å reklamere for alkoholholdig drikk, og for hjelpemidler og ingredienser som er beregnet for framstilling av eller tilsetning til sprit. Det er også forbud mot å reklamere for utstyr som er bestemt for eller som finnes tjenlige for tilvirking eller omdestillering av sprit, brennevin og isopropanol. Videre er det forbud mot å oppfordre eller gi veiledning til slik virksomhet. Endelig er det forbudt å reklamere for stoffer som er særskilt beregnet for, eller som i reklamen betegnes som egnet til, tilsetning til alkoholholdig drikk. Imidlertid er



det lov å reklamere for drikker med lavere alkoholinnhold enn 2.5 vol.pst., da disse ikke regnes som alkoholholdig drikk etter alkoholloven.

Formålet med reklameforbudet er å begrense det totale forbruket av såvel registrert som uregistrert alkohol. Reklameforbudet trådte i kraft 1. januar 1975.

#### *Utlodning*

Det er forbud mot å auksjonere eller lodde bort alkoholholdig drikk, og å la dette skje.

#### *Vareutvalg.*

Den som har bevilling til å skjenke brennevin, vin eller øl, plikter også å føre et rimelig utvalg av alkoholsvak og alkoholfri vin, og øl i klasse 1 og 0.

### 5.2.2.3 *Opplysning*

I Norge er hoveddelen av ansvaret for det statlige opplysningsarbeidet tillagt Rusmiddeldirektoratet. Rusmiddeldirektoratet ble opprettet i 1988, og overtok oppgavene til det tidligere Statens Edruskapsdirektorat og til sekretariatet for Sentralrådet for narkotikaproblemer. Rusmiddeldirektoratet har 23 fast organiserte stillinger, og et budsjett på omlag 27 mill. kr. når vi ser bort fra tilskuddene som gis til avholdsorganisasjoner m.m. Rusmiddeldirektoratet har et nært samarbeid med skoleverket, og det gis undervisning om alkoholbruk og følgene av alkoholbruk i grunnskolen. Rusmiddeldirektoratet er også ansvarlig for de opplysningskampanjer det offentlige iverksetter på alkoholområdet, slik som f.eks. kampanjer mot promillekjøring, mot langing til mindreårige og mot salg og kjøp av illegal sprit.

I tillegg til Rusmiddeldirektoratet er det en rekke private organisasjoner som driver med opplysning om alkohol og alkoholskader. De viktigste av disse er avholdsorganisasjonene. En annen viktig organisasjon er Arbeidslivets komite mot alkoholisme og narkomani – AKAN. AKAN driver sin virksomhet gjennom såkalte AKAN-kontakter som finnes på svært mange arbeidsplasser i Norge. AKAN driver både forebyggende virksomhet i form av opplysning, og kan også hjelpe alkoholisbrukere til å få kontakt med behandlingsapparatet. Opprinnelig skulle AKANs virksomhet finansieres av LO og NHO, men i dag finansieres organisasjonen i all hovedsak av det offentlige; i 1994 ble den bevilget 2.7 mill. kr over statsbudsjettet.

Mye av alkoholopplysningen dreier seg om å forklare sammenhenger mellom alkoholbruk og virkninger, og om å påvirke folks holdninger til bruk av alkohol. På lengre sikt er det nettopp holdningsendring som vil være den viktigste alkoholpolitiske funksjonen av opplysning.

## 5.2.3 Tiltak for å sikre alkoholpolitikken effektivitet

### 5.2.3.1 *Ulovlig produksjon og innførsel*

Alkoholloven fastsetter både at det er forbud mot produksjon av hjemmebrent og å oppbevare slike varer. Videre er det forbudt å produsere eller besitte sats ment for destillering til sprit, og det er også forbudt å eie eller omsette destillasjonsapparater. Alle disse tiltakene er primært satt i verk for å minske det totale forbruket av alkohol i samfunnet, men de vil også påvirke drikkemønsteret.

All import av øl, vin og brennevin, med unntak av det som er fastsatt i reisegodsbestemmelsene (1 liter brennevin og 1 liter sterk/svakvin og 2 liter øl eller 2 liter sterk/svakvin og 2 liter øl kan innføres avgiftsfritt; i tillegg kan inntil 4 liter vin

eller brennevin og inntil 10 liter øl innføres mot forenklet fortolling) er forbudt for andre enn de som har engrosbevilling. For å innføre disse kvanta, er det en forutsetning at oppholdet i utlandet har vart i over 24 timer. All import ut over reisegodsbestemmelsene av personer uten bevilling, regnes som smugling. Reglene har i praksis vært uendret i hele perioden, selv om det tillatte kvantum reisebrennevin har blitt hevet fra 3/4 til 1 liter som følge av endringer i andre land og fordi mange tax-free butikker bare tilbød brennevinsflasker på 0.5 og 1 liter.

Ordningen med avgiftsfri import av bestemte mengder alkoholholdige drikker etter opphold i utlandet er noe som praktiseres i de fleste vestlige land, slik at Norge her bare følger internasjonal praksis. Ut fra et rent alkoholpolitisk syn er formålet med reisegodsbestemmelsene motsetningsfylt. På den ene side bidrar ordningen med avgiftsfri import uten tvil til at det drikkes mer alkohol enn hva som ville vært tilfelle uten disse billige kvotene, på den andre side bidrar kvotene til at det drikkes mindre alkohol enn det som ville blitt drukket i et system med større kvoter eller med fri import. Tax-free ordningen kan også virke som en sikkerhetsventil, i den forstand at den letter trykket fra det innenlandske avgiftsnivået, og gjør det lettere å godta.

I den perioden vi ser på, kan det synes som om smugling og hjemmebrenning i stor stil ment for salg har vært et økende problem. Politiet og tollvesenet opplyser også at de har lagt om sine etterforskningsrutiner overfor denne typen forbrytelser i de senere år. I tillegg ble strafferammen økt fra 2 til 6 år med virkning fra 1. juli 1991 dersom det dreide seg om «et meget betydelig kvantum».

### 5.2.3.2 Ulovlig skjenking

Det er forbudt å servere alkohol uten bevilling selv om dette ikke skjer mot betaling i lokaler med tilliggelser hvor det drives serveringsvirksomhet. Slik virksomhet er også forbudt i lokaler som vanligvis er allment tilgjengelige med mindre eier, leier, driver eller ansatt disponerer lokalene til eget bruk og til sluttet selskap.

I lokaler beregnet på privat bruk er drikking og servering av alkohol forbudt når andre enn eier, leier, driver, ansatt eller beboer i borettslag eller annet boligsamvirke disponerer lokalene til eget bruk og til sluttet selskap.

Selv om både serveringsnæringen og politiet hevder at skjenking uten bevilling er et voksende problem, er det ikke satt i verk spesielle tiltak rettet mot denne typen kriminalitet.

## 5.2.4 Andre tiltak

### 5.2.4.1 Promillelovgivningen

Norge var det første landet som knyttet et forbud mot å føre motorkjøretøy til alkoholkonsentrasjonen i blodet. Grensen ble satt til 0.5 promille. Helt fram til 1989 var straffen for første gangs promillekjøring fengsel i 3 uker og inndraging av førerkortet i 2 år. For gjentatte ganger av promillekjøring var straffen strengere, og ble en tatt for promillekjøring mer enn én gang i løpet av en 5-års periode, ble en fratatt førerkortet for alltid.

Høsten 1988 ble strafferammene endret slik at det ble anledning til å benytte bøter og betinget fengsel som straff ved tilfeller hvor blodalkoholinnholdet er lavere enn 1.0 promille, og bøter og betinget eller ubetinget fengsel ved promiller mellom 1.0 og 1.5. For høyere promiller var straffen bot og ubetinget fengsel. Ved første gangs promillekjøring ble førerkortet inndratt for ett år, og som før mistet en førerkortet for alltid dersom en ble tatt for promillekjøring mer enn én gang i løpet av en 5-års periode. I forhold til den tidligere loven ble det altså mindre bruk av ubetinget

fengselsstraff og kortere inndraging av førerkortet ved første gangs promillekjøring. Derimot ble det også innført en tilleggsstraff i form av bøter, og bøtene ble knyttet til lovovertrederens inntekt.<sup>134</sup> I tillegg til straff for å ha kjørt i alkoholpåvirket tilstand, må en promillefører i følge bilansvarsloven selv betale erstatninger for materiell og personskade i forbindelse med ulykker der hvor han har skylden. Forsikringsselskapene vil heller ikke dekke skader som er påført kjøretøyet ved kjøring i påvirket tilstand.

For å styrke og lettvinggjøre kontrollen med promillekjøringen, fikk politiet på 1970-tallet tillatelse til å bruke alkometer i kontrollarbeidet. For ytterligere å styrke arbeidet med å bekjempe promillekjøringen, ble politiet også gitt rett til å foreta utåndingsprøve uten at det på forhånd trengte å være noen grunn til mistanke for at slik kjøring hadde forekommet. Tidligere måtte politiet ha berettiget mistanke før en kunne be en motorfører om å avgi promilleprøve. Til de foreløpige pustep prøver benytter politiet forskjellige screening-instrumenter (ballong, alkometer) som grovt indikerer mengden alkohol i luften en blåser inn i instrumentet. Fra 1988 kunne slike tester av utåndingsluften også benyttes som bevis ved promillekjøring. Slike såkalte bevisinstrument måler alkoholkonsentrasjonen i utåndingsluften, og fra høsten 1995 kan en bli dømt bare på grunnlag av avgitt utåndingsprøve til bevisinstrumentet. Fram til da hadde blodprøve vært nødvendig ved alle promillesaker, og helt til i dag er det blitt tatt blodprøve av alle promilleførere. Bevisinstrumentmålingene er mer usikre enn blodprøver, de gir store variasjoner hos folk med samme blodalkoholpromille og det hevdes at dette rent faktisk innebærer en heving av promillegrensen. Bevisinstrumentene for utåndingsluft kan foreløpig bare brukes fast stasjonert, dvs. på enkelte politikammer. Videre skal prøvegiver observeres i 15 minutter før pustep prøve tas. Det er således usikkert om pustep prøve vil kunne tas raskere enn blodprøve i dag, og derved om resultatet vil være mer representativt for forholdene under selve kjøringen.<sup>135</sup>

Promillelovgivningen finner en ikke i alkoholloven, men i veitrafikkloven. Like fullt er promillelovgivningen et viktig virkemiddel for å holde forbruket av alkohol nede, fordi bruk av bil eller annet motorkjøretøy er blitt en vanlig del av dagen for svært mange mennesker.

#### 5.2.4.2 *Pliktmessig avhold*

Militært personell og personer beskjeftiget med transport er i følge lov om pliktmessig avhold pålagt ikke å drikke alkohol i tjenestetiden eller i et bestemt tidsrom før tjenesten tar til. I dag inneholder også arbeidsreglementet ved de fleste arbeidsplasser bestemmelser om at dersom en ansatt viser seg å være drikkelig og/eller opptrer beruset i arbeidstiden, så er det gyldig grunn til oppsigelse. I bedriftenes satsing på arbeidet med helse, miljø og sikkerhet (HMS), står også arbeidet med å bekjempe alkoholmisbruk sentralt.

#### 5.2.4.3 *Offentlig beruselse*

Det er forbud mot å drikke medbrakt alkohol på offentlig sted slik som i gater, veier, torg, parker, idrettsplasser o.l. Det er også forbud mot å drikke medbrakt alkohol på innenriks transportmiddel. Imidlertid har det skjedd store endringer i politiets prio-

134. Hovedregelen var at boten skulle tilsvare halvannen måneds bruttolønn, og at minimumsboten skulle være 10 000 kr. Ragnar Hauge og Jens J. Guslund (1992): Straffeutmålingen i promillesaker, SIFArapport 1/92, Oslo.

135. Middeltiden fra promillekjøring skjer til blodprøve tas er i følge Statens retts toksikologiske institutt i dag 40 minutter.

ritering av denne typen forseelser; med unntak av bruk av alkohol på idrettsplasser er i dag slike forseelser mye lavere prioritert enn for et tiår siden.

### 5.3 OM EFFEKTIVITETEN AV DE ALKOHOLPOLITISKE VIRKEMIDLENE

Som det går fram av oversikten i "*En oversikt over virkemidler i norsk alkoholpolitikk*" i avsnitt 5.2, består norsk alkoholpolitikk av ulike virkemidler. Noen av dem vil nødvendigvis være viktigere enn andre, og ofte hevdes det at norsk alkoholpolitikkens hovedvirkemidler er det kommunale bevillingssystemet, et statsmonopol for vin og brennevin og høye alkoholavgifter. Alle disse virkemidlene er rettet inn mot å begrense tilgjengeligheten av alkohol, enten ved å begrense tilbudet, slik tilfellet er for bevillingssystemet og statsmonopolet, eller ved å begrense etterspørselen, slik tilfellet er for de høye alkoholavgiftene.<sup>136</sup> Men også andre virkemidler, som ikke en gang primært trenger å være rettet mot alkoholforbruket, slik som f.eks. promillelovgivningen, er av stor betydning. Spørsmålet om hvilke alkoholpolitiske virkemidler som er virksomme, og hvilke som ikke er det, har vært emne for mange diskusjoner. I det følgende vil vi drøfte effektiviteten av ulike virkemidler i lys av forskning om sammenhengen mellom bruken av de forskjellige virkemidlene og deres virkning på ulike deler av alkoholproblemet.

#### 5.3.1 Virkemidler rettet mot tilbudssiden

##### 5.3.1.1 Endringer i antall utsalgssteder

Det alkoholpolitiske grunnlaget for å kontrollere antallet utsalgssteder er en antatt sammenheng mellom antall utsalgssteder i et område og det totale forbruket av alkohol blant befolkningen som sokner til området. Det er gjort en rekke studier av denne antatte sammenhengen, og de viser noe forskjellige resultater alt etter hvor store endringene i tilgjengeligheten har vært. Noe forenklet kan vi si at i tilfeller hvor tilgjengeligheten endres dramatisk, slik som ved landsomfattende endringer som forbud, streiker, rasjonering og landsomfattende liberaliseringer av omsetningssystemet, så vil også alkoholforbruket bli merkbart påvirket. I tilfeller hvor det bare skjer marginale endringer, slik som når en f.eks. åpner et nytt alkoholutsalg i en kommune som tidligere ikke hadde slikt utvalg, så vil virkningene på forbruket være forholdsvis beskjedne. I det følgende vil vi gjengi en del resultater fra forskning som er gjort omkring konsekvensene av ulike former for endringer i tilgjengeligheten.

##### *Forbud*

I Norge var det forbud mot alt salg av brennevin fra slutten av 1916 til mai 1927, og forbud mot salg av sterkvin fra våren 1917 til våren 1923. I tabell 5.2 har vi gjengitt tallene for det registrerte gjennomsnittsforbruket av øl, vin og brennevin for de to periodene 1910-14 og 1920-24. Vi ser at det registrerte forbruket av øl og vin steg, mens brennevinsforbruket viste en kraftig tilbakegang. Nå vil nok oppgavene over det registrerte brennevinsforbruket ikke gi noe dekkende bilde av brennevinsforbru-

136. Ofte snakker en om fem typer tilgjengelighet: økonomisk (pris), geografisk (avstand), tidsmessig (åpningstider), demografisk (alder, kjønn, beruset) og sosialt og kulturelt (f.eks. promillelovgivning). Giesbrecht N. & Conroy, G. (1987): «Options in developing community action against alcohol problems» i Holder, H. D. (ed): *Advances in substance abuse: Behavioral and biological research*, Greenwich, Connecticut: Jai Press.

ket i forbudsperioden, siden det fant sted en omfattende ulovlig handel med alkohol. Men omfanget av denne handelen var ikke like stort under hele forbudstiden, og det var aldri så stort at det tilsvarte den lovlige omsetningen før forbudet.

Tabell 5.2: Gjennomsnittsforbruket av øl, vin og brennevin i 1910-14 og 1920-24.

	Øl	Vin	Brennevin	Totalt
1910-14	1.30	0.23	2.52	4.05
1920-24	1.90	0.48	0.54	2.92

I den første tiden etter at forbudet ble vedtatt var den ulovlig omsetningen av alkohol forholdsvis ubetydelig. I denne tiden viste også de forskjellige indikatorene på alkoholproblemet en betydelig nedgang, noe en også fant var tilfellet i andre land som hadde forbud, slik som Finland, Canada og USA.<sup>137</sup> Men etter hvert som motstanden mot forbudet vokste og motstanderne ble i flertall, ble også lovbrudd mer og mer akseptert. Nå begynte smuglingen å florere, ulovlig produksjon ble drevet i stor stil og mengder av sprit av til dels meget dårlig kvalitet ble konsumert. Etter en tid ble derfor forbudet opphevet, og forbud har ikke siden blitt ansett som aktuell politikk i noen av de nevnte landene. Uten at en majoritet støtter et forbud, vil for det første virkningene av forbudet bli atskillig mindre enn hva hensikten var, og for det andre vil forbudet skape en rekke utilsiktede problemer som til sammen kan bli så omfattende at de langt overstiger de positive virkningene av forbudet på alkoholforbruket.

### Streiker

Den andre typen studier over omfattende endringer i tilgjengeligheten av alkohol, dreier seg om studier hvor hele land eller store områder (stater i USA og Canada) er blitt utsatt for streiker som rammer forsyningen av alkoholdrikker. I Norge var det streiker ved Vinmonopolet både i 1978, 1982 og i 1986. Den mest langvarige streiken hadde en i 1982, da arbeiderne streiket i 15 uker. I 1978 varte streiken i 9 uker, og i 1986 streiket arbeiderne ved anlegget i Oslo i 5 uker. Alle disse streikene gjaldt arbeiderne ved produksjonsanlegget og i transporten, noe som gjorde at butikkene ikke var stengt like lenge. Men i 1986 streiket også de butikkansatte i 5 uker, og da stengte butikkene umiddelbart.

I forbindelse med streiken i 1978 gjennomførte SIFA en undersøkelse om følgene for alkoholforbruket, følgene for enkelte brukergrupper og for ulike typer av skader som antas å bli påvirket av endringer i forbruket av alkohol.<sup>138</sup> Når det gjaldt forbruket, anslo en at streiken førte til en nedgang på mellom 5-10 prosent. Selv om salget av vin og brennevin fra Vinmonopolet vanligvis utgjorde omlag 40 prosent av alkoholforbruket, hadde derfor streiken en forholdsvis beskjeden virkning på forbruket. Det skyldtes at folk var raske til å tilpasse seg alternative forsyningskilder, og dette var kanskje den mest interessante erfaringen fra streiken. Når tilførselene fra Vinmonopolet stoppet opp, begynte folk å drikke mer øl, samtidig som lovlig og ulovlig produksjon og import av vin og brennevin økte. Folk tærte også på egne lagre, og alt dette gjorde at reduksjonen i alkoholforbruket ble forholdsvis beskjeden.

137. Bruun et. al (1975), op.cit.

138. Øyvind Horverak og Sturla Nordlund (red.) (1983): Da Vinmonopolet stengte, Universitetsforlaget, Oslo.

Fire år etter streiken i 1978 var det igjen streik ved Vinmonopolet, og i 1986 var det streik nok en gang. De hyppige streikene kan ha medvirket til at enkelte av de tilførselsveiene som ble etablert for å forsyne folk i en nødsituasjon, fikk en mer permanent karakter. Streikesituasjonene gjorde det «nødvendig» å finne andre måter å skaffe seg vin og brennevin på, men streik var ingen betingelse for at de alternative måtene å skaffe seg vin og brennevin på skulle fungere. Om folk fant det mer fordelaktig å benytte seg av de nye tilførselsveiene også etter at streikene var slutt, f.eks. av den grunn at de da kunne kjøpe vin og brennevin billigere enn på Polet, ville dette virke til at de alternative forsyningslinjene fikk en mer permanent karakter. Den økte tendensen til spritsmugling i slutten av 1980-årene kan derfor delvis ha sin årsak i den økte smuglingen under streikene ved Vinmonopolet.

Den gruppen som ble sterkest påvirket av streiken i 1978 var langtkomne misbrukere, som i større grad enn de fleste syntes å få sine leveranser av brennevin fra Vinmonopolet. Dette gikk både fram av data fra avrusningsstasjoner og vernehjem, og i en nedgang i antallet drukkenskapsmeldinger, drukkenskapsarrestasjoner og tilfeller av husbråk. Når det gjaldt andre forhold som en antar har sammenheng med alkoholforbruk, slik som promillekjøring, kriminell virksomhet og søkning til legevakt på grunn av forskjellige typer skader, fant en ikke at forholdene var signifikant annerledes under streiken enn ellers.

Erfaringene fra streiken ved Vinmonopolet blir understøttet av resultatene fra andre områder som har vært rammet av streik. En finner for det første at nedgangen i forbruket av alkohol blir mindre enn hva en kunne forvente fordi leveransene fra andre kilder øker, for det andre at de som først og fremst blir rammet er det en kaller langtkomne og ressursvake alkoholmisbrukere.<sup>139</sup> Alt i alt viser undersøkelsene at endringer i tilgjengeligheten av en type alkoholdrikk vil påvirke alkoholforbruket, men at substitusjonseffekter gjør virkningene forholdsvis beskjedne for de grupper som har anledning til å søke alternative tilførselsveier.

### *Rasjonerings*

I Norge har en hatt rasjonerings både av vin og brennevin i forbindelse med 1. og 2. verdenskrig. I begge tilfeller gikk forbruket betydelig ned, men omstendighetene rundt rasjoneringsen var så spesielle at det er vanskelig å trekke alkoholpolitiske konklusjoner fra dem. Derimot benyttet Sverige rasjonerings som alkoholpolitisk virkemiddel i hele perioden fra omkring 1915-20 til høsten 1955. Systemet gikk under navnet motboksystemet eller Bratt-systemet, etter Stockholmssystemets direktør Ivan Bratt som var initiativtakeren til ordningen. Reglene for hvem som skulle kunne få kjøpe rasjonert vin og brennevin endret seg betydelig i løpet av de omlag 40 årene systemet ble opprettholdt, og det samme gjorde størrelsen på rasjonene. Da rasjoneringsen tok til, var det i utgangspunktet bare menn som var 25 år eller eldre som fikk kjøpe 1 liter sprit pr. måned. Gifte menn kunne imidlertid få motbok fra fylte 21 år. Gifte kvinner fikk ingen rett til å kjøpe sprit, mens ugifte fikk lov til å kjøpe 1-2 liter i kvartalet. Dette gjorde at mindre enn 10 prosent av kvinnene hadde egen motbok så sent som i 1955. Da var imidlertid det rasjonerte kvantum steget til 3 liter i måneden for menn.

Etter at motboksystemet ble opphevet høsten 1955, økte salget av sprit kraftig, i 1956 var salget nesten 30 prosent høyere enn i 1953. Om dette var en engangseffekt eller ikke er vanskelig å si, for den kraftige økningen førte til at den svenske

139. Jfr. Esa Österberg and Sirkka-Liisa Säilä (1991): Natural Experiments with Decreased Availability of Alcoholic Beverages. Finnish Alcohol Strikes in 1972 and 1985. The Finnish Foundation for Alcohol Studies, Helsinki.

Riksdagen høsten 1956 vedtok å heve prisene på den billigste spriten med omlag 30 prosent. Som en følge av dette, eller fordi «frihetsrusen» var over, gikk spritforbruket tilbake til nivået fra motbokstiden.

### *Landsomfattende endringer*

Det finnes en rekke eksempler på at det er gjort landsomfattende endringer i tilgjengeligheten av en eller flere alkoholdrikker. Men når vi ser bort fra endringene i antall skjenkesteder for alkohol, så har de fleste endringene i Norge vært av marginal karakter, slik som når en åpner eller stenger et utsalg i en kommune. Bare sjeldent har det vært gjennomført landsomfattende endringer i tilgjengeligheten. Ser vi bort fra forbudstiden, skjedde det ingen slike landsomfattende endringer før Stortinget vedtok at sterkt øl, dvs. øl i skattekasse 3, bare skulle selges gjennom Vinmonopolets utsalg fra 1. mars 1993. Men allerede fra sommeren 1990 hadde Stortinget lagt ned forbud mot selvbetjeningssalg av slikt øl. I hovedsak som en følge av de landsomfattende endringene i tilgjengeligheten av sterkt øl, har salget sunket fra vel 20 mill. liter i 1989 til vel 1.5 mill. liter i 1994.

*Tabell 5.3: Utviklingen i antall salgs- og skjenkesteder for øl i klasse 3, og utviklingen i butikksalget for øl i klasse 2 og 3 (1000 vareliter).*

	Salgssteder	Salg kl. 3	Salg kl. 2
1988	1869	21 527	185 391
1989	..	20 311	184 232
1990#	1722	13 988	192 237
1991	1837	12 482	198 731
1992	1865	9 935	194 810
1993*	110	2 499	200 038
1994	110	1 780	206 391

#Fra 1. juli ble det bare tillatt med betjent salg over disk.

\* Fra 1. mars kunne en bare selge sterkøl fra Vinmonopolets 110 butikker.

Kilde: Rusmiddeldirektoratet.

Tabell 5.3 viser utviklingen i salget av øl klasse 3 fra 1988 til 1994. Vi ser at både forbudet mot selvbetjeningssalg og bestemmelsen om at sterkt øl bare skulle kunne selges i Vinmonopolets 110 butikker førte til en kraftig nedgang i salget av slikt øl. Som en følge av endringene i tilgjengeligheten av sterkøl, var salget av øl klasse 3 i 1994 bare 8 prosent av salget i 1988. Det trenger ikke nødvendigvis bety en tilsvarende nedgang i ølforbruket. Salget av øl i kl. 2 har økt med 11 prosent fra 1988 til 1994, og regnet i vareliter var salget av øl i klassene 2 og 3 større i 1994 enn i 1988. Men regnet i alkoholliter var salget lavere i 1994 enn hva det var i 1988 (hhv. 9 310 000 liter ren alkohol i 1988 og 9 189 000 liter ren alkohol i 1994). Det er derfor liten grunn til å tvile på at endringene i tilgjengeligheten av sterkøl har gjort at det drikkes mindre alkohol i form av øl nå enn hva det ville ha blitt drukket om sterkølet fremdeles hadde vært tilgjengelig ved selvbetjeningssalg i dagligvarebutikker med bevilling for slikt salg.

En rekke andre land har gjennomført landsomfattende endringer i tilgjengeligheten av enkelte alkoholdrikker. I Sverige ble det høsten 1965 introdusert et nytt «mellanøl» (tilsvarende norsk pils) til salg i dagligvarebutikker etter at det tidligere

bare hadde vært tillatt å selge øl som var sterkere enn 3.5 vol. pst. i Systembolagets butikker. Introduksjonen av mellanølet i dagligvarehandelen førte til en kraftig økning i forbruket av øl, og også i det totale forbruket av alkohol. Økningen var særlig stor blant ungdom, og som en følge av det ble motstanden mot salget av mellanøl stadig sterkere. Sommeren 1977 ble det igjen forbudt å selge mellanøl i Sveriges daglivarebutikker, fra da av var det bare å få i Systembolagets butikker. For hele perioden mellomølet var i salg i dagligvarehandelen, har en anslått merforbruket av alkohol til omlag 15 prosent.<sup>140</sup> Etter at salget av mellanøl ble tatt bort fra dagligvarehandelen sank det registrerte alkoholforbruket, og særlig var nedgangen merkbar blant de yngste.<sup>141</sup>

I Sverige gjorde en også et forsøk med salg av sterkøl i dagligvarehandelen i tre områder. 1. november 1967 åpnet en for salg av sterkøl i dagligvarehandelen i lenene Gøteborg, Bohus og Värmland. Det var et forsøk som var ment å pågå gjennom hele 1968, men ble avbrutt allerede i juni pga. rapporter om overdrevent sterkølforbruk blant ungdom i forsøksområdene. Sterkølet erstattet særlig mellanølet, men også salget av vin og sprit. På tross av denne substitusjonseffekten, anslo en at det frie salget av sterkøl førte til en nettoøkning i alkoholforbruket på omlag 5 prosent.

I Finland ble det i 1969 gjennomført en kraftig liberalisering i handelen med alkoholdrikker. Dette året ble salget av mellanøl lagt til dagligvarehandelen i de kommuner som ga bevilling til salg av øl, og samtidig fikk det finske alkoholmonopolet – Alko – adgang til å etablere seg i landkommuner. Følgene av lovendringene ble at antall ølutsalg økte fra 132 i 1968 til 17 592 i 1969, antallet brennevinsbutikker fra 118 til 148 og antallet øl- og vinbutikker fra 5 til 10. Samtidig ble det i 1969 skjenket øl i 3 817 etablissementer mot 968 året før, og antallet skjenkesteder med fulle rettigheter steg fra 629 til 930.<sup>142</sup> Ser vi på endringene i alkoholforbruket, så økte ølomsetningen med 125 prosent i løpet av ett år, mens økningen i brennevinsforbruket var på 11 prosent. Økningen i totalforbruket av alkohol pr. voksen innbygger var i følge salgsstatistikken omlag 46 prosent, og tilsvarende tall kom en også fram til på grunnlag av intervjuundersøkelser.<sup>143</sup> Det er liten tvil om at de landsomfattende endringene i tilgjengeligheten førte til en kraftig vekst i alkoholforbruket, selv om også andre faktorer kan ha spilt inn. Et forhold det kan være grunn til å nevne spesielt, er at liberaliseringen i omsetningsreglene i seg selv er et uttrykk for et mer liberalt syn på bruk av alkohol, og at dette mer liberale synet også vil påvirke forbruket.<sup>144</sup>

Endelig skal det nevnes at det er gjort enkelte undersøkelser om konsekvensene for alkoholforbruket av at salget av vin og brennevin er blitt privatisert i enkelte stater i USA og Canada. *Holder og Wagenaar* har gjort studier over utviklingen i alkoholforbruket i to stater hvor en har privatisert vinomsetningen (Iowa og West Virginia) og en stat hvor en har privatisert brennevinsomsetningen (Iowa).<sup>145</sup> Deres hovedkonklusjon er at privatiseringen, som i West Virginia førte til at antallet butik-

140.Noval, S. og Nilsson, T. (1984): «Mellanölets effekter på konsumtionsnivå och tillväxten hos den totala alkoholkonsumtionen». I Tom Nilsson (red. ): När mellanölet försvann, Universitetet i Linköping.

141.Alkoholpolitiska kommissionen (1994): SOU 1994:25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge.

142.Øyvind Horverak (1979): Norsk alkoholpolitikk 1960-1975, SIFA (s. 106).

143.Klaus Mäkelä (1971): Measuring the Consumption of Alcohol in the 1968-1969 Alcohol Consumption Study, Social Research Institute of Alcohol Studies, Helsinki.

144.Jfr. Macdonald, S. and Whitehead P.C. (1983): «Availability of Outlets and Consumption of Alcoholic Beverages», Journal of Drug Issues, Vol. 4: 477-486. Her vises det til enkelte undersøkelser hvor det hevdes at frekvensen av utsalgssteder mer kan være en følge av endringer i forbruket enn årsak til forbruksendring.



ker som solgte vin økte fra 165 i 1981 til 1 098 ett år senere, også førte til at forbruket av vin økte.<sup>146</sup> Økningen i vinforbruket, som for West Virginia ble anslått til 48 prosent og for Iowa til 93 prosent, ble heller ikke kompensert ved tilsvarende nedgang i salget av øl og brennevin. Privatiseringen av vinomsetningen førte således til en økning i alkoholforbruket i Iowa på 1.8 prosent ren alkohol pr. år, og i West Virginia på 3.0 prosent. Holders og Wagenaars undersøkelse over konsekvensene av opphevingen av det statlige monopolet på salg av brennevin, viste liknende resultater. De fant at brennevinsomsetningen økte med 9.5 prosent som en følge av privatiseringen av brennevinshandelen, uten at hele økningen ble kompensert ved en tilsvarende nedgang i salget av øl og vin.

Wagenaar og Holder har senere gjennomført liknende undersøkelser for ytterligere 5 stater (Alabama, Idaho, Maine, Montana, New Hampshire), og fant at privatiseringen av omsetningen av vin førte til en signifikant økning i vinsalget i alle statene.<sup>147</sup> Økningen i salget av vin førte ikke til signifikante endringer i salget av øl eller sprit. En undersøkelse fra New Zealand, hvor det fra våren 1990 ble tillatt å selge vin i dagligvarebutikker, viste tilsvarende resultater.<sup>148</sup>

Nå skal det imidlertid understrekes, slik Holder og Wagenaar selv gjør, at de effektene de fant på alkoholforbruket av en privatisering av handelen med vin og brennevin, ikke bare hadde sammenheng med flere utsalgssteder. Som en følge av privatiseringen fikk en også lengre åpningstider og helgeåpent, det ble lov til å betale med sjekker og kredittkort, det ble tillatt å reklamere og butikkene begynte også å konkurrere på pris. Alt dette vil kunne bidra til at salget øker.<sup>149</sup>

*Macdonald* fant liknende resultater som Holder og Wagenaar da han analyserte virkningene av at vin ble tillatt solgt i dagligvarebutikker i fire stater i USA,<sup>150</sup> mens Smart ikke fant noen tendens til at økt tilgjengelighet førte til økt salg da han analyserte følgene av endringene i vinsalget i Quebec i årene 1967-1983.<sup>151</sup> Smart hevder likevel at den manglende økningen i vinsalget ikke trengte å bety at endringer i tilgjengeligheten ikke påvirker omsetningen. Han mente den manglende økningen like godt kunne være et resultat av økte vinpriser, av at økonomien var inne i en lavkonjunktur, av at alkoholforbruket generelt sett var på vei ned og av at etterspørselen etter vin i seg selv var så lav at en endring i tilgjengeligheten ikke ville føre til økt etterspørsel. Det var også bare innenlandsk produsert eller tappet vin som ble lettere tilgjengelig, og i byene, hvor det ble drukket mest vin, var til-

145. Holder, H.D. & Wagenaar, A.C. (1990): «Effects of elimination of a state monopoly on distilled spirits' retail sales: a time-series analysis of Iowa», *British Journal of Addiction*, Vol. 85: 1615-1625; Wagenaar, A.C. & Holder, H.D. (1991): «A Change from Public to Private Sale of Wine: Results from Natural Experiments in Iowa and West Virginia», *Journal of Studies on Alcohol*, Vol. 52: 162-173.

146. Den eksakte endringen i antallet utsalgssteder i Iowa går ikke fram av artikkelen i *Journal of Studies of Alcohol*, men av artikkelen i *British Journal of Addiction* går det fram at over 10 000 butikker kunne selge vin i Iowa i 1987.

147. Alexander C. Wagenaar and Harold Holder (1995): «Changes in Alcohol Consumption Resulting from the Elimination of Retail Wine Monopolies: Results from Five U.S. States», *Journal of Studies on Alcohol*, in press.

148. Alexander C. Wagenaar and John D. Langley (1993): «Alcohol licensing system changes and alcohol consumption: introduction of wine into New Zealand grocery stores», *Addiction*, Vol. 90:773-783.

149. Waagenar og Holders beregninger har også møtt motstand, se f.eks. Mulford, H.A., Ledolter, J. and Fitzgerald, J.L. (1992): «Alcohol availability and consumption», *Journal of Studies on Alcohol*, Vol. 53: 487-494.

150. MacDonald, S. (1986): «The impact of increased availability of wine in grocery stores on consumption: four case histories», *British Journal of Addiction*, Vol. 81: 381-387.

151. Smart, R.G. (1986): «The impact on consumption of selling wine in grocery stores», *Alcohol & Alcoholism*, Vol. 21: 233-236.

gjengeligheten god fra før. Resultatene fra endringene i tilgjengeligheten av vin i Quebec har vakt en del oppmerksomhet også i Norge. Smarts egne reservasjoner viser imidlertid noe av vanskene ved å bygge på én enkelt undersøkelse.

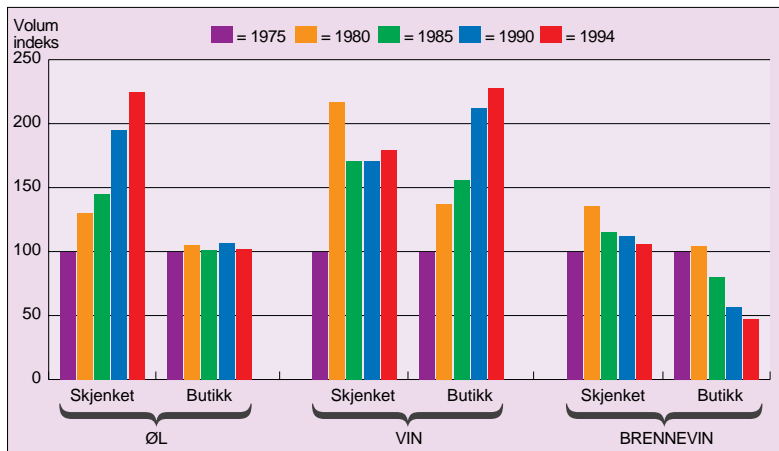
*Lokale endringer i antall utsalgssteder.*

Selv om det forholdsvis sjeldent har skjedd landsomfattende endringer som påvirker antallet utsalgssteder for alkoholdrikker, har det hele tiden skjedd endringer på lokalplanet. Disse endringene har enten gått ut på at det har blitt etablert en vinmonopolbutikk i en kommune hvor det tidligere ikke fantes noen butikk som solgte vin eller brennevin, eller at det er blitt en økning eller nedgang i antallet butikker som selger øl. Tilsvarende endringer har skjedd med antallet skjenkesteder.

I forbindelse med en del slike endringer, har det vært satt i verk undersøkelser hvor en har prøvd å finne ut hvilke konsekvenser denne typen endringer i tilgjengeligheten har hatt for alkoholforbruket i det berørte området.<sup>152</sup> Hovedresultatet fra undersøkelsene over følgene av at det åpnes nye vinmonopolbutikker, er at en finner en viss økning i bruken av de drikker som blir lettere tilgjengelige, men at denne økningen blir kompensert av en nedgang i bruken av andre typer alkohol. Etableringen av et vinmonopolutsalg synes således ikke å ha ført til mer drikking, men til at det drikkes andre varer enn før. Spesielt kan det være grunn til å merke seg at bruken av hjemmeproduerte varer synes å synke når det åpnes et nytt vinmonopolutsalg i en kommune.

Også når det gjelder etablering av såkalte ølmonopol, finner en at konsumet i noen grad skyves vekk fra øl, og over mot vin og brennevin, slik at det totale forbruket av alkohol blir forholdsvis uendret. Som middel til å påvirke det totale forbruket av alkohol i en befolkning synes derfor slike lokale endringer å ha sine begrensninger, men – som vi har sett – betyr ikke det at landsomfattende endringer vil ha samme beskjedne virkning. Det er også grunn til å huske at lokale endringer ofte har vært et resultat av kommunale folkeavstemninger, slik at en liberalisering eller tilstramming av alkoholomsetningen er i overensstemmelse med flertallets endrede syn på alkoholomsetning og – kanskje – også på alkoholbruk.

152. Arvid Amundsen (1967): Endringer i drikkevaner etter åpning av et nytt vinmonopolutsalg på Notodden. SIFA, Oslo; Arvid Amundsen (1973): «Endringer i drikkevaner etter åpning av vinmonopolutsalg i Eidsvoll 1968» i Norsk Tidsskrift om Alkoholspørsmålet, årg. 25:133-151; Sturla Nordlund (1974): Drikkevaner og vinmonopolutsalg, Universitetsforlaget, Oslo; Sturla Nordlund (1978): Lokale ølmonopol – virkninger på drikkevanene, Universitetsforlaget, Oslo; Hauge, R. og Amundsen, A. (1994): Virkninger av økt tilgjengelighet på alkohol. En undersøkelse av virkningene av åpning av vinmonopolutsalg i Sogn og Fjordane, SIFA rapport nr. 2/94.



Figur 5.3 Solgt og skjenket kvantum øl, vin og brennevin 1975-1993. Indeks, 1980 = 100.\*

1. Se note til figur 4.20.

Når det gjelder konsekvensene av økningen i antall skjenkesteder, er det gjort få undersøkelser omkring følgene av slike endringer. Som vi har sett av figur 5.1 har antallet skjenkesteder her til lands økt kraftig siden 1975, og særlig var økningen sterk i perioden 1985-90. Om vi setter skjenke- og detaljsalgsvolumene lik 100 i 1975, vil utviklingen i skjenket og butikksolgt øl, vin og brennevin være som vist i figur 5.3. Figuren viser at mens butikksalget av øl har holdt seg uendret i den 20-års perioden vi ser på, har mengden skjenket øl blitt mer enn fordoblet. For vin er utviklingen noe annerledes, her har vinens økte popularitet gjort at forbruket i hjemmene og i det private selskapsliv har økt hurtigere enn forbruket av vin på restaurant. Når det gjelder brennevin, er skjenkeomsetningen omlag den samme i dag som i 1975, mens butikksalget til privatkunder er mer enn halvert. Det er liten tvil om at økningen i antall skjenkesteder er en medvirkende årsak til at skjenkeomsetningen av alkoholdrikker i dag er mye høyere enn for 20 år siden. I 1993 var det nesten fem ganger så mange steder som skjenket brennevin som det var i 1975, og i det samme tidsrommet ble antallet skjenkesteder for vin omlag 3-doblet og antall skjenkesteder for øl fordoblet.



«Polkø» – et kjent norsk fenomen. Her fra vinmonopolutsalget i Akersgata i Oslo.

### Konklusjon

Alt i alt kan vi konkludere med at det er liten tvil om at salget av en alkoholdrikk vil øke når antallet salgssteder for varen øker. Slik skiller ikke alkoholdrikker seg ut fra andre varer. Det er også slik at når tilgjengeligheten av en alkoholtype endres, vil det kunne påvirke salget av andre alkoholdrikker. Det kan altså være substitusjonseffekter mellom de ulike alkoholdrikker, og særlig synes dette å gjelde for ulike øltyper. Derfor vil ikke endringen i forbruket av alkohol alltid bli like stort som endringen i salget av den varen som får endret sine tilbudsforhold.

#### 5.3.1.2 Åpningstider

Når det gjelder endringer i åpningstider, er disse av to slag. Enten kan det dreie seg om endringer i antall timer en alkoholdrikk kan selges i løpet av et døgn, eller det kan dreie seg om å forby eller tillate salg av alkohol på bestemte dager. Endringer i åpningstidene trenger ikke være alkoholpolitisk begrunnet, svært ofte vil endringene bare være en følge av en generell endring i butikkens eller skjenkesteds åpningstider.

Ser vi på følgene av at åpningstidene forlenges, altså av at alkohol blir tilgjengelig flere timer i døgnet enn før, er det gjort forholdsvis få studier av slike endringer. De fleste studier som er gjort gjelder følgene av endrede skjenketider i delstater i Australia. Hovedresultatet fra disse studiene er at en utvidelse av skjenketiden dels kan føre til en tidsforskyvning i antallet trafikkulykker og andre ulykker med personskade, og dels til at såvel antallet trafikkulykker som andre typer ulykker med personskade øker.<sup>153</sup> Videre viste en studie fra Toronto i Canada at antall arrestasjoner for beruselse var korrelert med åpningstidene for enkelte skjenkesteder (taverns).<sup>154</sup>

153. For en oversikt og ytterligere referanser, se Smith, D.I. (1988): «Effectiveness of restrictions on availability as a means of preventing alcohol-related problems». Contemporary Drug Problems, Vol. 15: 627-684.

154. Gjengitt fra Darlene James (1994): Alcohol Availability and Control. A Review of the Research Literature. Alberta Alcohol and Drug Abuse Commission, Alberta, Canada.

Den andre typen studier av endringer i åpningstidene gjelder tilfeller hvor det enten har blitt tillatt å selge eller skjenke alkohol på dager hvor dette ikke tidligere var tillatt, eller hvor en har innført forbud mot salg eller skjenking på bestemte dager. I en studie fra Brisbane i Australia, hvor det ble introdusert salg av alkohol på søndager mellom kl 11.00-13.00 og mellom kl. 16.00-18.00, fant en at antall trafikkulykker viste en økning sammenliknet med områder hvor det ikke hadde skjedd noen slik endring i alkoholtilbudet.<sup>155</sup>

I Norge ble det fra 1. juli 1973 gjennomført betydelige endringer i skjenketidene for brennevin. Endringene gikk både ut på en forlengelse av skjenketiden ut over kvelden, og at det ble tillatt å skjenke brennevin på lørdager og på 2. juledag, 2. påskedag og 2. pinsedag. I tillegg ble det også gjort noen mindre endringer. Endringene innebar at skjenketiden for brennevin ble økt fra omlag 2000 timer pr. år til omlag 2700 timer, dvs. en økning på 35 prosent. Men siden utvidelsen av skjenketiden skjedde på tider restaurantene var best besøkt, og også på tider hvor det er vanlig at folk drikker alkohol, kunne en forvente at økningen i skjenketilbudet ville bli større enn utvidelsen i skjenketiden. Det viste seg da også at skjenketilbudet økte med 51 prosent fra 1972 til 1974, mens økningen i detaljsalget bare var på 10 prosent. (Antallet skjenkesteder for brennevin økte i samme periode med i underkant av 4 prosent, fra 376 til 390 skjenkesteder.)

I andre halvdel av 1980-årene fikk en igjen en utvidelse av skjenketiden mange steder i vårt land. Denne gangen gjaldt ikke utvidelsen bare brennevin, men også øl og vin. Utvidelsen i skjenketidene hadde sammenheng med de forlengete åpningstidene for restauranter, barer o.l. Som vi har sett var det særlig brennevins- og ølskjenkingen som viste en annen utvikling enn detaljsalget på 1980-tallet. Dette skyldes trolig mer økningen i antallet skjenkesteder enn den utvidete skjenketiden, selv om utvidet åpningstid også medvirker til økt forbruk.

Endringen i åpningstidene har ført til en betydelig omlegging av drikkevanene til de som frekventerer skjenkestedene i helgene, det vil i hovedsak si ungdom fra 18 år og oppover. Mens det tidligere var vanlig å gå «på byen» ved 19-20-tiden om kvelden, og dra hjem til seg selv eller på en privat fest etter at skjenkestedene stengte rundt kl. 01, er det nå vanlig å dra ut ved 23-tiden og først være hjemme rundt 4-tiden. Privatfesten består nå av at folk sitter i et hjem og drikker og hører på musikk, og avsluttes ved at en går på byen, og at gjenger samles i byen etter at skjenkestedene stenger. Tidligere var det vanlig først å gå på byen, og deretter dra på privatfest. Det nye drikkemønsteret fører ikke til at det drikkes noe mer enn før på skjenkestedene, for mesteparten av tørsten er grundig slukket før folk kommer seg ut på byen. «Det blir som regel inngangsbilletten og en halvliter.»<sup>156</sup> Men det nye drikkemønsteret har ført til andre problemer, og først og fremst til en økning i antall ordensproblemer sent på natta. Dette kommer til syne ved at antallet av det politiet kaller «sene innbringelser» (mellom kl. 02.00-07.00) har økt betydelig, og at legevakten i enkelte byer registrerer betydelig flere pasienter med alkoholpåvirkning sent på fredags- og lørdagskvelder nå enn da en hadde kortere skjenketid.<sup>157</sup>

I 1984 ble det gjennomført et forsøk med lørdagsstengte vinmonopolbutikker i enkelte bykommuner her til lands. Det ble valgt ut 6 par byer hvor byene i hvert par var så like hverandre som mulig, og fra hvert par ble det trukket ut hvilken by som skulle ha lørdagsstengt, og hvilken som skulle holde åpent. Som ventet fant en at Vinmonopolets salg var noe mindre i de byer hvor det var lørdagsstengt enn hvor

155. Smith, D.I. (1988): «Effect on traffic accidents of introducing Sunday alcohol sales in Brisbane, Australia», *International Journal of Addiction*, Vol. 23: 1091-1099.

156. Øystein Henriksen og Allan Sande (1995): *Rus. Fellesskap og regulering*. Kommuneforlaget. Sitatet er hentet fra et intervju med ungdom i Mo i Rana (s. 123).

157. Jfr. *Handlingsprogram for å redusere rusmiddelbruken i Bergen 1992-1995*, Bergen kommune.

det var lørdagsåpent.<sup>158</sup> Imidlertid var nedgangen nokså beskjeden, i underkant av 3 prosent, og når en også tok hensyn til endringene i ølsalget, var det ingen påviselig forskjell i salget av alkohol i de to områdene. Folk syntes derfor å ha tilpasset seg de endrede åpningstidene nokså raskt.

På tross av at alkoholforbruket viste lite eller ingen endring som følge av at Vinmonopolet stengte sine utsalg på lørdager, var det likevel en gruppe konsumenter som synes å ha blitt mer berørt enn andre. En fant nemlig at antallet meldinger om drukkenskap og husbråk syntes å ha gått ned som en følge av lørdagsstengningen, og det kan tyde på at enkelte grupper ble mer berørt enn andre av at Polet stengte sine butikker på lørdagene. Men samtidig var det en tendens til at antall meldinger om vold økte i de lørdagsstengte byene i forhold til der hvor utsalgene holdt åpent, og det ble også rapportert om økt illegal alkoholomsetning i enkelte miljøer av langtkomne alkoholmisbrukere.

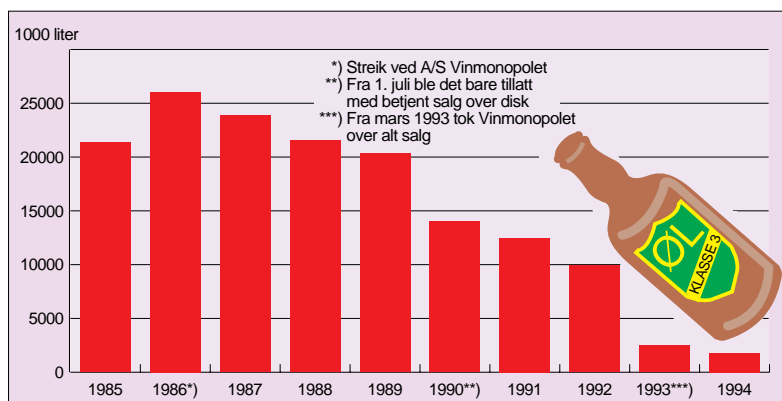
Erfaringene med lørdagsstengningen i Norge tilsvarer i stor grad de en fant da alkoholmonopolene i Finland og Sverige stengte sine utsalg på lørdager. I Norge valgte en imidlertid å holde lørdagsåpent etter at forsøket var gjennomført, mens en i Sverige fortsatt har lørdagsstengt, fordi en er av den mening at de positive følgene av lørdagslukningen har holdt seg. I Finland hadde en lørdagsstengt i sommerhalvåret i perioden 1978-1992.

Denne gjennomgangen av erfaringene med endringer i åpningstidene kan synes å antyde at det har større konsekvenser for alkoholproblemene å endre åpningstidene på skjenkesteder enn i butikker som selger alkohol. En skal imidlertid være forsiktig med å trekke altfor bastante konklusjoner av de undersøkelser som her er referert, både fordi de dreier som om andre land, og fordi mange av resultatene er beheftet med betydelig usikkerhet.

### 5.3.1.3 *Selvbetjening*

Som nevnt er det i Norge bare tillatt å selge sterkt øl, vin og brennevin ved betjening over disk i Vinmonopolets butikker. Fram til 1. juli 1990 kunne sterkt øl selges ved selvbetjening fra dagligvarebutikker med bevilling. I perioden fra 1. juli 1990 til 1. mars 1993 kunne butikker med bevilling for salg av sterkt øl bare selge ølet over disk, noe som førte til at salget viste en kraftig nedgang. Dette går fram av figur 5.4, som viser utviklingen i det totale salget av øl klasse 3 fra 1985 til 1994. Og selv om tallene også omfatter den delen av øl i klasse 3 som går til skjenkesteder, er det ingen tvil om at innføringen av betjent salg førte til en kraftig nedgang i forbruket av sterkt øl.

158. Nordlund, S., Hauge, R., Nordlie, O., Ihlen, B.-M. og Horverak, Ø. (1984): Virkninger av lørdagsstengte vinmonopolutsalg. En samlerapport. SIFA-stensilsSerie nr. 85.



Figur 5.4 Salget av øl klasse 3 1985-1994.

Vi ser at salget i 1992 var under halvparten av salget i 1989, som var det siste året med selvbetjeningssalg i dagligvarebutikkene. Det er derfor ingen tvil om at bestemmelsen om at det ikke lenger var tillatt med selvbetjeningssalg av sterkt øl førte til en meget kraftig nedgang i salget. Noe av nedgangen i salget av øl i klasse 3 ble som vi har nevnt kompensert ved økt forbruk av øl i klasse 2, men endringen synes likevel å ha ført til en nedgang i forbruket av alkohol i form av øl.

Skog har gjennomført en undersøkelse over følgene av innføringen av selvbetjeningssalg av øl i noen av det svenske Systembolagets butikker.<sup>159</sup> Han fant at i fem av åtte undersøkte butikker syntes det å ha vært en tendens til økning i salget av sterkøl i forhold til i tilsvarende butikker med betjent salg. Av de fem var det imidlertid bare i to butikker at en med stor grad av sikkerhet kunne si at det hadde skjedd en omsetningsøkning som følge av innføringen av selvbetjeningssalg. Økningen i disse to butikkene ble beregnet til henholdsvis 14 og 25 prosent.

I 1989 vedtok Systembolaget å gjennomføre et forsøk med selvbetjeningssalg av vin og brennevin, og det ble nedsatt en gruppe forskere som skulle analysere eksperimentet. Det ble valgt ut 6 butikkpar, og i en butikk i hvert par ble det innført selvbetjening. (Undersøkelsens design er altså lik den en benyttet i Norge for å analysere virkningene av lørdagslukning.) Fram til nå har en bare analysert fire av butikkparene, da forsøket ennå ikke har kommet langt nok i de to siste. De foreløpige, upublisererte resultatene fra forsøket, tilsier at innføringen av selvbetjening helt klart har ført til økt omsetning i de aktuelle butikkene.<sup>160</sup> Tabell 5.4 gjengir hovedresultatene fra den foreløpige rapporten. Vi ser at innføringen av selvbetjening har ført til en kraftig økning i alkoholsalget, faktisk har en anslått mersalget av ren alkohol i selvbetjeningsbutikkene til hele 15 prosent.

Tabell 5.4: Estimert prosentvis, langsiktig økning i omsetningen av ulike vareslag og i totalt alkoholsalg i selvbetjeningsbutikkene. Nettotallene er korrigert for handelslekkasjer.

	Brennevin	Vin	Sterkvinn	Sterkøl	Total brutto	Total netto
Filipstad	20	25	12	8	18	12

159.Ole-Jørgen Skog (1991): Selvbetjeningssalg av sterkøl i svenske systembolagsbutikker, SIFA rapport nr. 1/91.

160.Skog et. al. (1993): Eksperiment med selvbetjening i Systembolagets butikker. Foreløpig utkast 5. desember 1993.

Tabell 5.4: Estimert prosentvis, langsiktig økning i omsetningen av ulike vareslag og i totalt alkoholsalg i selvbetjeningsbutikkene. Nettotallene er korrigert for handelslekkasjer.

	Brennevin	Vin	Sterkvin	Sterkøl	Total brutto	Total netto
Köping	12	28	12	16	17	14
Vänernsberg	17	24	20	22	20	-
Motala	18	16	24	21	19	20
Gjennomsnitt	17	23	17	17	19*	15

1) Eksklusive Vänernsberg: 18 pst.

Kilde: Skog m. fl.: Eksperiment med selvbetjening i Systembolagets butikker. Foreløpig utkast 5. des. 1993.

#### 5.3.1.4 Statlig alkoholmonopol

Da det statlige monopol for omsetning av vin ble innført i 1922, var som nevnt en av grunnene at de vinproduserende landene anså at et statlig monopol ville være en garanti for at vin fortsatt skulle selges i Norge. Mange avholdsfolk var mot at alkoholsalget skulle legges inn under staten, både fordi det ga alkoholomsetning en legitim status, og fordi de var redde for at staten skulle gjøre seg avhengig av inntektene fra omsetningen. Av måteholdsfolk ble et statlig monopol sett på som et alternativ til forbud, det ville sikre en viss, men sterkt kontrollert, tilgang på vin og brennevin.<sup>161</sup> Men det var også andre årsaker til opprettelsen av monopol. En av de viktigste var at en ønsket å holde de privatøkonomiske interessene utenfor denne delen av alkoholomsetningen, slik sett var det statlige monopol en fortsettelse av de kommunale samlagene. Det var flere grunner til at en ønsket å begrense de privatøkonomiske interessenes innflytelse i alkoholomsetningen. For det første anså en at det var ønskelig i seg sjøl, fordi det var umoralsk å gjøre penger på andres «ulykke». For det andre ville det da bli lettere å sikre at andre tiltak som siktet på å holde skadene av alkoholbruk nede, slik som f.eks. salg til mindreårige og berusede, overholdelse av åpningstidene og strenge krav til drikkevarenes kvalitet, ble overholdt. Det er dette en kjenner som desinteresseringsprinsippet: Det skal ikke være noen private interesser involvert i omsetningen av vin og brennevin, fordi de privatøkonomiske interessene er ekspansive krefter rettet mot større salg og fortjeneste. Et tredje argument for et offentlig monopol var at det forenklet avgiftsinnkrevingen, siden all vin og brennevin måtte passere monopol. For det fjerde gjør monopol det enklere å regulere antallet utsalgssteder fordi en, slik tilfellet f.eks. vil være i et system basert på et begrenset antall bevillinger til private, unngår forskjellsbehandling. Og endelig skal det nevnes at et veldrevet monopol *kan* sørge for en mer effektiv forsyning til forbrukerne enn det et markedsdrevet system vil kunne gjøre, uten at dette trenger være regelen.<sup>162</sup>

161. Jfr. Robin Room (1993): «The evolution of alcohol monopolies and their relevance for public health», Contemporary Drug Problems, Vol. 20: 169-187.

162. Horverak og Österberg fant at de nordiske monopolene i Norge, Sverige, Finland og Island alle distribuerte brennevin billigere enn hva det danske markedet gjorde. Det svenske monopol var også en mye mer effektiv vindistributør enn det danske markedet. Horverak, Ø. & Österberg, E. (1992): «The prices of alcoholic beverages in the Nordic countries», British Journal of Addiction, Vol. 87: 1393-1408. Robin Room (ibid.) peker på at i de amerikanske statene der det er alkoholmonopol, er både brennevinsprisene lavere og inntektene fra brennevinsavgiftene til staten høyere enn i de stater hvor en har et bevillingssystem.



Det kan imidlertid være vanskelig å påvise at et statlig monopol har alle de gode egenskaper vi her har nevnt. En kan ikke bare sammenlikne forholdene i land med og uten alkoholmonopol, og tilskrive forskjellene ulikheten i omsetningssystem. Ulikhetene i omsetningsmåtene har sine kulturelle årsaker, og de kan være like viktige for de observerte forskjellene i alkoholproblemet som det faktum at omsetningssystemene for alkoholdrikker er ulike. Imidlertid er det gjort enkelte undersøkelser over hva som har skjedd når en har opphevet et detaljmonopol på salg av vin og brennevin i enkelte stater i USA, slik at en kan sammenlikne samme sted før og etter at alkoholomsetningen var monopolisert.<sup>163</sup>

Kort sagt kan en si at opphevingen av monopollet både gjør at omsetningssystemet tar mer hensyn til etterspørselen enn hva et monopol gjør, og at det fører til forsøk på å påvirke etterspørselen. Mens et alkoholmonopol passivt tilpasser seg den eksisterende etterspørselen, og forsøker å møte den på en måte som gjør kundene fornøyd innenfor det rammeverket som myndighetene har trukket opp for monopollets virksomhet, vil privatisering føre til at det iverksettes salgsfremmende tiltak for å trekke til seg kunder. Slike tiltak kan være selvbetjening, økt reklame, økte åpningstider, spesielle tilbud og lavere priser. De fleste av disse tiltakene ble satt i verk eller styrket da en privatiserte detaljomsetningen av vin og brennevin i en del stater i USA og Canada, i tillegg til at privatiseringen i USA førte til en kraftig økning i antallet utsalgssteder. Alkohol ble tilgjengelig i typer av butikker hvor slikt salg ikke tidligere hadde forekommet, slik som på bensinstasjoner, og det ble også tillatt med andre betalingsformer enn kontant salg. Derimot kunne det ikke påvises noen nedgang i prisene (unntatt i de statene hvor alkoholavgiftene ble senket). Som en følge av endringene i omsetningssystemet fant en også at forbruket av de varene som tidligere hadde vært monopolisert økte.<sup>164</sup> Noe av denne økningen kan skyldes at mens impuls kjøp av alkoholdrikker bare meget sjeldent vil forekomme i et monopolsystem, fordi en må ta en beslutning allerede før en går inn i butikken, vil impuls kjøp lettere skje i en dagligvarebutikk hvor alkoholdrikker er tilgjengelig i butikens hyller eller i «sjokkselgere» ved kassene.

De resultatene som er nevnt over, gjelder alle situasjoner hvor en har opphevet detaljmonopolet på omsetning av vin og/eller brennevin. Når det gjelder opphevelse av et engros- eller produksjonsmonopol, er det ikke gjort noen undersøkelser over virkningene på alkoholforbruket av slike endringer. Ofte er også begrunnelsen for et engrosmonopol en annen enn for å opprettholde monopol på detaljomsetningen. Begrunnelsen for et offentlig engrosmonopol er gjerne at monopolordningen gjør kontrollen med innkrevingen av avgiftene enkel, samtidig som det offentlige eierskapet gjør avgiftsinnbetalingen mer pålitelig.<sup>165</sup> I de tilfeller hvor engrosleddet har blitt privatisert, viser erfaringene at en privatisering av engrosvirksomheten får de samme følger for grossistleddet som en privatisering av detaljvirksomheten får for detaljistleddet: Antallet grossister øker, det blir mer merkevarereklame og salgsanstrengelsene overfor serveringsnæringen vokser. Privatiseringen av engrosleddet utgjør også et ideologisk press mot en monopolisert detaljomsetning. Det kan være vanskelig å opprettholde et rent detaljmonopol for alkoholomsetning så lenge resten av distribusjonskanalen er privatisert.

163. Harold Holder (1993): «The state monopoly as a public policy approach to consumption and alcohol problems: a review of research evidence», *Contemporary Drug Problems*, Vol. 20: 293-322.

164. Jfr. Waagenar & Holder (1990) og Holder & Waagenar (1991), op. cit.

165. Jfr. Robin Room (1987): «The Monopolies under Attack: The Interest and Arguments» i *The Role of Alcohol Monopolies, Systembolaget, Stockholm*.

### 5.3.1.5 Tiltak for å styrke tilbudet av alkoholsvake og alkoholfrie drikker

Det er ikke gjort mange studier av følgene av å utvide tilbudet av alkohol med svakere alkoholdrikker, og de to som refereres her gir ingen klare konklusjoner. I 1975 ble det introdusert et nytt og svakere øl i Ontario i Canada. Ølet hadde en alkoholstyrke på 3.9 vol.pst, mens det tradisjonelle ølet i Ontario inneholdt 5 vol.pst. alkohol. I forbindelse med introduksjonen av det nye ølet, fant en at det dels førte til at en brukte øl i situasjoner hvor en tidligere ikke hadde drukket alkohol, dels at det svake ølet erstattet sterkere øl. Og selv om en fant at det var mer vanlig at det svake ølet erstattet sterkere øl enn at det ble drukket øl i situasjoner hvor en tidligere ikke hadde drukket alkohol, mente en likevel at det var vanskelig å si om introduksjonen av det svake ølet ville føre til et lavere alkoholforbruk på lengre sikt. Det skyldtes at det svake ølet hadde erstattet alkoholfrie drikker i forbindelse med måltider, og dette var et område hvor det ikke tidligere hadde vært vanlig å bruke alkohol i Canada. En var derfor redd for at det svake ølet åpnet opp for en økt bruk av alkoholdrikker i forbindelse med måltider, og det var nettopp på dette området potensialet for økt bruk av alkohol var størst.<sup>166</sup>

Den andre studien gjelder introduksjonen av et nytt lettøl med et alkoholinhold på 2.2 vol. pst. i Norge i 1985. Undersøkelsen konkluderte med at introduksjonen av den nye øltypen ikke hadde påviselige effekter på alkoholforbruket.<sup>167</sup>

## 5.3.2 Virkemidler rettet mot etterspørselssiden

### 5.3.2.1 Priser og særavgifter

Det er gjort en rekke undersøkelser over sammenhengen mellom prisendringer og salget av alkoholdrikker, men de fleste av undersøkelsene gjelder andre land enn Norge.<sup>168</sup> Styrken i sammenhengen uttrykkes gjerne ved en såkalt priselastisitet. En priselastisitet på -1 sier at den prosentvis endringen i forbruket av alkohol er like stor, men i motsatt retning, som den prosentvise endringen i prisen.

I Sverige beregnet Huitfeldt og Jorner på bakgrunn av data fra 1956-68 priselastisiteten for brennevin til -1.2 og vin til -0.6,<sup>169</sup> mens Assarsson på bakgrunn av tall fra 1978-88 beregnet priselastisiteten til -0.9 for både vin og brennevin.<sup>170</sup> Når det gjaldt øl, beregnet Huitfeldt og Jorner priselastisiteten for sterkøl til -3.2, mens Assarsson kom fram til en elastisitet på -1.3. Assarsson beregnet også priselastisiteten på det svake folkølet, og fant her en elastisitet på -1.2. Vi ser altså at

166.P.C. Whitehead and B. Szandorowska (1977): «Introduction of Low Alcohol Content Beer», *Journal of Studies on Alcohol*, Vol. 38: 2157-2164.

167.Ole-Jørgen Skog (1988): «The Effect of Introducing a New Light Beer in Norway: substitution or addition?», *British Journal of Addiction*, Vol. 83: 665-668.

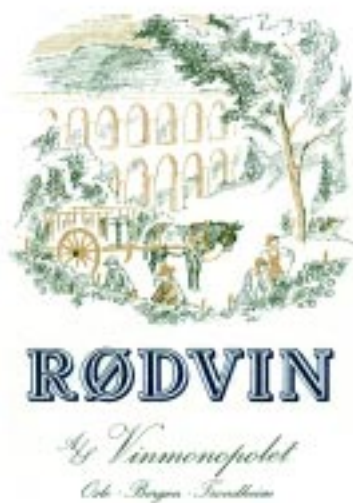
168.Comanor, W.S. & Wilson, T.A. (1974): *Advertising and market power*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press; Johnson, J.A. & Oksanen, E.H. (1977): «Estimation of demand for alcoholic beverages in Canada from pooled time series and cross sections», *Review of Economics and Statistics*, Vol. 59: 113-118; Lau, H.H. (1975): «Cost of alcoholic beverages as a determinant of alcohol consumption», i Gibbins, R.J. et. al. (eds.): *Research Advances in Alcohol and Drug Problems*, John Wiley, New York; McGuinness, T. (1983): «The demand for beer, spirits and wine in the UK, 1956-1979», i Grant, M. & Plant, M. & Williams, A. (eds.): *Economics and Alcohol. Consumption and Control*, Croom Helm, London; Walsh B.M. & Walsh D. (1970): «Economic Aspects of Alcohol Consumption in the Republic of Ireland», *Economic and Social Review*: 115-138, October; Walsh, B.M. (1982): «The demand for alcohol in the UK: a comment», *Journal of Industrial Economics*; Vol. 30: 439-446.

169.Huitfeldt, B. & Jorner, U. (1972): *Efterfrågan på rusdrycker i Sverige*, SOU 1972:91. Stockholm.

170.Assarson, Bengt (1991): «Efterfrågan på alkohol i Sverige 1970-1988» i SOU 1991:52. Alkoholbeskattningen.

det er store forskjeller i de beregnede verdiene av elastisitetene. Dette kan både skyldes at elastisitetene faktisk har endret seg over det tidsrommet en ser på, og at en har benyttet ulike beregningsmetoder.

I Finland benyttet *Nyberg* ulike typer av statiske og dynamiske modeller for å beregne priselastisitetene for vodka, annet brennevin, vin og øl på bakgrunn av data fra 1949-62.<sup>171</sup> I følge disse beregningene, lå priselastisiteten for vodka på mellom -0.1 og -0.5, mens den for annet brennevin var omlag -1.0. For vin fant *Nyberg* en verdi på -0.8, og for øl anslo han priselastisiteten til -0.5. I hele denne perioden ble ølet bare solgt gjennom det finske alkoholmonopolet. Endelig beregnet *Somervuori* på bakgrunn av data fra 1980-årene priselastisitetene for Eau-de-Vie til -0.5, for annet brennevin til -1.2, for vin til -1.2 og for sterkøl til -0.9.<sup>172</sup>



Etiketten til den populære «6-kroners» rødvinen. Den kostet 6 kr helt fra den ble introdusert i februar 1950 til mai 1968. I dag koster den 53 kroner.

I Norge har *Ragnar Frisch* beregnet priselastisiteten for øl til -1.65 på bakgrunn av data fra 1920-33.<sup>173</sup> Dette var en periode hvor det skjedde svært store endringer i norsk alkoholpolitikk, slik at resultatet fra denne beregningen har meget begrenset verdi i dag. I nyere tid har *Horverak* beregnet elastisitetene for vin og brennevin på bakgrunn av data fra 1960-1974.<sup>174</sup> Han fant en priselastisitet på omkring -1.2 for brennevin og -1.5 for vin. Undersøkelsen viste at elastisitetene endret seg betydelig fra periode til periode. Nylig har *Strand* foretatt en del beregninger av priselastisitetene for vin og brennevin på bakgrunn av data fra perioden 1960-90.<sup>175</sup> Hun har

171. *Nyberg, Aarni* (1967): *Alkoholijuomien kulutus ja hinnat*. The Finnish Foundation for Alcohol Studies, Helsingfors 1967. (Engelsk sammendrag.)

172. *Somervuori, Anti* (1989): «Pricing and taxation of alcoholic beverages as a means of alcohol policy», *Proceedings of the 35th International Congress on Alcoholism and Drug Dependence*, July 31st to August 6th, Oslo, 1988. National Directorate for the Prevention of Alcohol and Drug Problems, Oslo.

173. *Frisch, Ragnar* (1936): «Betenkning angående etterspørsel etter øl i Norge og angående de virkninger som kan påregnes ved en nedsettelse av ølavgiften og den pris bryggeriene får». Universitetets Økonomiske institutt, Oslo.

174. *Horverak, Øyvind* (1977): «Etterspørselen etter vin og brennevin i Norge.» SIFA – stensilsérie nr. 9. Oslo.

benyttet flere ulike modeller og datasett, som alle gir forskjellige verdier av elastisitetene. Det kan synes som om de rimeligste anslagene gir en priselastisitet for brennevin rundt -0.9 og for vin på rundt -1.3, men det må understrekes at anslagene er usikre, og at Strand ikke har pekt ut noen som mer sannsynlig enn andre.

De undersøkelser vi her har referert til, gir altså alle forskjellige verdier på priselastisitetene for brennevin, vin og øl. Verdiene vil variere fordi de metodene som er benyttet er forskjellige, og fordi elastisitetene også faktisk vil endre seg over tid. Men felles for alle undersøkelsene er at de viser at etterspørselen etter alkohol påvirkes av prisendringer, øker prisen synker etterspørselen. Alkohol oppfører seg altså som en ganske vanlig vare i denne sammenheng.

### 5.3.2.2 Aldersgrenser

I de aller fleste land finner en aldersgrenser for når det er tillatt å kjøpe alkohol, og i enkelte land, slik som i Norge, er det også aldersgrenser for de som kan selge alkohol. Aldersgrensene varierer som regel mellom 18-21 år. I Norge er grensen for å kunne kjøpe øl og vin 18 år, mens grensen for å kunne kjøpe brennevin er 20 år. De høyeste aldersgrensene finner en i USA og Canada. I USA er nå aldersgrensen for å kunne kjøpe øl, vin eller brennevin i de fleste stater 21 år, etter at det i 1984 ble vedtatt en føderal lov som sa at bare de stater som har en aldersgrense på 21 år for kjøp av alkoholdrikker, vil få fullt føderalt bidrag til vegutbygging og -vedlikehold. Denne loven var et resultat av erfaringer som ble trukket etter at en rekke stater i USA og provinser i Canada først på 1970-tallet senket aldersgrensene fra 21 til 18 år.

I forbindelse med endringene i aldersgrensene ble det satt i verk flere undersøkelser for å spore eventuelle virkninger av dem.<sup>176</sup> Hovedkonklusjonen fra disse undersøkelsene var at den lavere aldersgrensen førte til en økning i antallet trafikkulykker hvor alkoholpåvirkede førere mellom 18-21 år var innblandet, og at en økning i aldersgrensene førte til færre slike trafikkulykker. Denne effekten på antallet trafikkulykker fant en selv om en ikke alltid kunne påvise noen økning eller nedgang i alkoholforbruket for den berørte aldersgruppen. Imidlertid kunne en i enkelte undersøkelser påvise en økning i de yngres alkoholforbruk på skjenkesteder etter en økning i aldersgrensen.<sup>177</sup>

### 5.3.2.3 Reklame

I Norge ble det innført forbud mot all reklame for alkoholdrikker som inneholder mer enn 2.5 vol.pst. alkohol fra 1. juli 1975. Stortinget vedtok lovendringen allerede våren 1973, men pga. at forbudet måtte skje i overensstemmelse med de såkalte vinlandene, ble det ikke iverksatt før i 1975. Også i andre land finner en forbud og begrensninger mot alkoholreklame, og særlig har mange land forbud mot såkalt livsstilsreklame for alkoholdrikker. I slik reklame framstilles alkoholen som noe som bidrar til f.eks. rikdom og suksess, eller til økt maskulinitet og skjønnhet. Imid-

175.Strand, Marit (1993): «Pris- og inntektselastisiteter for brennevin og vin». Hovedoppgave i sosialøkonomi, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

176.For referanser, se Alcohol Policy and the Public Good, s. 138-139.

177.Se f.eks. Smart, R.G. and Schmidt, W. (1975): «Drinking and Problems from Drinking after a Reduction in the Minimum Drinking Age», British Journal of Addiction, Vol. 70: 347-358 og O'Malley, P.M. and Wagenaar, A.C. (1991): «Effects of minimum drinking age laws on alcohol use, related behaviors and traffic crash involvements among American youth: 1976-1987», Journal of Studies on Alcohol, Vol. 52: 478-491.

lertid tillater de fleste land alkoholreklame når reklamen begrenser seg til å gi opplysninger om merke, drikkevaretype, produsent o.l.



*Fra et opptog i Oslo før reklameforbudet i 1975.*

Svært få av de studier som er gjort for å se om reklamen påvirker alkoholforbruket eller bestemte grupper av forbrukere har klart å påvise noen effekter.<sup>178</sup> Det hevdes da også fra alkoholindustrien at reklame først og fremst er et virkemiddel i kampen om markedsandeler, og at reklamen ikke er rettet mot totalt forbruk. Likevel kan det være grunn til å påpeke at fraværet av alkoholreklame både vil påvirke det totale alkoholpolitiske klimaet i et land, og at det påvirker folks holdning til bruk av alkohol på lang sikt. Det er også verdt å legge vekt på samspillet mellom de forskjellige alkoholpolitiske virkemidlene. Dersom en tillater reklame for alkoholdrikker, kan det f.eks. bli vanskeligere å gjennomføre troverdige holdningskampanjer mot bruk av alkohol. Alkoholpolitikk må ses i en helhet, en kan ikke plukke ut et tiltak og si at det ikke virker. Viktigere er det at tiltakene er i overensstemmelse med det alkoholpolitiske grunnsynet i samfunnet, slik at forbrukerne opplever alkoholpolitikken som enhetlig.

Det er også grunn til å understreke at ikke alle politiske virkemidler kan gis en positivistisk og, mer eller mindre, vitenskapelig begrunnelse, noen avgjørelser vil alltid måtte være politiske og basert på verdistandpunkter.

#### 5.3.2.4 Opplysning

Når det gjelder opplysningsvirksomheten, er det ikke lett å påvise de direkte virkningene på alkoholforbruket og skadevirkningene. Men som for reklamen, bidrar

178.Jfr. Alcohol Policy and the Public Good, "*Internasjonalisering og norsk alkoholpolitikk*" i kap. 8.

opplysningsvirksomheten til å skape et miljø og en forståelse rundt den alkoholpolitikken som føres. Opplysningsvirksomheten bereder grunnen for alkoholpolitiske tiltak som griper mer direkte inn i folks tilpasning, den er rettet mot å påvirke atferd gjennom å endre holdninger, og ikke mot å påvirke atferd direkte. Men for at opplysningsvirksomheten skal ha effekt, er det viktig at det er samsvar mellom «budskapet» i opplysningsvirksomheten, og de politiske virkemidlene som iverksettes. F.eks. kan det være vanskelig å drive en kampanje for å senke alkoholforbruket samtidig som en tillater salg av vin og brennevin i dagligvarebutikker, eller samtidig med at en senker alkoholprisene.

Som nevnt er det vanskelig å vise noen direkte sammenheng mellom forskjellige former for opplysningsvirksomhet og omfanget av alkoholproblemer. Når en skal evaluere opplysningsvirksomhet, må en gjerne enten nøye seg med å se på hvor mange som har lagt merke til den aktuelle virksomheten, og forutsette at den kunnskapen folk er tilført også vil påvirke deres holdninger, eller en kan forsøke å se om virksomheten har ført til endringer i holdningene, og forutsette at disse endringene vil holde seg. Men selv om en skulle finne at folks holdninger faktisk er blitt påvirket av den aktuelle opplysningsvirksomheten, er det langt fra endringer i holdninger til endringer i atferd. Eventuelle virkninger av opplysning har derfor en lang vei å gå, og det er liten grunn til å tro at en skal lykkes i å spore noen direkte effekter av slik virksomhet (selv om nye forsøk gjøres igjen og igjen). Like fullt er det ingen grunn til å hevde at opplysningsvirksomhet er mindre viktig enn mer direkte former for alkoholpolitiske tiltak. Det er nemlig ingen tvil om at våre holdninger, blant mye annet, også formes av de impulser vi får gjennom undervisning og media. Og til syvende og sist vil det alltid være den dominerende holdningen eller de rådende normene til alkoholbruk i samfunnet som er bestemmende for den alkoholpolitikken det er mulig å føre. Det kommer vi nærmere tilbake til i "*Alkoholpolitikken legitimitet*" i kapittel 6.

#### 5.3.2.5 Støtte til avholdsorganisasjoner o.l

Staten har i en årrekke gitt økonomisk støtte til de frivillige rusmiddelpolitiske organisasjonene i Norge. I dag er det Rusmiddeldirektoratet som har ansvaret for tilskuddsordningene. Organisasjonene driver en omfattende opplysnings- og møtevirksomhet. I 1994 var den statlige støtten til de rusmiddelpolitiske organisasjonene på omlag 15.5 mill. kr. Staten yter også støtte til styrking av rusfrie miljø ute i kommunene og til alkoholfrie overnattings- og serveringsbedrifter. I 1994 ble det bevilget omlag 9 mill. kr til styrking av rusfrie miljøtilbud i kommunene, og det ble gitt vel 3.5 mill. kr til alkoholfrie overnattings- og serveringssteder.

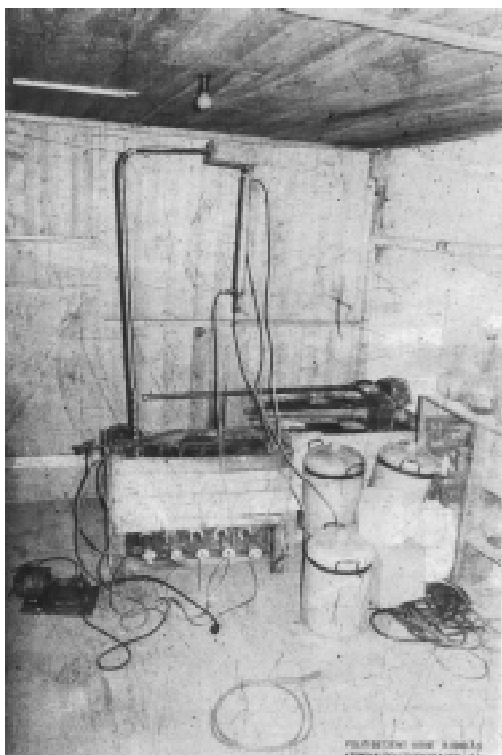
### 5.3.3 Tiltak for å sikre alkoholpolitikken effektivitet

#### 5.3.3.1 Ulovlig produksjon og import

Som det går fram av fig. 4.13 i forrige kapittel, er det langt fra all uregistrert alkohol som er illegal. Faktisk er det slik at mesteparten av det uregistrerte forbruket stammer fra legale kilder, slik som tax-free handel, grensehandel og produksjon av øl og vin til eget bruk. Når det gjelder den illegale alkoholen, er det også slik at det nesten utelukkende dreier seg om sprit, mens mengden illegalt øl og vin er helt ubetydelig.

Eksistensen av de *legale* kildene kan neppe sies å være noe problem i seg selv, de må ses på som en del av norsk alkoholpolitikk. Men den alkoholen som stammer fra disse kildene er naturligvis opphav til de samme problemer som den registrerte alkoholen. I denne sammenheng er det imidlertid ikke først og fremst alkoholforbruket, men den *illegale virksomheten*, som er problemet. Dette problemet kan sies

å være mer av kriminalpolitisk enn av alkoholpolitisk art, men like fullt blir det ofte betraktet som et problem knyttet til den alkoholpolitikken som føres. Særlig gjelder dette smugling og brenning for salg. Motivet for slik virksomhet er ikke tørst, men fortjeneste, og blir den forventede fortjenesten stor nok, vil enkelte bli fristet til å starte slik virksomhet, uansett om den er ulovlig eller ikke. Når vi ser bort fra motviljen mot å foreta seg noe en vet er ulovlig, er det i hovedsak tre faktorer som den forventede fortjenesten vil avhenge av: for det første prisen på Vinmonopolet, for det andre sjansen for å bli tatt og for det tredje størrelsen på strafferammen for denne typen kriminalitet.



*Hjemmebrenningsutstyr. Produktet ble neppe særlig godt.*

Når prisen på Polets brennevin øker vil den forventede fortjenesten øke, mens den vil avta når strafferammen og sjansen for å bli tatt stiger. Hver enkelt person vil dermed stå overfor et spørsmål om hvor stor forventet fortjeneste han vil forlange for å ta sjansen på å havne i fengsel et visst antall måneder eller år. Om vi f.eks. setter fortjenesten pr. liter inns muglet sprit lik halvparten av prisen for ei flaske vanlig brennevin på Vinmonopolet (som vi setter til 220 kr), risikoen for å bli tatt ved å forsøke å smugle inn et parti på 10 000 liter sprit til 10 prosent (risikoen vil være en funksjon av inns muglet kvantum), antatt fengselsstraff ved et slikt kvantum til halvparten av strafferammens lengde (også antatt fengselsstraff vil avhenge av inns muglet kvantum) og forutsetter at en, i tilfelle fengsling, vil oppføre seg ordentlig slik at en slipper med å sone to tredeler av straffen, vil vi kunne stille opp følgende betingelse for at en person vil forsøke å smugle inn et parti på 10 000 liter sprit:

$$10\,000 \times 0.5 \times 220 \text{ kr} > 0.1 \times 1/2 \times 6 \text{ år fengsel} \times 2/3 \Rightarrow 1.1 \text{ mill. kr} > 0.2 \text{ år i fengsel}$$

Denne betingelsen vil nå gjelde for alle personer, siden både prisene, oppdagelsesrisiko og strafferamme – i alle fall i utgangspunktet – vil være den samme for alle. Det som avgjør om en vil engasjere seg i slik virksomhet eller ikke, er da anlednin-

gen til å drive med slikt og til ens lovlydighetsfølelse. For de aller fleste vil regnestykket være helt uten relevans, ganske enkelt fordi de vil være lovlydige, eller fordi virksomheten vil være forbundet med så mange praktiske vansker at de velger å la være. Men for de som både har anledning og ikke så høy moral, vil regnestykket være interessant, og antallet personer som vil engasjere seg i denne typen virksomhet vil avhenge av hvordan motviljen er fordelt blant dem. Denne motviljen vil igjen kunne påvirkes av flere forhold, hvorav personenes private økonomi nok er den viktigste. (En lastebileier uten oppdrag, men med stor gjeld på bilen, vil f.eks. kunne vise mindre motvilje enn en gjeldfri lastebileier med fast kjøring.)

Vi ser at den forventede gevinsten naturligvis vil avhenge av prisene på Vinmonopolet. Det er ingen tvil om at den «enkleste» måten å få redusert smugling og hjemmebrenning på er å senke alkoholavgiftene, slik at fortjenesten blir så liten at ingen vil være interessert i å drive med smugling og hjemmebrenning. Men i denne sammenhengen er ikke dette relevant. Om en skal drøfte hvordan en skal oppnå at en gitt alkoholpolitikk blir effektiv, er det meningsløst å si at det kan en oppnå ved å endre alkoholpolitikken. (Det er naturligvis ikke det samme som å si at ikke alkoholpolitikken kan forbedres.) Og det vil være umulig å føre en ansvarlig alkoholpolitikk og samtidig konkurrere med prisene på hjemmebrent og smuglersprit.

En annen interessant følge av drøftingen ut fra formelen over, er at hovedårsaken til *økningen* i salget av hjemmebrent og smuglersprit som vi har sett i de seneste årene, ikke kan være den høye prisen på brennevin på Vinmonopolet. En endring i denne typen aktivitet krever at det skjer en endring i de faktorer som påvirker aktivitetenes omfang. Når det gjelder brennevinsprisen viste den en jevn økning fra 1985 til 1992, slik figur 5.2 viser. I denne perioden vokste derfor fortjenesten ved salg av hjemmebrent og smuglersprit. Men i forhold til prisnivået i 1983 var ikke økningen på mer enn i underkant av 10 prosent, og dette har neppe vært nok til alene å forårsake den kraftige økningen i smugling og hjemmebrenning for salg som synes å ha skjedd på slutten av 1980-tallet.<sup>179</sup> De anslag som er gjort over denne virksomheten for 1994 synes også å vise at den har vokst ytterligere i de siste årene, på tross av at prisene har falt med omlag 10 prosent fra 1992 til 1994. Det er derfor all grunn til å tro at *økningen* skyldes endringer i andre forhold enn brennevinsprisen. F.eks. kan det ha skjedd endringer i folks allmenne rettsbevissthet og vilje til å følge de lover som gjelder, kanskje særlig i tilfeller der det er mulig å hente seg raske og store fortjenester på en forholdsvis lett og ufarlig måte.

De to andre faktorene som påvirker den ulovlige aktiviteten og som er tatt med i uttrykket foran, strafferammen og risikoen for å bli tatt, har begge blitt endret i de senere år. Når det gjelder sjansen for å bli tatt, kan det, ut fra oppgaver over antall pågrepne og de beslag politi og tollvesen har gjort, synes som om den er større i dag enn den var for 8-10 år siden. I 1984 ble 4 personer pågrepet for smugling av alkohol, i 1987 var tallet økt til 32, i 1990 pågrep en 85 personer og i 1993 var antallet vokst til hele 134 personer. Også antall pågrepne i hjemmebrentsaker vokste, men her finnes det bare tall for perioden 1986 -1989. I løpet av disse årene vokste antall pågrepne fra 9 til 39.

Det beslaglagte kvantum smuglersprit og hjemmebrent i forbindelse med disse sakene vokste også, fra 38 000 liter ren alkohol i 1986 til 192 000 liter i 1993.<sup>180</sup> Nå trenger ikke denne økningen i antallet pågrepne og beslag nødvendigvis skyldes

179.En kan imidlertid tenke seg at det finnes en kritisk grense for brennevinsprisen på Vinmonopolet, og at den ulovlige aktiviteten først vil «ta av» når denne grensen passerer.

180.Tallene er hentet fra J.-K. Jørgensen (1994): «Sprit – ikke så farlig» i OP-nytt, årg. 33(1): 4-5. På bakgrunn av beslagene har en beregnet omfanget av denne virksomheten til 280.000 liter ren alkohol i 1986, og til 2 mill. liter i 1993. Til sammenlikning solgte Vinmonopolet i 1993 brennevin svarende til omlag 3.3 mill. liter ren alkohol.



et mer effektivt politi og tollvesen, det kan i stedet være smuglingen og hjemmebrenningen som har økt. Det er likevel lite trolig at denne økningen er like stor som økningen i antallet pågrepne og beslag. Politiet og tollvesenet opplyser også at de har lagt om sine etterforskningsrutiner overfor denne typen forbrytelser i de senere år, og at dette nok har vært en medvirkende årsak til den nevnte økningen.



*Beslaglagt smuglersprit 1993.*

Delvis som en følge av de økte beslagene av smuglersprit og hjemmebrent, og delvis fordi en mente denne typen virksomhet hadde tiltatt og antatt en mer alvorlig kriminell karakter enn før, økte en i mars 1991 strafferammen for denne typen forbrytelser. Mens den maksimale strafferammen fram til da hadde vært 2 år, ble den nå utvidet til 6 år.

Som vi har nevnt spiller folks allmenne rettsbevissthet en viktig rolle for all kriminell virksomhet, og også for hjemmebrenning og smugling. Men tiltak for å styrke den allmenne lovlidighet hører neppe med i en gjennomgang av norsk alkoholpolitikk, selv om de er aldri så viktige. Likevel er det grunn til å nevne at Stortinget høsten 1993 bevilget 21 mill. kr til en kampanje mot ulovlig spritomsætning. Rusmiddeldirektoratet har ansvaret for gjennomføringen av kampanjen. Kampanjen er rettet mot dem som kjøper smuglersprit og hjemmebrent, noe henholdsvis 7.6 og 10.9 prosent høsten 1993 oppga å ha gjort i løpet av siste 12 måneder.<sup>181</sup> Det betyr at i underkant av 250 000 personer kan ha kjøpt smuglersprit, og at nesten 350 000 har kjøpt hjemmebrent. De første resultatene fra evalueringen foreligger allerede, og det kan synes som om kampanjen har hatt en ønsket effekt.<sup>182</sup>

### 5.3.3.2 Overtredelse av salgs- og skjenkebetingelsene

Vinmonopolets ansatte og ansatte i serveringsnæringen får stadig tilbud om opplæring om hvordan en skal gå fram for å unngå å selge alkohol til mindreårige og til berusede. I tillegg til opplæring for å unngå at overtredelser skjer, utøves det også direkte kontroll med at salgs- og skjenkestedene overholder reglene for virksomheten. Mens kontrollen fram til den nye alkoholoven ble satt i kraft i 1990 dels hadde vært politiets, dels Vinmonopolets ansvar, skulle nå hver kommune opprette et såkalt kontrollutvalg. Det vanligste er at helse- og sosialstyret fungerer som kon-

181.Henrik Aas (1994): Aksjon mot ulovlig spritomsætning: Data fra evalueringens forundersøkelse. SIFA-rapport nr. 3/94.

182.Henrik Aas (1995): Evaluering av Aksjon mot ulovlig spritomsætning. Arbeidsnotat, SIFA.

trollutvalg (i 1993 i 50 pst. av kommunene) eller at det er oppnevnt eget kontrollutvalg (35 pst. av kommunene). Hvert salgs- og skjenkested skal kontrolleres minst 3 ganger i året, og særlig skal en ved kontrollen legge vekt på overholdelse av salgs- og skjenketidene, aldersbestemmelsene og om det ble solgt eller skjenket til personer som var åpenbart beruset. Tabell 5.5 viser hvordan kommunene rent konkret har ordnet salgs- og skjenkekontrollen.

Tabell 5.5: Måten kommunene har ordnet salgs- og skjenkekontrollen på i 1994. Prosent.

	Salg	Skjenking
Ansatt eller engasjert egne kontrollører	29	27
Engasjert kontrollører sammen med andre kommuner	11	12
Leier kontrollører fra andre kommuner	3	2
Avtale med vaktsselskap	35	32
Avtale med næringsmiddelstilsynet	9	7
Kontrollen er ordnet på andre måter	6	5
Ikke besvart	8	15

Kilde: Rusmiddeldirektoratet.

### 5.3.4 Andre tiltak

#### 5.3.4.1 Promillelovgivningen

Promillelovgivningen virker på samme måte som all annen lovgivning på to måter: gjennom strafferammen og gjennom sjansen for å bli pågrepet. I tillegg er det nødvendig at folk kjenner loven, og at den ikke bryter med folks allmenne normgrunnlag eller moraloppfatning.

Som nevnt har Norge en i internasjonal sammenheng streng promillelovgivning, fram til 1988 var ubetinget fengsel regelen for de som ble tatt for promillekjøring. En undersøkelse fra 1980 viste at av 1053 dømte promillekjørere fikk alle førerkortet inndratt, og 85 prosent ble idømt fengselsstraff. Hele to tredeler av de som ble dømt til fengselsstraff fikk lenger straff en 3 uker, noe som både skyldtes at de hadde vært dømt for promillekjøring tidligere, og at de som blir tatt ofte har høy promille.<sup>183</sup> Det er også et typisk trekk ved promillekjøringen at en stor del av den begås av en liten gruppe som både kjører relativt ofte med promille, og som har høy promille. På den annen side finnes det en stor gruppe som kjører meget sjeldent med promille, og da med forholdsvis lav promille.

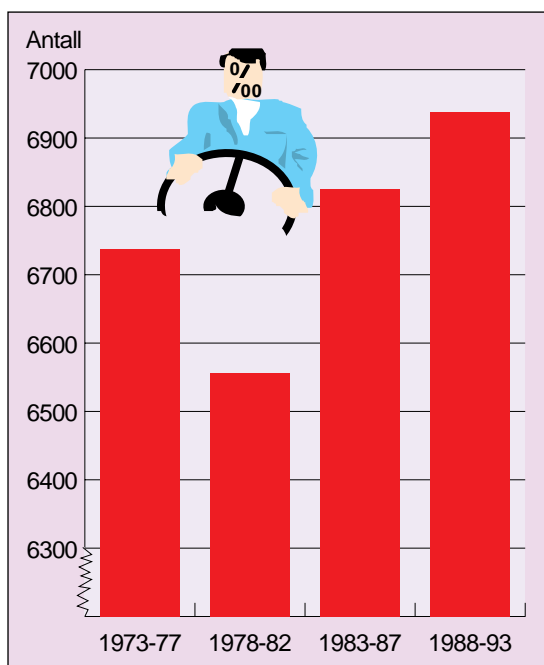
I 1988 ble straffen for promillekjøring endret, en begynte nå å skille mellom høye og lave promillenivåer ved straffeutmålingen. Ved en undersøkelse av 467 promillesaker fra årene 1988-1990 som ble avgjort etter den nye loven, fant en at fengselsstraff ble benyttet i alle sakene.<sup>184</sup> I 52 prosent av sakene ble fengselsstraffen gjort betinget, mens det i 48 prosent av sakene ble benyttet ubetinget fengselsstraff. Det var ingen tendens til at de som ble dømt til ubetinget fengsel fikk kortere

183. Av 1053 promillesaker var promillen høyere enn 1.5 i 56 prosent av tilfellene, og hver fjerde var tidligere dømt for promillekjøring. (Nesten like mange var dømt for vinnings- og voldsforbrytelser.) Christensen, P. og Fosser, S. (1980): Analyse av 1053 promillekjøringssaker i Norge, Transportøkonomisk institutt, Oslo.

184. Ragnar Hauge og Jens J. Guslund (1992): Straffeutmålingen i promillesaker, SIFA rapport 1/92, Oslo.

straff en tidligere. I realiteten fikk derfor disse økt sin straff etter lovendringen i 1988, fordi de også ble bøtelagt. Det ble nemlig benyttet bøter i 453 av de 467 sakene, og størrelsen på gjennomsnittsbøten lå omkring 10 000 kr. Dette var det beløpet en ved lovendringen hadde satt som minimumsbeløp, men hele 52 prosent ble ilagt en bot som var lavere enn 10 000 kr.

Spørsmålet er imidlertid om denne lovendringen har påvirket forekomsten av promillekjøring i Norge. I Norge har en anslått at 200 000 motorførere kjører med promille pr. år, og at disse 200 000 førerne i gjennomsnitt kjører 20 promilleturer i året.<sup>185</sup> Antallet motorvognførere som blir ilagt straff for promillekjøring har i de siste 20 årene variert omkring 6-7 000, og det sier seg da selv at sjansen for å bli pågrepet er nokså liten. Utviklingen i antall straffedømte promilleførere i perioden 1973-1993 er gjengitt i figur 5.5



Figur 5.5 Antall straffedømte promillekjørere 1973-1993. 5-års gjennomsnitt.

Imidlertid er det grunn til å hevde at økt kontroll fører til mindre promillekjøring, og særlig synes kombinasjonen av økt kontroll og samtidig informasjon om den økte kontrollen å være et effektivt virkemiddel. Risikoen for å bli tatt synes å være et like viktig virkemiddel som selve lovgivningen.<sup>186</sup> Ved såkalte vegkantundersøkelser i Sverige og Norge fant en at det var færre promilleførere på vegene i Sverige enn i Norge, på tross av at det i Sverige bare ble gitt bøter ved promillenivåer under 1.49. Også når en spurte et representativt utvalg av befolkningen om de hadde kjørt bil under påvirkning i løpet av de siste 12 måneder, var det litt flere som oppga å ha gjort det i Norge enn i Sverige og Finland.<sup>187</sup> Denne forskjellen kan

185. Karin Bérard-Andersen (1986): Promille-kjøring og promille-trafikanter, Transportøkonomisk institutt, Oslo.

186. Berger, D.E., Snortum, J.R., Homel, R.J., Hauge, R., Loxley, W. (1990): «Deterrence and Prevention of Alcohol-Impaired Driving in Australia, the United States and Norway», Justice Quarterly, Vol. 7: 453-465.

skyldes at oppdagelsesrisikoen for førere med promille over 0.5 var mer enn dobbelt så stor i Sverige som i Norge.<sup>188</sup>

Et tredje forhold av betydning for promillelovgivningens effekt, er som nevnt at befolkningen oppfatter den som legitim. Sammenliknende studier fra Australia, USA og Norge, viser at den norske befolkningen både har bedre kunnskap om sitt lands promillelovgivning enn hva de har i USA og Australia, og at de er flinkere til å anslå hvor mye alkohol en kan drikke før en får en promille som er høyere enn den fastsatte promillegrensen.<sup>189</sup> Det har vært gjennomført flere informasjonskampanjer om bruk av rusmidler i trafikken, både for å forsterke de holdninger som allerede eksisterer, og for å skape gode holdninger blant kommende generasjoner av bilister.<sup>190</sup> Den norske befolkningen synes å støtte sterkere opp om promillelovgivningen enn hva de gjør i USA, og et stort flertall av den norske befolkningen fordømmer promillekjøring på et moralsk grunnlag.<sup>191</sup> Det er ikke bare redselen for å bli tatt eller redselen for selve straffen som holder folk fra å kjøre med promille, men folk unnlater å kjøre etter at de har drukket alkohol fordi de finner det moralsk ufor-svarlig. Denne moralsk baserte avstandtakingen fra promillekjøring kan være vel så viktig som den avskrekkende effekten av straff og av risikoen for å bli tatt, og den er en viktig medvirkende årsak til at antallet promilleførere ikke blir flere, på tross av at både bilbruk, antallet motorførere og promillekontrollen har økt.

### 5.3.5 Forhold utenfor alkoholpolitikken som vil påvirke forbruket alkohol

På samme måte som sosialpolitikken påvirkes av en rekke forhold av ikke-sosialpolitisk natur, slik som f.eks. situasjonen på arbeidsmarkedet, nasjonaløkonomien, inntektsutviklingen, bosettingsmønsteret m.m., gjelder det samme også for alkoholpolitikken. Derfor kan en ikke se alkoholproblemen og alkoholforbruket utelukkende som et resultat av den alkoholpolitikken som føres, og derfor bør en heller ikke stille opp mål for alkoholpolitikken uten å forsøke å ta hensyn til utviklingen i slike forhold. De viktigste forholdene som har påvirket alkoholproblemen og alkoholforbruket i den perioden vi ser på har, når vi ser bort fra den historiske og kulturelle sammenhengen norsk alkoholpolitikk selv er en del av, vært inntektsutviklingen, det økte internasjonale samkvemmet, endrede arbeidstidsordninger og – kanskje – arbeidskonfliktene ved det statlige vin- og brennevinsmonopolet i 1978, 1982 og 1986.

#### *Inntektsutviklingen*

Det er gjort en rekke undersøkelser over sammenhengen mellom forbruket av alkohol og inntektsutviklingen, og så godt som alle konkluderer med at alkoholforbruket øker med økende inntekt.<sup>192</sup> Alkohol oppfører seg på samme måte som de fleste andre varer med et visst luksuspreg, vi kjøper mer av dem når vi blir rikere. En van-

187.Hauge, R. og Irgens-Jensen, O. (1987): «Alkoholen i Norden.» Bilag til Alkoholpolitik nr. 4.

188.Terje Assum (1985): Fengsel eller bot for promillekjøring. Sammenlikning av forhold i Norge og Sverige. Transportøkonomisk institutt, Oslo.

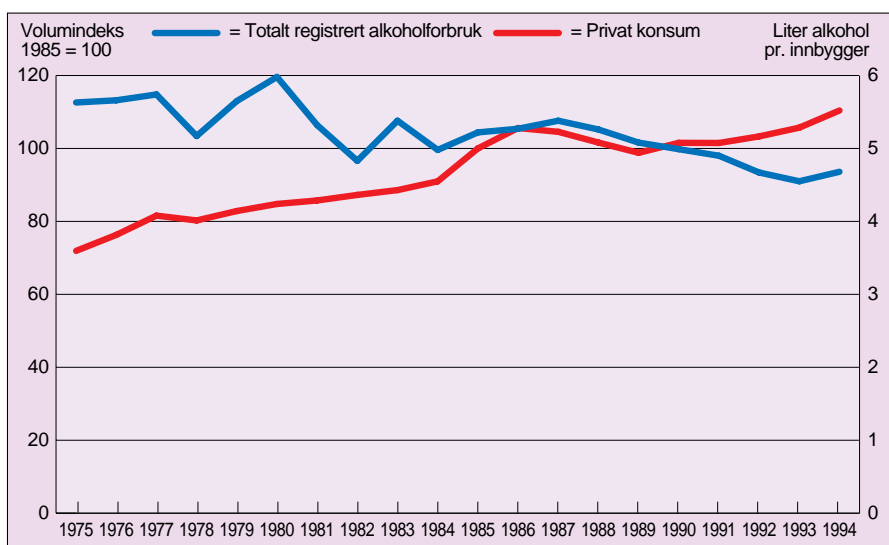
189.Snortum, J.R., Berger, D.E. and Hauge, R. (1988): «Legal Knowledge and Compliance: Drinking and Driving in Norway and the United States», Alcohol, Drugs and Driving, Vol. 4: 251-263.

190.For en bedømming av en slik kampanje, se Bergljot Baklien (1987): Aksjon rus og trafikk, Rusmiddeldirektoratet, Oslo.

191.Snortum, J.R., Hauge, R. and Berger, D.E. (1986): «Deterring Alcohol-Impaired Driving: A Comparative Analysis of Compliance in Norway and the United States», Justice Quarterly, Vol. 3: 139-165

192.For referanser, se notene 53-60 i dette kapitlet.

lig antakelse er at en inntektsøkning på f.eks. 1 prosent vil føre til en like stor prosentvis økning i alkoholforbruket, alt annet likt. Et mye brukt mål på inntektsutviklingen er størrelsen på det private forbruket. Figur 5.6 viser utviklingen i det private forbruket i Norge i perioden 1975-1993. Bortsett fra den sterke økningen med etterfølgende nedgang i forbindelse med høykonjunkturen på midten av 1980-tallet, har det private forbruket vist en forholdsvis jevn økning fra 1975 til i dag. Dette vil isolert sett føre til en økning i det registrerte alkoholforbruket. Om en ønsker å holde forbruket av alkohol konstant, må en derfor føre en strammere alkoholpolitikk i tider med sterk inntektsvekst enn i en lavkonjunktur.



Figur 5.6 Utviklingen i det private forbruket 1975-1993. Volumindeks, 1984 = 100.

#### Internasjonalt samkvem.

Et annet forhold som har betydning for vårt eget alkoholforbruk, og som ikke har noe med alkoholpolitikken å gjøre, er at vi i dag er mer utsatt for påvirkning fra andre vestlige land enn tidligere. Dette har både sammenheng med at de ulike nasjonene samarbeider tettere i utformingen av landenes politikk, og at velstandsutviklingen og utviklingen i kommunikasjonene har ført til at folk reiser mye mer enn tidligere. Dette tettere samkvemmet gjør det vanskeligere å føre en alkoholpolitikk som er uavhengig av andre lands valg, og spesielt dannelsen av EU og EØS viser hvor vanskelig det blir å føre en uavhengig nasjonal alkoholpolitikk, om det skulle være ønskelig.<sup>193</sup>

Når det gjelder utviklingen i drikkevanene, kan det i dag synes å være en bevegelse mot et større forbruk av øl og mineralvann i landene i Syd-Europa, og særlig blant ungdommen. En undersøkelse blant ungdom i Nord-Italia synes også å vise at det ikke lenger er så uvanlig blant ungdom å drikke seg beruset.<sup>194</sup> Samtidig er vin-

193.M.J. van Iwaarden (1994): «Én alkoholpolitikk inom Europeiska unionen?», Nordisk Alkohol-tidsskrift, Vol. 11, 264-267.

194.Cottini, A. & Forni, E. (1994): «Italiensk alkoholkonsumtion», Nordisk Alkoholtidsskrift, Vol. 11: 245-250.

forbruket i disse landene på vei ned, mens det i landene i Nord-Europa drikkes mer vin enn før.

Tabell 5.7 viser det registrerte forbruket av øl, vin og brennevin i en del land i årene 1975 og 1990. Det er grunn til å ta tallene med en nype salt, både fordi det i mange land er et betydelig forbruk av uregistrert alkohol, og fordi tallene ikke er korrigerert for turistenes forbruk. Det siste trenger ikke spille så stor rolle i Norge og noen andre land, men for Spania og andre store turistnasjoner vil det ha betydning for forbrukstallene. Det er også grunn til å understreke at tabellen bare gir tall for forbruket i to enkelte år, og at det er et for lite grunnlag til å uttale seg om utviklingen over tid på. Likevel gir tabellen oss et uttrykk for hovedtrekk ved utviklingen i alkoholforbruket i de landene det gis opplysninger om.

Tabell 5.7: Gjennomsnittsförbruket pr. innbygger av øl, vin og brennevin i en del land.

	1975				1990				Vanligste drikke
	Øl	Vin	Br.vin	Total	Øl	Vin	Br.vin	Total	
Frankrike	2.16	12.44	2.42	17.02	1.94	8.77	2.51	13.22	Vin
Spania	2.11	9.12	2.70	13.93	3.23	4.49	2.70	10.42	Vin
Italia	0.59	10.81	1.80	13.19	1.06	6.75	0.80	8.61	Vin
Portugal	1.39	10.78	0.90	13.07	3.45	5.70	0.80	9.95	Vin
Tyskland	6.96	2.18	3.14	12.28	6.99	2.73	2.84	12.56	Øl
Østerrike	4.98	4.21	1.65	10.84	5.82	4.20	1.51	11.53	Øl
Sveits	3.45	5.16*	1.94	10.55	3.35	5.63*	1.78	10.76	Vin
Belgia	5.94	2.14	1.99	10.06	5.70	2.99	1.20	9.89	Øl
Australia	6.55	1.66	1.17	9.38	4.91	2.13	1.28	8.32	Øl
Danmark	5.69	1.54	1.74	8.97	6.11	2.34	1.30	9.75	Øl
Nederland	3.95	1.40	3.44	8.78	4.50	1.98	1.98	8.45	Øl
Canada	4.35	0.83	3.18	8.36	3.92	1.04	2.16	7.11	Øl
New Zealand	5.05	1.25	1.77	8.07	4.43	1.74	1.60	7.77	Øl
Irland	5.25	0.53	2.03	7.81	4.96	0.55	1.70	7.21	Øl
USA	3.74	0.90	3.17	7.81	3.80	2.84	1.89	8.57	Øl
Polen	1.40	0.93	4.60	6.93	1.31	0.83	3.80	5.94	Br.vin
Storbritannia	4.32	1.05*	1.50	6.88	4.18	1.71*	1.70	7.58	Øl
Sverige	2.30	1.08	2.97	6.35	2.27	1.49	1.72	5.48	Br.vin
Finland	2.52	0.97	2.81	6.30	3.95	1.02	2.80	7.77	Br.vin
Japan	1.58	2.49 +	1.34	5.42	2.35	1.99+	2.20	6.54	-
Norge	1.99	0.45	1.84	4.28	2.26	0.76	1.00	4.02	Øl
Island#	-	0.58	2.92	3.50	1.31	0.48	2.14	3.93	Br.vin

\*) Inkluderer cider.

+) Inkluderer sake, i 1975 2.43 liter og i 1990 1.86 liter.

#) Øl ble ikke solgt på Island før i 1989.

Kilde: Brewers Association of Canada (1993): International Survey. Alcoholic Beverage Taxation and Control Policies. Eighth Edition.

Tabellen viser at de fleste landene har redusert sitt forbruk av alkohol mellom 1975 og 1990, og at dette særlig gjelder de såkalte vinlandene Frankrike, Spania, Italia og Portugal. I disse landene har forbruket av alkohol blitt redusert med mellom 3-5 liter ren alkohol i året, og denne utviklingen har også fortsatt etter 1990. Bortsett fra i Italia, hvor forbruket av brennevin har blitt mer enn halvert fra 1970 til 1990, er det først og fremst forbruket av vin som har gått ned. Forbruket av øl har steget både i Italia, Spania og Portugal, men det i Frankrike har gått litt ned.<sup>195</sup> I det siste landet hvor vin er den vanligste alkoholdrikken, Sveits, er bildet annerledes. Her har vinforbruket og det totale forbruket av alkohol økt litt, mens forbruket av både øl og brennevin viser en liten nedgang.

Ser vi på landene hvor øl var den dominerende drikken i 1970, slik som i Tyskland, Østerrike, Belgia, Australia, Danmark, Nederland, Canada, New Zealand, Irland, USA, Storbritannia og Norge, er det typiske for disse landene at forbruket av øl (bortsett fra Australia, New Zealand og Canada) og vin har økt eller holdt seg noenlunde uendret, og at forbruket av brennevin har gått merkbart ned (med unntak av Australia og Storbritannia). Det totale forbruket av alkohol viser ikke en så entydig nedgang i disse landene som det gjør i vinlandene, med unntak av Australia, Canada og i noen grad New Zealand og Irland, har alkoholforbruket i øllandene enten vist en klar økning, slik som i Østerrike, Danmark, USA og Storbritannia, eller holdt seg noenlunde uendret, slik som i Tyskland, Belgia, Nederland og Norge. Og mens alle vinlandene hadde et høyere gjennomsnittsforbruk av alkohol enn øllandene i 1975, var det ikke lenger slik i 1990. I landene hvor det drikkes mye øl drikkes det nå også mer alkohol totalt sett enn i mange av de tradisjonelle vinlandene.

I landene hvor brennevin var den dominerende drikken, slik det først og fremst var i Polen, men også i de nordiske landene Finland, Island og Sverige, viser ikke alkoholforbruket noe klart mønster. I de nordiske landene har forbruket av vin økt noe, og ølforbruket har økt betydelig i Finland og Island, noe som først og fremst henger sammen med endringer i alkoholpolitikken overfor øl. Det totale forbruket av alkohol har også økt i Finland og på Island, mens det har gått ned i Polen og Sverige. I 1990 var øl blitt den vanligste drikken både i Sverige og Finland, mens brennevinet fremdeles dominerte i Polen og på Island.

Det siste landet i oversikten i tabell 5.7, Japan, er nokså spesielt fordi risvinen sake var den dominerende drikken der i 1970, mens forbruket av tradisjonell druevin er helt ubetydelig. I dag er imidlertid forbruket av sake på vei nedover i Japan, mens forbruket av øl og brennevin vokser. Det gjør også alkoholforbruket.

Tallene i tabell 5.7 kan tyde på at sammensetningen av alkoholforbruket i de forskjellige landene har en tendens til å nærme seg hverandre. Dette er ingen ny trend, men synes å ha pågått i det meste av etterkrigstiden.<sup>196</sup> I *Alcohol Policy and the Public Good* hevdes det at det punktet landene beveger seg mot, er punktet hvor forbruket er satt sammen av 50 prosent øl, 35 prosent vin og 15 prosent brennevin. Det kan også synes som om spredningen i forbruksnivåene mellom landene vil bli mindre og mindre. Det skyldes først og fremst at alkoholforbruket i de landene hvor en tidligere drakk mest, i de senere år har gått kraftig tilbake.

Hva som er årsakene til denne utviklingen er vanskelig å si, men brennevinets tilbakegang i mange av «de rike land» i de senere år tilskrives ofte den økte oppmerksomheten omkring sammenhengen mellom helse og livsstil. Det samme gjel-

195.Jfr. Eeva Pyörälä (1990): «Trends in alcohol consumption in Spain, Portugal, France and Italy from the 1950s until the 1980s», *British Journal of Addiction*, Vol. 85: 469-477.

196.Pekka Sulkunen (1976): «Drinking patterns and the level of alcohol consumption: an international overview». I Gibbins et. al (eds.): *Research Advances in Alcohol and Drug Problems*, Vol. 3: 223-281, John Wiley, New York; *Alcohol Policy and the Public Good*, kap.2.

der nedgangen i alkoholforbruket i de tradisjonelle vinlandene, hvor forbruksnivået i utgangspunktet var relativt sett svært høyt.

### *Fritid*

Endringer i fritid kan skje på to måter, enten ved at en får mer av den, eller ved at en får den til andre tider, kanskje til og med til tider en ønsker selv. I den perioden vi ser på, har det ikke skjedd så store endringer i arbeidstiden at det kan ha påvirket alkoholforbruket i særlig grad. Men enhver nedsettelse av arbeidstiden er samtidig en økning i fritid, og fritid er den tiden hvor en konsumerer alkohol i Norge. En endring i fritiden som helt klart både har virket til å øke alkoholforbruket her til lands, og til å øke antallet russituasjoner, var innføringen av lørdagsfriordningen i skole og arbeidsliv på 1960-tallet. Denne endringen gjorde at en fikk en ekstra fridag i forbindelse med helga, og helga er det tidspunkt hvor det er aller vanligst at norske menn og kvinner drikker alkohol, og også aller vanligst å drikke seg beruset. Antall russituasjoner vil også kunne bli påvirket av mer fleksible arbeidstidsordninger, fordi det gjør det lettere å sove rusen av seg.

### *Streiker.*

I Norge var det arbeidskonflikter ved det statlige alkoholmonopolet både i 1978, 1982 og 1986. Ved alle konfliktene ble det umulig å få kjøpt vin og brennevin for kortere eller lengre tid, og dette gjorde at folk søkte mot andre tilførselskilder. Det innenlandske ølsalget økte naturlig nok som en følge av at de innenlandske leveransene av vin og brennevin stoppet opp, men i tillegg søkte også folk mot alternative kilder til vin og brennevin. Grensehandelen mot Sverige og Danmark økte, og streikene kan ha ført til at det ble økt ulovlig innførsel og produksjon av sprit. Under streikene ble det etablert alternative og til dels illegale tilførselsveier for sprit, og erfaringene fra streikeperiodene kan ha gjort at en del av disse tilførselsveiene også ble holdt åpne etter at konfliktene var over. Om dette er en korrekt antakelse, virket arbeidskonfliktene til å svekke effektiviteten til norsk alkoholpolitikk.

## **5.4 OPPSUMMERING**

Om den alkoholpolitikken som er blitt ført kan sies å ha vært vellykket, avhenger naturligvis av hvilket mål en har satt seg. Ser en den i lys av WHO's ønske om å redusere alkoholforbruket med 25 prosent fra 1980 til 2000 er det fremdeles langt igjen.<sup>197</sup> Alkoholforbruket i samfunnet, målt ved det gjennomsnittlige forbruket pr. voksen innbygger, er i dag omlag på samme nivå som for 20 år siden. Men det ser ut til at alkoholforbruket blant de aller yngste er noe lavere enn hva det var først på 1970-tallet, og det drikkes mindre brennevin nå enn for 20 år siden. Vi har også sett at det ikke har skjedd særlig store endringer i alkoholproblemet i det norske samfunnet i løpet av de siste 20 årene. Imidlertid er det et forhold som viser en lite heldig utvikling, og det er drikkemåten. For på tross av at alkoholforbruket ikke har steget, synes det likevel som om en i dag drikker seg hyppigere beruset enn tidligere. En stor del av rustilfellene skjer i forbindelse med besøk på skjenkesteder, og den økningen en har observert i antall rustilfeller kan henge sammen med veksten i antall skjenkesteder og i skjenkestedenes utvidete åpnings- og skjenketider.

197. Ofte hevdes det at det norske alkoholforbruket skal reduseres med 25 prosent fra 1987 til 2000, fordi det var dette året Stortinget ga sin tilslutning til WHO's ønske om å redusere alkoholforbruket med 25 prosent. Det gjør målet enda vanskeligere å nå.



Ser vi bort fra den uheldige utviklingen i drikkemønsteret, kan en si at alkoholproblemet i det norske samfunnet ikke synes å ha noe større omfang i dag enn for 20 år siden. Alkoholforbruket i Norge er fremdeles lavere enn i de aller fleste andre land i Europa, selv om forbruket har vist en større nedgang i en del andre land enn hva det har her hjemme. Utviklingen i alkoholforbruket er heller ikke noe entydig resultat av den alkoholpolitikken som føres. Likevel er det ingen grunn til å underverdne alkoholpolitikken betydning, som vi har vist har en rekke av de virkemidler som benyttes i norsk alkoholpolitikk klare følger både for hvor mye som drikkes og hvordan det drikkes. I store trekk kan det virke som om den alkoholpolitikken som er ført i Norge i de siste 20 årene har vært en fornuftig og virksom politikk.

Hjørnesteinene i denne alkoholpolitikken har vært en begrenset tilgjengelighet av alkohol både i tid og rom, høye alkoholpriser, et fravær av privatøkonomiske interesser i omsetningen av vin og brennevin, aldersgrenser for kjøp og salg av alkohol og en sterk satsing på forskning og opplysning omkring følgene av alkoholbruk. For å bedre effektiviteten av denne politikken har det offentlige også satt i verk en rekke kontrolltiltak, som først og fremst har vært rettet mot ulovlig produksjon og import av sprit, ulovlig skjenking og promillekjøring. Også i arbeidslivet er bruk av alkohol bannlyst her til lands.

På tross av at hovedkursen for norsk alkoholpolitikk har ligget fast i hele den perioden vi har sett på, betyr ikke det at det ikke har skjedd endringer i bruken av noen av de alkoholpolitiske virkemidlene. Særlig har det skjedd endringer i antall bevillinger til salg og skjenking av vin og brennevin, og det har også blitt flere skjenkesteder for øl. Fra 1975 til i dag har antallet vinmonopolbutikker vokst fra 86 til 110, antall skjenkesteder for brennevin fra 431 til 1 730, antall skjenkesteder for vin fra 1 107 til 2 828 og antall skjenkesteder for øl fra 2 339 til 4 596. I dag selges det brennevin i 75 av landets 448 kommuner, mot 47 av 454 kommuner i 1975. For brennevinsskjenkingen er økningen mye større, i dag skjenkes det brennevin i 341 kommuner mot 100 kommuner i 1975. Den mest markerte endringen i norsk alkoholpolitikk i den perioden vi ser på, er derfor at brennevin, vin og øl (klasse 2) i dag er mye lettere tilgjengelig enn for 20 år siden. Denne bedre tilgjengeligheten styrkes ytterligere av at skjenketidene er blitt utvidet i det samme tidsrommet, det kan nå både skjenkes lenger ut over natta og på flere dager enn i 1975. Salgstiden for øl av pilsner styrke er også blitt utvidet.

Imidlertid er det én alkoholsort som ikke har nytt godt av den økte tilgjengeligheten, og det er det sterke ølet. I dag kan slikt øl bare kjøpes i Vinmonopolets butikker, og ikke i nesten 2000 dagligvarebutikker slik situasjonen var for 20 år siden.

En siste endring som kan nevnes er at det kan synes som om kontrollen med ulovlig innførsel og produksjon av sprit er blitt styrket i de siste årene, og likeledes kan det synes som om enkelte kommuner nå ønsker å gjennomføre strengere tiltak mot de som ikke overholder skjenkebestemmelsene.

Det har ikke skjedd noen endringer av betydning hva gjelder alkoholprisene, når vi ser bort fra de aller senere års reduksjoner i prisen på «finere» vin og brennevin. Heller ikke når det gjelder aldersgrensene, det statlige alkoholmonopolets rolle eller satsingen på forskning og opplysning har det skjedd endringer av betydning fram til i dag. Det samme gjelder reglene for bruk av alkohol i arbeidslivet, og det synes også å gjelde for promillelovgivningen og kontrollen med promilleførere.

Nå vil det være feil å se på de endringene som er gjort i alkoholpolitikken utelukkende som et resultat av alkoholpolitiske vurderinger. Utformingen av alkoholpolitikken må også ta hensyn til andre forhold enn bare hvordan de ulike virkemidlene forventes å virke inn på alkoholproblemene i samfunnet. Ved iverksettelsen av konkrete alkoholpolitiske tiltak må det gjøres vurderinger knyttet til ønskeligheten av dem i en større sammenheng enn bare den rent alkoholpolitiske. Et av de viktig-

ste spørsmålene ved valget av politiske virkemidler som søker å regulere folks atferd, er om befolkningen er villig til å bøye seg for dem, eller om de aktivt vil bekjempe dem. Det finnes et uendelig antall av virkemidler som snevert sett kan virke «fornuftige», men som ikke lar seg sette ut i livet fordi de ikke vil kunne vinne støtte i befolkningen. Og mener en at politikken bør ha en forankring i «folkeviljen», vil også folkets holdninger til de ulike politiske tiltakene bli betydningsfulle. «Opinionens holdning blir viktig ikke bare av den prinsipielle grunn at den demokratiske styreformens grunnleggende prinsipp er at det skal være folkets styre, men også taktisk i kampen om de politiske sakene i den offentlige diskurs. Ett debattgrep er å vise til at ens eget standpunkt er i samsvar med opinionens holdning mens det motsatte gjelder for motparten. Å bringe klarhet i opinionens holdninger kan derfor også være et bidrag til debatten fordi denne har vært preget av slike referanser.»<sup>198</sup> Dette vil vi se på i "*Alkoholpolitikkens legitimitet*" i kapittel 6.

198.Einar Ødegård (1995): «Holdninger til virkemidler i narkotikapolitikken i Norge.» Nordisk Alkoholtidskrift, Vol. 12: 13-20 (s. 14).

## KAPITTEL 6

**Alkoholpolitikken legitimitet****6.1 POLITIKK OG LEGITIMITET**

En politikks mulighet for å lykkes i å nå sine mål er avhengig av at politikken oppnår legitimitet.<sup>199</sup> Et enkelt uttrykk for en politikks legitimitet er den oppslutning den nyter godt av i befolkningen. Det betyr ikke nødvendigvis at ethvert politisk tiltak må ha støtte i et flertall i befolkningen før det settes ut i livet. Til tider kan det mange ganger være nødvendig for det politiske systemet å fatte avgjørelser som ikke vil ha et flertall av befolkningen bak seg. Det kan være mange grunner til at det er slik; den vanligste er kanskje at politikerne forfølger langsiktige mål som nødvendiggjør tiltak som ikke alltid faller sammen med (et flertall av) borgernes umiddelbare interesser. At det vil være ulike oppfatninger mellom de styrende og de styrte, kan også skyldes ulik adgang til informasjon, og at den enkelte borger ikke ser noen sammenheng mellom den politikken som føres og sin egen situasjon. For en som ikke kjenner til den klare sammenhengen mellom det totale forbruket av alkohol og størrelsen på alkoholproblemet i samfunnet, og som selv ikke har noen problemer med sitt alkoholforbruk, kan den norske alkoholpolitikken synes overflødig og unødvendig restriktiv. Fordi det kan være vanskelig å se at politikken er relevant for alkoholproblemet som sådant og for deres egen situasjon, kan den oppleves som en helt unødvendig begrensning av individets frihet.

En nødvendig betingelse for at alkoholpolitikken skal vinne støtte, er derfor at store deler av befolkningen kjenner til, forstår og godtar at det er nødvendig med tiltak som påvirker forbruket til alle konsumenter, uavhengig av hvor mye de drikker, for at belastningen for de unge og misbruket hos de få skal dempes. Dette utgjør norsk alkoholpolitikks verdigrunnlag. Som annen velferdspolitik er den bygd på at også de som ikke har noen problemer med sin bruk av alkohol solidariserer seg med barn og ungdom og med potensielle og eksisterende alkoholmisbrukere.

Hvis ikke denne solidariske alkoholpolitikken er effektiv, vil den likevel fort fortone seg meningsløs og miste all støtte. Det må med andre ord kunne påvises en sammenheng mellom de tiltakene som iverksettes og det målet som stilles opp for politikken. For ethvert politisk tiltak bør kunne begrunnes gjennom faktiske virkninger, det holder ikke å si at tiltaket er i overensstemmelse med grunnleggende verdier eller eksisterende lover og regler. Når det gjelder spørsmålet om norsk alkoholpolitikk er virksom, altså om den i tillegg til å være verdirasjonell også er målrasjonell, har vi i det foregående vist at den i hovedsak oppfyller dette kravet. Etter utvalgets vurdering gjør det settet av lover og regler som utgjør det konkrete grunnlaget for norsk alkoholpolitikk det mulig å føre en stort sett formålstjenlig alkoholpolitikk.

Men folks verdioppfatninger er under stadig endring. Blant annet vil nye generasjoner, som har vokst opp med en annen erfaringsbakgrunn enn de som sto bak utformingen av de gjeldende lover og regler, kunne ønske samfunnet innrettet på en annen måte. Og det norske lovverket påvirkes som en følge av EØS-medlemskapet, som underlegger alkoholpolitikken andre verdier, interesser og regeltolkninger. Begge typer endringer vil kunne gjøre at tiltak som i går ble sett på som fullt ut legi-

199. Jfr. St.melding nr. 69 (1991-92) Tiltak for rusmiddelbrukere. «Norsk alkoholpolitikk er i det store og hele avhengig av et legitimt grunnlag i befolkningen for å kunne ha håp om å bestå og utvikle seg videre» (s. 20).

time, i dag ikke er det i samme grad. Legitimitet må stadig bygges opp på nytt ut fra de betingelser som til enhver tid gjelder. For å oppnå kontinuitet i norsk alkoholpolitikk, kan det med andre ord være nødvendig å endre både virkemidler og begrunnelser. Dette vil vi komme nærmere inn på i "*Alkoholpolitikk i andre land*" i kapittel 7, hvor vi ser på de endringer som er foretatt i det norske lovverket som følge av EØS-medlemskapet.

## 6.2 HOLDNINGER TIL NORSK ALKOHOLPOLITIKK

I det følgende vil vi se litt nærmere på folks holdninger til norsk alkoholpolitikk, slik de er kommet til uttrykk i forskjellige intervjuundersøkelser som er gjort i de siste 20-30 årene. Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning (SIFA) har helt siden 1962 gjennomført en rekke landsomfattende intervjuundersøkelser, som blant annet omfatter flere spørsmål om folks holdninger til alkoholpolitikken. Før vi gjengir resultatene fra disse undersøkelsene om hvordan folk stiller seg til bruken av ulike alkoholpolitiske virkemidler og til den alkoholpolitikken som er ført i de siste 30 årene, vil vi se på to undersøkelser om hva folk legger i begrepet alkoholmisbruk. Den ene undersøkelsen ble gjort i 1964 og den andre i 1989.<sup>200</sup> I begge undersøkelsene ble omlag 500 personer stilt overfor de samme utsagn, og de skulle svare på om utsagnene indikerte at den det gjaldt misbrukte alkohol. Begge år var halvparten av de intervjuede menn og halvparten kvinner. I 1964 bodde halvparten av de intervjuede i 5 mellomstore byer på Østlandet og halvparten i 5 mellomstore byer på Vestlandet, og det ble intervjuet 25 kvinner og menn i hver by. Av de som ble intervjuet i 1989 bodde 70 prosent i en by eller i et tettbygd strøk, og 262 av de intervjuede bodde på Østlandet og 244 på Vestlandet. Utvalgene er derfor ikke helt sammenliknbare hva gjelder bosted, det var noe flere som bodde i byer i 1964. Siden holdningen til bruk av alkohol tradisjonelt er mer liberal i byer enn på landsbygda, kan derfor utviklingen i synet på hva som er alkoholmisbruk ha endret seg enda mer i liberal retning enn det som går fram av tabell 6.1. Når det gjaldt andre variable av betydning, i.e. sivil status og utdanning, gjenspeilte utvalgene de reelle endringene i befolkningen i perioden. Endelig var alderssammensetningen i utvalgene noe ulik, i utvalget fra 1989 var det flere under 40 og over 60 år enn hva det var i utvalget fra 1964.

Tabell 6.1 viser de 18 utsagnene som ble brukt i de to undersøkelsene. Rekkefølgen utsagnene er satt opp i er bestemt av hvor stor andel av de intervjuede som karakteriserte utsagnet som misbruk i 1964. Denne rekkefølgen er ikke blitt mye endret i løpet av de 25 årene som er gått, men for hvert utsagn var det færre som mente det innebar misbruk i 1989 enn det var som mente det samme i 1964. Det viser at folk har fått en mer liberal innstilling til hva som kan kalles alkoholmisbruk i løpet av de 25 årene som har gått fra 1964 til 1989.

Når det gjelder innholdet i utsagnene, dreier alle seg om grader av beruselse, hyppigheten av beruselse og det å drikke seg beruset alene eller sammen med venner. Slik sett kan vi si at undersøkelsen viser at folk har en mer liberal innstilling overfor rus enn tidligere, og det stemmer også godt overens med det vi tidligere har vist angående utviklingen i folks drikkevaner: nordmenn drikker seg oftere beruset når de drikker i dag enn hva de gjorde for 30 år siden. Det er også verdt å merke seg at undersøkelsen bare berører «den rene» ruseffekt, den sier f.eks. ingenting om færre enn før synes det vitner om alkoholmisbruk når far eller mor kommer beruset

200.Lise Paulsen (1968): Hva er alkoholmisbruk? En opinionsundersøkelse. Statens institutt for alkoholforskning, Oslo; Oddvar Arner (1993): Hva er alkoholmisbruk? SIFA-rapport nr. 1/93.

hjem i barnas påsyn, eller om færre mener det er misbruk når 15-16-åringene drikker seg beruset.

Tabell 6.1: Andel informanter som i 1964 og 1989 karakteriserte de nevnte måter å drikke alkohol på som misbruk. Prosent.

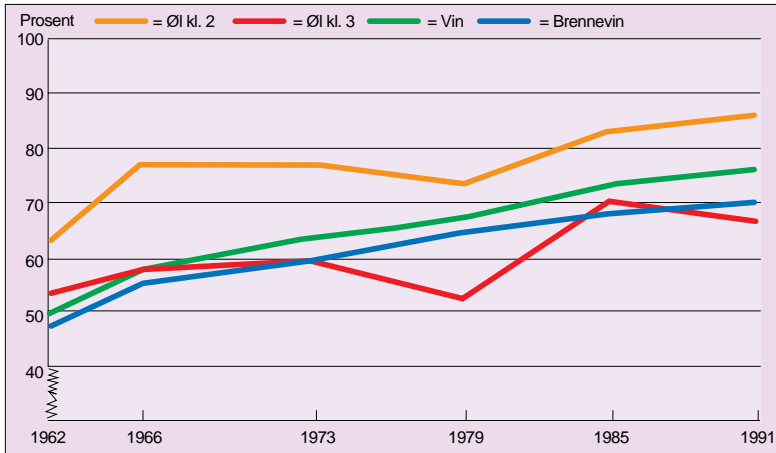
Drikker et par ganger i uken alene og blir sterkt beruset	97	93
Drikker et par ganger i uken sammen med venner og blir sterkt beruset	96	88
Drikker et par ganger i uken alene og blir nokså beruset.	95	86
Drikker et par ganger i uken sammen med venner og blir nokså beruset	92	80
Drikker et par ganger i måneden alene og blir sterkt beruset.	92	74
Drikker et par ganger i måneden alene og blir nokså beruset	90	66
Drikker et par ganger i måneden sammen med venner og blir sterkt beruset	89	62
Drikker noen få ganger i året alene og blir sterkt beruset.	85	51
Drikker et par ganger i uken alene og blir svakt beruset	82	69
Drikker et par ganger i måneden sammen med venner og blir nokså beruset	80	45
Drikker noen få ganger i året alene og blir nokså beruset.	79	40
Drikker noen få ganger i året sammen med venner og blir sterkt beruset	77	37
Drikker et par ganger i uken sammen med venner og blir svakt beruset	75	53
Drikker et par ganger i måneden alene og blir svakt beruset	66	35
Drikker noen få ganger i året sammen med venner og blir nokså beruset	60	28
Drikker noen få ganger i året alene og blir svakt beruset.	56	23
Drikker et par ganger i måneden sammen med venner og blir svakt beruset	46	15
Drikker noen få ganger i året sammen med venner og blir svakt beruset	27	10

Resultatene fra intervjuundersøkelsene om alkoholpolitiske spørsmål er presentert i flere publikasjoner fra SIFA.<sup>201</sup> Her beskrives hvordan holdningene til en del alkoholpolitiske spørsmål har endret seg i løpet av de siste 30 år, og en tar også opp samspillet mellom opinion og politikk og sammenhengen mellom holdningsendringer og sosial og demografisk bakgrunn.

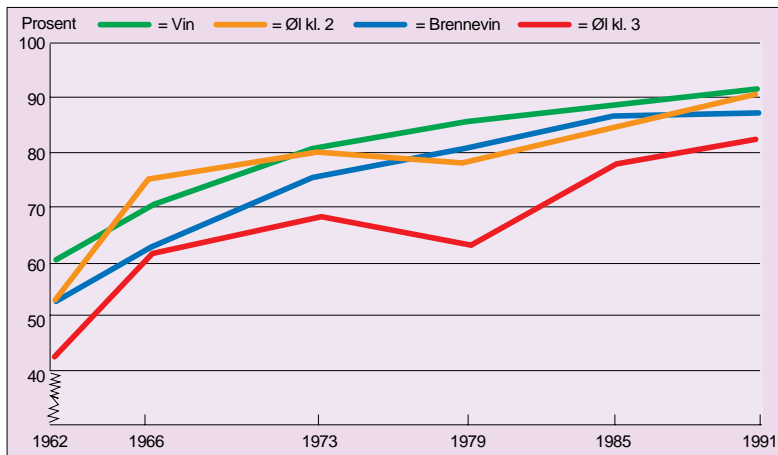
I årene 1962, 1966, 1973, 1979, 1985, 1991 og 1994 er representative utvalg av den norske befolkning blitt stilt identiske spørsmål om hvordan de stiller seg til salg og skjenking av ulike former for alkoholdrikker ved en eventuell folkeavstemning i sin hjemkommune. Andelen som vil stemme for de ulike alternativene på de ulike tidspunktene er gjengitt i figur 6.1 og 6.2.<sup>202</sup>

201. Sturla Nordlund (1977): Data om alkoholspørsmål; Sturla Nordlund (1981): Alkoholdata 1979; Sturla Nordlund (1987): Data om alkohol og andre stoffer 1985; Sturla Nordlund (1992): Metoder og metodeproblemer ved estimering av alkoholforbruk; Jo Saglie og Sturla Nordlund (1993): Alkoholpolitikken og opinionen. SIFA rapport nr. 3/93 .

202. Spørsmålet som ble stilt om salg av vin og brennevin i 1994 atskilte seg fra spørsmålet ved de foregående undersøkelsene, og er derfor ikke tatt med i figuren.

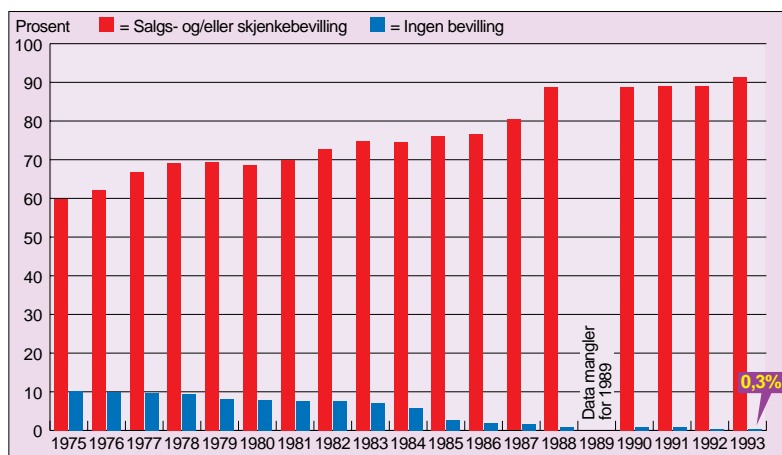


Figur 6.1 Andelen av befolkningen over 18 år som er for bevilling til salg av øl, vin og brennevin i hjemstedskommunen.



Figur 6.2 Andelen av befolkningen over 18 år som er for bevilling til skjenking av øl, vin og brennevin i hjemstedskommunen.

Vi ser at det hele tiden er en økning i andelen av de som ønsker salg og skjenking av alkohol i kommunen, og dette må tolkes som at folk i denne perioden har fått en mer liberal holdning til omsetning av alkohol. Denne mer liberale holdningen blir støttet av den faktiske utviklingen i salg og skjenking av alkoholdrikker: Slik det går fram av figur 6.3 selges og skjenkes det alkohol i stadig flere kommuner, og det selges og skjenkes også stadig flere alkoholsorter. Det synes altså å være samsvarende mellom endringene i folks holdninger til salg og skjenking av alkohol og den politikken som er ført. Det er også verdt å merke seg at liberaliseringen av politikken ikke har ført til at færre stiller seg positive til salg og skjenking av alkohol i sine hjemkommuner, tvert imot kan det synes som om den førte politikken vinner stadig større oppslutning.<sup>203</sup> Dette kan tolkes som om befolkningen har tillit til den alkoholpolitikken myndighetene fører.



Figur 6.3 Kommuner med og uten bevilling for salg og/eller skjenking av brennevin, vin og alt slags øl.

Nå kan en spørre seg om denne tilliten skyldes at det er befolkningens mer liberale holdninger som presser fram endringer i alkoholpolitikken, eller om det er politikerne som går foran og vinner tilslutning til den førte politikken. *Saglie og Nordlund* mener det i hovedsak er endringer i opinionen som har presset fram endringer i politikken. Bakgrunnen for å hevde det finner de i utviklingen i folks svar på et spørsmål om folk synes reglene for omsetning av alkohol på landsbasis og i hjemkommunen er for strenge, passe eller for lempelige. Spørsmålet er stilt med samme ordlyd siden 1962, men siden omsetningsreglene mange steder har vært under stadig endring, får en ikke greie på folks holdninger til bestemte virkemidler, men til den politikken som faktisk er blitt ført. Det at spørsmålsstillingen er lik, betyr altså ikke at en spør om det samme.

Tabell 6.2: Holdninger til omsetningsreglene for alkohol blant befolkningen 18 år og over. Prosentandeler.

	1962	1966	1973	1979	1985	1990	1991	1994
<i>Omsetningsreglene i landet som helhet</i>								
For lempelige	27	20	19	20	9	15	11	8
Passe	54	52	49	52	56	59	56	55
For strenge	19	28	32	29	36	26	33	37
<i>Omsetningsreglene i hjemkommunen</i>								
For lempelige	22	18	16	17	9	-	14	9
Passe	58	54	60	59	63	-	65	64

203. Det samme resultatet fant Hauge og Amundsen i forbindelse med åpningen av tre nye vinmonopolbutikker i Sogn og Fjordane. Vinmonopolbutikkene hadde sterkere støtte i de berørte kommunene etter ett års drift enn hva de hadde hatt umiddelbart før de ble åpnet. Ragnar Hauge og Arvid Amundsen (1994): Virkninger av økt tilgjengelighet på alkohol, SIFA rapport nr. 2/94.

Tabell 6.2: Holdninger til omsetningsreglene for alkohol blant befolkningen 18 år og over. Prosentandeler.

	1962	1966	1973	1979	1985	1990	1991	1994
For strenge	20	28	24	25	28	-	22	27

Svarene på spørsmålene er gjengitt i tabell 6.2. Tabellen inneholder også svarene fra en undersøkelse som Norsk Gallup gjorde i 1990, hvor det ble stilt identiske spørsmål for landet som helhet.<sup>204</sup> Som vi ser av tabellen er det, bortsett fra i 1962, hele tiden flere som mener at reglene for omsetning av alkohol er for strenge enn for lempelige. Og på tross av at det i hele denne perioden har skjedd en liberalisering av alkoholomsetningen, er det samtidig blitt flere som synes omsetningsreglene er for strenge. Dette tilsynelatende paradokset forklarer Saglie og Nordlund ved at det først og fremst er opinionen som påvirker alkoholpolitikken, og at endringene i omsetningsreglene ikke har holdt tritt med en enda raskere endring i liberal retning i opinionen.

Det siste er særlig tydelig når det gjelder omsetningsreglene på landsbasis, mens motstanden mot den førte alkoholpolitikken er mindre i hjemkommunene. Grunnen til det kan være at det nettopp er omsetningsformen i kommunen som er blitt endret, mens de spurte oppfatter det slik at det nasjonale omsetningssystemet har ligget mer fast. Som vi har sett har ikke det nasjonale rammeverket for alkoholomsetningen blitt særlig endret i de siste 30 årene. Men innenfor dette nokså uendrede rammeverket, gis kommunene muligheter til å fastsette hva som skal selges og skjenkes, og hvor og når det skal gjøres.<sup>205</sup>

Et annet interessant trekk ved tallene i tabell 6.2, er at de viser at det hele tiden er et flertall som synes at omsetningsreglene for alkoholdrikker både i hjemkommunen og på landsbasis er passe. På tross av at det er langt flere som ønsker en ytterligere liberalisering enn det er som ønsker strengere omsetningsregler, synes det altså som om myndighetene hele tiden har lyktes i å ha et flertall i befolkningen bak den førte politikken. Dette har de oppnådd ved å føre en stadig mer liberal alkoholpolitikk i kommunene innenfor et nasjonalt rammeverk som har ligget nokså fast. Det er altså først og fremst praktiseringen av lov- og regelverket som er blitt endret, og ikke lovene og reglene selv.

Når det gjelder undersøkelser over hvordan folk stiller seg til den måten Vinmonopolet skjøtter sine oppgaver på, foretok Gallup/NOI i oktober 1984 på oppdrag fra Vinmonopolet en intervjuundersøkelse hvor et representativt utvalg av befolkningen ble forelagt en del utsagn de kunne si seg ulike grader av enige i. De to første utsagnene ble gjentatt ved en tilsvarende intervjuundersøkelse i mai 1989, og hele undersøkelsen i tillegg til et utsagn om hvordan folk stilte seg til selvbetjente Vinmonopolbutikker ble gjentatt i oktober 1994.<sup>206</sup> Resultatene fra disse undersøkelsene er gjengitt i tabell 6.3.

Tabell 6.3: Folks holdninger til Vinmonopolets forretningsdrift. +

	1984	1989	1994
Jeg savner et bedre utvalg av vin på Vinmonopolet	4.99	6.00	5.72

204. Spørsmålet ble imidlertid stilt i en litt annen kontekst, og Saglie og Nordlund mener det kan forklare den noe mer restriktive holdningen som kommer til syne i Gallups tall (Saglie og Nordlund (1993): op.cit, s. 29 og note s. 49).

205. Bortsett fra Vinmonopolets åpningstid, som er regulert i alkoholloven.

206. A/S Vinmonopolet. Profilundersøkelse oktober 1994. Norsk Gallup Institutt A/S.



Tabell 6.3: Folks holdninger til Vinmonopolets forretningsdrift. +

	1984	1989	1994
Jeg savner et bedre utvalg av brennevin på Vinmonopolet	5.31	6.32	5.95
Vinmonopolets personale er jevnt over dyktige og samvittighetsfulle	2.32		2.49
Det forekommer at personalet er lite hyggelige eller uhøflige	5.52		5.57
Personalet har god varekunnskap og på forespørsel gir de god veiledning	2.44		2.58
Vinmonopolets butikker virker hensiktsmessige	2.96		3.28
Jeg savner informasjon om varene på Vinmonopolet*	3.94		5.27
Vinmonopolet dekker sine oppgaver i samfunnet på en fyllestgjørende måte	3.23		3.37
Vinmonopolets butikker bør være selvbetjente slik som de fleste dagligvarebutikker er			4.77

+ ) Om alle var 100 pst. enige i utsagnet ville gjennomsnittsverdien for hvert av svarene bli 1, mens dersom alle var absolutt uenige ville gjennomsnittsverdien bli 7. En gjennomsnittsverdi nær 4 betyr at folk verken er enige eller uenige i utsagnet.

\*) I 1984 lød dette spørsmålet: «Jeg savner informasjon om varene på Vinmonopolet – det som står i prislisen er for snaut.» Siden da har imidlertid Vinmonopolet økt sin vareinformasjon vesentlig i form av egne brosjyrer, Vinbladet og omtale av varenes smak og kvalitet i prislisen. Informasjonen er også økt ved at pressen skriver mye mer om vin og brennevin nå enn for 10 år siden.

Vi ser at i perioden fra 1984 til 1989 har Vinmonopolet lyktes i å gjøre folk mer tilfredse med sitt utvalg av vin og brennevin, og svarverdiene i 1989 tilsier at folk er meget godt fornøyde med utvalget. Selv om verdiene er noe lavere i 1994, er fremdeles folk godt fornøyde med Vinmonopolets utvalg av vin og brennevin. Vinmonopolet kommer også godt ut når det gjelder vurderingen av personalet både hva gjelder måten de utfører sitt arbeid på og deres varekunnskap. Vurderingen av personalet synes å ha holdt seg nokså konstant fra 1984 til i dag. I 1984 kom Vinmonopolet dårligst ut på spørsmålene som gikk på vareinformasjon, butikkutforming og Vinmonopolets evne til å utføre de oppgaver samfunnet har pålagt organisasjonen. Det siste kan skyldes misnøye pga. av køer og dårlig tilgjengelighet i enkelte områder, men det kan også ha sammenheng med at de streikene som rammet salget i 1978 og 1982 fremdeles var framme i folks bevissthet. I 1994 ser vi at folk er mye mer fornøyde med Vinmonopolets vareinformasjon enn det de var ti år tidligere. Dette er også det området hvor Vinmonopolet har økt sin aktivitet mest. Mens den eneste informasjonen i 1984 var prislisen som bare inneholdt varetype, opprinnelsessted og pris, har en i dag flere ulike brosjyrer i forbindelse med lanseringen av nye merker og årganger av vin, en har et eget informasjonsblad, Vinbladet, og prislisen inneholder også omtale av varenes smak og om de bør lagres før de drikkes eller ikke. I tillegg har mange av de store avisene egne vinspalter, og dette kan også gjøre at folk er mer fornøyde med den informasjonen som gis i dag enn for ti år siden.

Når det gjelder synet på om butikkene virker hensiktsmessige, er vurderingen litt mindre positiv i 1994 enn i 1984, og det samme gjelder spørsmålet om Vinmonopolet dekker sine oppgaver i samfunnet på en fyllestgjørende måte. Endringene er imidlertid forholdsvis ubetydelige. Det er også interessant å merke seg at det ikke synes å være noen stor stemning for å innføre selvbetjening på Vinmonopolet. Ønsket om selvbetjening står sterkest på Østlandsområdet, og særlig i Oslo og Akershus. Men også blant disse er det et flertall som er uenige i et utsagn om at Vin-

monopolets butikker bør være selvbetjente. Det er det også blant de som er yngre enn 44 år, selv om de er noe mer positive enn de som er eldre.

Sommeren 1994 engasjerte Vinmonopolet et reklamebyrå til å foreta en undersøkelse for å få mer kunnskap om hvordan kundene ville stille seg til endrede flasketyper for vin.<sup>207</sup> Undersøkelsen var utformet både som en kvantitativ intervjuundersøkelse av tradisjonell type (omnibus) og som en kvalitativ undersøkelse ved hjelp av gruppesamtaler (2 grupper á hhv. 10 og 7 deltakere som regelmessig handlet vin på Vinmonopolet). Selv om den primære hensikten med undersøkelsen var å få mer kunnskap om hvordan kundene ville stille seg til endrede flasketyper for vin, kom en også inn på problemstillinger hvor deltakerne vurderte Vinmonopolets virksomhet. Undersøkelsen viste at Vinmonopolets kunder umiddelbart hadde et positivt bilde av bedriften, og at eventuelle negative synspunkter først og fremst knyttet seg til bedriftens rammebetingelser (pris, tilgjengelighet, åpningstid). De hadde meget stor tiltro til Vinmonopolets evne til å kjøpe inn kvalitetsvin, og de la stor vekt på den anbefaling de ble gitt av Vinmonopolets personale når de skulle velge vin. Vinmonopolet var for mange en garantist for kvalitet med ansatte med god varekunnskap. Deltakerne i den kvalitative undersøkelsen opplevde Vinmonopolet som langt mer kundeorientert og service-minded enn for noen år tilbake, selv om Vinmonopolet fremdeles ble forbundet med køståing. I følge undersøkelsen ville den største utfordringen for Vinmonopolet være å redusere køtiden. Undersøkelsen støtter godt opp om det inntrykket undersøkelsen fra oktober 1994 ga.

Tabell 6.4: Holdninger til salgsformer for vin og brennevin. Prosent som er enige i utsagnene.

	1990	1991	1993	1994
Vin og brennevin skal kunne selges i dagligvarebutikker	16	19	21	20
Vin skal kunne selges i dagligvarebutikker, ikke brennevin	27	26	23	29
Vin og brennevin bare på Vinmonopolet, slik som i dag	51	51	52	48
Vin og/eller brennevin bør overhodet ikke selges	6	5	4	3

Ser vi på de undersøkelsene som ikke dreier seg om Vinmonopolets egen virksomhet, men om selve monopolordningen, viser tabell 6.4 resultatene fra fire undersøkelser fra hhv. 1990, 1991, 1993 og 1994. Alle undersøkelsene var representative intervjuundersøkelser, og spørsmålet som ble stilt var om folk synes vin og brennevin skal selges i dagligvarebutikker, bare i Vinmonopolbutikker eller ikke i det hele tatt.

Som vi ser har det helt til det siste vært et flertall for dagens system med omsetning av vin og brennevin bare gjennom Vinmonopolets butikker. Når det gjelder brennevin, er det også i dag et mindretall som ønsker at det skal kunne selges i dagligvarebutikker. Ved undersøkelsen i 1994 var det imidlertid omlag like mange som synes vin burde selges i dagligvarebutikkene, som det var som ønsket vin bare i Vinmonopolets butikker. Dette synet kan bli styrket i framtiden. Saglie og Nordlunds undersøkelser om folks holdning til bestemte alkoholpolitiske tiltak synes nemlig å vise at yngre generasjoner er mer alkoholliberale enn de generasjonene som nå faller fra. Imidlertid antyder de at de helt yngste generasjonene som har lov til å drikke alkoholholdige drikker, altså de mellom 18-30 år, er mer fornøyde med

207. Bates/Scan-Fact A/S: Om vin og Vinmonopolet. Kommentarer ved Kjell Nilsen.

dagens omsetningssystem enn de litt eldre generasjonene. Det kan både skyldes at disse generasjonene faktisk er fornøyde med dagens omsetningssystem, og at de ikke er så opptatt av restriksjonene for omsetningen av vin og brennevin fordi de drikker mest øl.

Tabell 6.5: Folks holdninger til omsetningsformen for øl. Juni 1994. Prosent.

	Ja/Enig	Nei/Uenig	Vet
	Nødvendig	Unødvendig	ikke
Er dagens omsetningsform for øl tilfredsstillende?	69	19	12
Er det nødvendig/unødvendig å opprette ølmonopol?	18	71	11
Er du enig i at kommunen skal kunne bestemme salgstiden for øl, eller skal den være lik over hele landet?*	31	61	8
Er du enig/uenig i at sterkøl bare skal selges av Vinmonopolet?	33	57	10

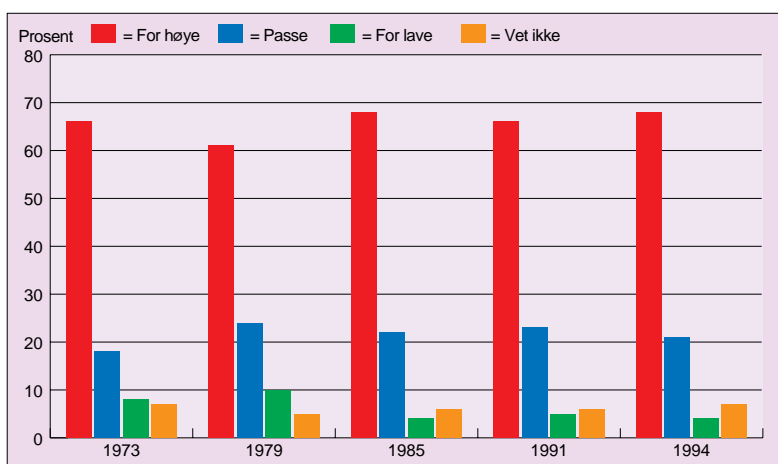
1) Andelen som mener salgstiden skal være lik over hele landet, er oppført under uenige.

Når det gjelder omsetningsformene for øl, utførte Norges Dagligvarehandels Forbund en undersøkelse i juni 1994. Som vi ser av tabell 6.5, er det et klart flertall som finner dagens omsetningsform for øl tilfredsstillende. Ser vi bort fra vet ikke-gruppen, er det hele 78 prosent som er fornøyd med dagens omsetningsform. Det kan derfor virke overraskende at et flertall synes å ønske lik salgstid over hele landet, og at det er et flertall som er uenig i at sterkøl bare skal selges av Vinmonopolet. Et slikt flertall mot at sterkøl bare skal selges på Vinmonopolet fant også SIFA ved intervjuundersøkelser i 1993 og 1994. Men ved en undersøkelse i 1991, da sterkøl utelukkende kunne selges av betjening over disk i dagligvarebutikker, var det et flertall på 52 prosent som fant omsetningsformen «passe streng». Bare 11 prosent ønsket en enda strengere omsetningsform. Etter at Vinmonopolet hadde overtatt eneretten til salget av sterkøl i 1993, forvandlet flertallet på 52 prosent seg til et mindretall på 37 prosent, mens det nå var et flertall på 58 prosent som fant omsetningsformen «for streng». Ved undersøkelsen i 1994 var det 56 prosent som fant omsetningsformen for sterkt øl for streng, 40 prosent som fant den passe streng og 4 prosent som ønsket ytterligere restriksjoner på omsetningen.

Denne selvmotsigelsen mellom å si seg fornøyd med dagens omsetningsform for øl samtidig som en mener salget av sterkøl er for strengt regulert, kan skyldes flere forhold. Først og fremst skyldes det nok at folk først og fremst tenker på pilsnerøl og øl med liknende alkoholstyrke når de blir spurt om omsetningsmåten for øl. Når det gjelder misnøyen med omsetningssystemet for sterkøl kan det skyldes tradisjon, det er fremdeles ikke mer enn 4-5 år siden sterkølet ble solgt på samme måte som pils i de butikker som hadde bevilling for salg av sterkøl. For det andre kan motviljen mot at sterkølet bare skal selges på Vinmonopolet skyldes at det er vanskelig å påvise hvilken virkning tiltaket har hatt både på ungdommens ølforbruk, på forbruket av alkohol totalt sett og – ikke minst – på alkoholproblemet i samfunnet. Og for det tredje går det et skille mellom det vi kan kalle en mer prinsipiell motstand mot forskjellige former for reguleringer, og det å møte på reguleringen som en reell hindring for å kunne handle som en ønsker. I de senere årene har det hele tiden blitt stadig færre og færre som drikker sterkøl, og denne tendensen begynte lenge før sterkølet ble plassert bak disken i dagligvarebutikkene, og enda lenger før

det havnet på Vinmonopolet. Det er også slik at de fleste handler øl til slike tider at de ikke møter på eventuelle begrensninger i salgstiden, selv om de måtte ønske lik salgstid over hele landet. Dette gjør at det er fullt mulig å si seg fornøyd med dagens omsetningsform for øl, selv om en prinsipielt kan være for en mer liberal omsetning.

Et forhold som imidlertid alle som handler alkohol på Vinmonopolet eller i dagligvarebutikker støter på, er prisene på øl, vin og brennevin. Siden 1973 har et spørsmål om folks holdninger til alkoholprisene inngått i SIFAs undersøkelser, og svarfordelingen er gjengitt i figur 6.4. Naturligvis er det her et klart flertall som synes prisene er for høye, for, som Saglie og Nordlund sier: «som en spør får en svar – og sjelden er noen uenig i at prisen på en hvilken som helst vare er for høy».<sup>208</sup> Det kan imidlertid være grunn til å merke seg at misnøyen med prisene har holdt seg nokså konstant i hele denne perioden, bortsett fra i 1979 hvor både prisene og misnøyen var lavere enn hva de var både i 1973 og i 1991.<sup>209</sup>



Figur 6.4 Folks holdning til prisene på alkohol i perioden 1973-1994.

Det finnes som nevnt i "*Virkemidler i norsk alkoholpolitikk*" i kapittel 5 en rekke andre alkoholpolitiske tiltak enn de som er knyttet til omsetningssystemet og til prisene på alkohol. Én type tiltak består av restriksjoner på hvem en skal kunne selge alkohol til, hvem en kan kjøpe alkohol til, og hvem som skal kunne få bevilgning. De viktigste virkemidlene er her forbudet mot å selge eller skjenke alkohol til personer under de fastsatte aldersgrenser, forbudet mot å kjøpe til personer under de fastsatte aldersgrenser, forbudet mot å selge eller skjenke til åpenbart berusede personer og kommunenes rett til å inndra bevillingen til bevillingshavere som overtrer disse reglene. Den andre typen tiltak dreier seg om generelle innskrenkninger i tilbudet, og de viktigste tiltakene er regulering av åpningstidene for salg og skjenking av alkoholdrikker, og forbudet mot alkoholreklame. Det er gjort få undersøkelser om hvordan folk stiller seg til disse virkemidlene og håndhevelsen av dem. Utvalget tok derfor kontakt med SIFA i forbindelse med en intervjuundersøkelse de skulle gjennomføre, og fikk instituttet til å stille noen spørsmål som kunne gi bedre kunnskap om folks holdning til noen av disse alkoholpolitiske virkemidlene. Fordelingen av svarene på noen av spørsmålene som ble stilt er gitt i tabell 6.6.

208.Saglie og Nordlund (1993): op. cit., s. 27.

209.Setter vi realprisene på øl, vin og brennevin til 100 i 1979, var de tilsvarende indeksene i 1973 øl 108, vin 106 og brennevin 105, og i 1991 øl 124, vin 111 og brennevin 112.

Tabell 6.6: Folks holdning til aldersgrensene og åpningstidene for salg og skjenking.

	For høy/ kort	Passe	For lav/ leng	Vet ikke
Aldersgrensen for kjøp av øl og vin på 18 år	1	87	11	1
Aldersgrensen for kjøp av brennevin på 20 år	13	79	7	2
Åpningstidene for salg av øl i hjemkommune	16	69	4	11
Åpningstidene for skjenking i hjemkommunen	16	60	9	15
Åpningstidene på Vinmonopolet	17	68	3	13

Vi ser at majoriteten av befolkningen både synes aldersgrensene for kjøp av øl, vin og brennevin og åpningstidene for salg og skjenking av alkohol er passe. Det er imidlertid en del som synes aldersgrensen for å kjøpe brennevin er for høy, og det kan nok ha sammenheng med myndighetsalderen som er 18 år. Det er også 16-17 prosent som ønsker å utvide både salgs- og skjenketidene, mens forholdsvis få synes salgs- og skjenketidene bør innskrenkes. Når det gjelder åpningstidene, er det grunn til å legge merke til den forholdsvis store vet ikke-gruppen. Dette kan både skyldes at de som er blitt spurt ikke kjenner til de faktiske åpningstidene, og at spørsmålet er vanskelig å ta stilling til.

Det ble også spurt om folk mente at de serveringsstedene som hadde lov til å servere øl og vin også skulle ha anledning til å servere brennevin, og om hvordan folk stilte seg til reklameforbudet. Befolkningen delte seg i to like deler i synet på spørsmålet om automatisk anledning til å servere brennevin såfremt en hadde lov til å skjenke øl og vin, mens det var en majoritet på 69 prosent som støttet reklameforbudet. Bare 22 prosent var i mot forbudet mot alkoholreklame. På bakgrunn av denne holdningsmålingen er det derfor grunn til å hevde at folk støtter opp om aldersgrensene for kjøp av alkohol, at de er fornøyde med salgs- og skjenketidene og at de støtter forbudet mot alkoholreklame. Det er heller ikke noe ønske fra majoriteten i befolkningen om at de steder hvor det skjenkes øl og vin også skal ha anledning til å servere brennevin.

I tillegg til spørsmålene om folks holdninger til enkelte av de alkoholpolitiske virkemidlene, ble det også spurt om folk trodde de høye prisene og det begrensede antallet vinmonopolbutikker gjorde at folk drakk mindre enn hva de ellers ville gjort.<sup>210</sup> Her spørres det altså om folk tror på at de virkemidlene som hevdes å være mest effektive for å begrense alkoholforbruket, virkelig er det. Svarene er gjengitt i tabell 6.7.

Tabell 6.7: Folks syn på om de tror høye priser og begrenset tilgjengelighet fører til at det blir drukket mindre alkohol

	Ja	Nei	Vet ikke
Tror at høye priser fører til mindre forbruk	32	61	6
Tror at flere vinmonopolbutikker fører til økt forbruk	29	62	9

210. Spørsmålene som ble stilt var: «I Norge er det høye priser på øl, vin og brennevin. Tror du de høye prisene gjør at folk drikker mindre enn de ellers ville ha gjort?» og «I hele Norge finnes det 110 vinmonopolbutikker. Hvis Vinmonopolet økte antallet butikker med 50 rundt om i hele landet, fra 110 til 160 vinmonopolbutikker, tror du da folk ville drikke mer vin og brennevin?»

I "*Virkemidler i norsk alkoholpolitikk*" i kapittel 5 pekte vi på at forskningen har vist at begrenset tilgjengelighet og høye priser er de mest effektive virkemidlene for å redusere forbruket av alkohol, faktisk utgjør de hjørnesteinene innenfor kontrollpolitikken. Av tabell 6.7 går det fram at denne innsikten ikke synes å deles av majoriteten av befolkningen. Det er nokså oppsiktsvekkende at hele 61 prosent hevder at de høye alkoholprisene ikke virker til å redusere konsumet, og at 62 prosent mener at en økning i antallet vinmonopolbutikker fra 110 til 160 ikke ville føre til et økt alkoholforbruk. De høye prisene og den begrensede tilgjengeligheten er de to viktigste virkemidlene i norsk alkoholpolitikk, og undersøkelser både fra Norge og fra en rekke andre land har, som vi har vist foran, vist at de også er effektive. På tross av dette hevder en klar majoritet av den norske befolkningen at disse virkemidlene ikke har den ønskede effekt. Tvert imot er det ikke uvanlig å høre folk hevde at økte priser vil føre til økt alkoholforbruk, og at det samme gjelder begrensningen i tilgjengeligheten. Det rasjonelle grunnlaget for slike uttalelser er at økningen i det uregistrerte forbruket som vil følge av økte priser, og nedgangen i det samme forbruket som følge av økt tilgjengelighet, er større enn de virkninger økte priser og økt tilgjengelighet vil ha på det registrerte forbruket.

Nå ligger det i selve begrepet uregistrert forbruk at forskningen aldri kan påvise at endringer i dette forbruket mer enn oppveier endringer i det registrerte forbruket. Hvordan folk stiller seg til følgene av det høye prisnivået på alkohol og til den begrensede tilgjengeligheten blir derfor i stor grad et rent trosspørsmål, og trenger ikke ha noe rasjonelt grunnlag. Det kan f.eks. være så enkelt at de som misliker det høye prisnivået også vil hevde at prisene ikke er noe effektivt virkemiddel, og at de som er fornøyd med prisnivået også mener de høye prisene virker til å redusere alkoholforbruket. På samme måte kan det være slik at de som mener vin og brennevin burde være lettere tilgjengelig også vil hevde at økt tilgjengelighet ikke fører til økt forbruk, mens de som er fornøyd med monopolsystemets begrensede butikktall er av den motsatte mening.

Vi vil kunne få et inntrykk av om det virkelig er slik ved å dele inn de som er intervjuet etter deres holdning til det høye prisnivået og til spørsmålet om vin og brennevin skal kunne selges i dagligvarebutikkene. I tabell 6.8 har vi derfor splittet materialet for å se om det er forskjeller i synet på høye priser som effektivt virkemiddel mellom de som synes prisene er for høye og de som synes prisene er passe eller for lave, og i tabell 6.9 har vi splittet materialet for å se om det er forskjeller i synet på begrenset tilgjengelighet som effektivt virkemiddel mellom de som ønsker at vin og brennevin skal selges i dagligvarebutikker og de som synes vin bare skal selges i Vinmonopolets butikker.

Tabell 6.8: Folks syn på om høye alkoholpriser virker til å begrense alkoholforbruket inndelt etter om de synes alkoholprisene er for høye eller ikke. Prosentandel enige.

	Vil høye priser redusere alkoholforbruket?		
	Ja	Nei	Vet ikke
Alkoholprisene er for høye	26	69	5
Alkoholprisene er ikke for høye	43	44	13

Tabell 6.8 viser at flere av de som mener prisene på alkohol er for høye enn de som mener de er passe eller for lave, også tror at høye priser ikke virker til å redusere forbruket av alkohol. Nesten 70 prosent av de som mener prisene er for høye er også av den mening at høye priser ikke virker til å redusere alkoholforbruket. Bildet

endrer seg noe når vi ser på den gruppen som mener at prisene ikke er for høye, men også her svarer bortimot halvparten av de spurte at de ikke tror at høye priser vil redusere forbruket. Denne høye andelen er oppsiktsvekkende, og viser at behovet for informasjon og opplysning på dette området er meget stort. Den moderate støtten til høye priser som effektivt virkemiddel må imidlertid ses i sammenheng med mediernes fokusering på de høye prisene på brennevin på Vinmonopolet, og det – i følge de samme mediene – derav følgende salget av hjemmebrent og smuglersprit.

Tabell 6.9: Folks syn på om 50 flere vinmonopolbutikker vil føre til økt forbruk av alkohol inndelt etter om de synes brennevin og vin skal selges i dagligvarebutikker eller ikke. Prosentandel enige.

	Vil 50 flere vinmonopolbutikker øke alkoholforbruket		
	Ja	Nei	Vet ikke
Brennevin og vin bør selges i dagligvarebutikker	16	79	5
Vin bør selges i dagligvarebutikker	19	74	7
Vin bør ikke selges i dagligvarebutikker	37	51	12

Når det gjelder spørsmålet om 50 flere Vinmonopolbutikker vil føre til et økt alkoholforbruk, så er det også her et klart skille mellom de som ønsker at vin og brennevin skal bli solgt i dagligvarehandelen, og de som holder på ordningen med Vinmonopol. Likevel er det over halvparten av de sistnevnte som ikke tror at en økning på 50 nye polbutikker, som nesten svarer til en økning på 50 prosent ut fra dagens antall, vil føre til et økt forbruk av alkohol. Blant de som ønsker vin og brennevin i dagligvarehandelen, mener hele 75-80 prosent at en slik økning i antallet vinmonopolbutikker ikke vil føre til noen økning i alkoholforbruket. Både når det gjelder de høye alkoholprisene og den begrensede tilgjengeligheten, er det derfor et stort gap mellom folks tro på disse virkemidlenes effektivitet, og den effektiviteten forskningen og politikerne tillegger dem. For norsk alkoholpolitikks troverdighet er dette et stort problem.

Når det dreier seg om folks holdning til informasjon og opplysning om følgene av alkoholbruk, er det heller ikke foretatt noen systematiske studier her til lands. I en av de undersøkelsene vi har nevnt, Vinmonopolets undersøkelse fra mai 1989, var imidlertid en del av formålet med undersøkelsen å kartlegge befolkningens kjennskap og holdning til de informasjonsbrosjyrer vedrørende alkoholskader som var lagt ut i Vinmonopolets butikker. På tross av at det bare var 6 prosent av utvalget som husket å ha fått slik informasjon, mente 65 prosent at det var positivt at Vinmonopolet ga informasjon om alkoholens skadevirkninger, og bare 13 prosent stilte seg negativt til det. Hele 81 prosent hevdet imidlertid at de ikke trodde informasjon om skadevirkninger av alkoholbruk ville bidra til at de endret sitt eget alkoholforbruk. Det betyr nødvendigvis ikke at informasjon om alkoholens skadevirkninger er et lite effektivt tiltak for å bekjempe alkoholproblemer, det gjenspeiler nok heller det faktum at de aller fleste som drikker alkohol i Norge ikke har problemer i forbindelse med sitt forbruk. Informasjonen om alkoholens skadevirkninger vil derfor ofte føles lite relevant i forhold til deres eget alkoholforbruk.

La oss avslutningsvis i dette avsnittet om holdningene til dagens norske alkoholpolitikk si noen ord om forholdet mellom kommunale og statlige myndigheter.

*Denstad og Hansen*<sup>211</sup> fant i en undersøkelse blant politikere i fire kommuner i Nord-Trøndelag i 1986 at et stort flertall av lokalpolitikkerne (84 prosent) mente hovedmålet for norsk alkoholpolitikk falt sammen med kommunens mål. Imidlertid

var det langt færre – 59 prosent - som mente at det var et viktig mål for norsk alkoholpolitikk å redusere totalforbruket av alkohol. I en undersøkelse blant politikere i Ringeby og Lillehammer i 1992 og 1995, fant *Andersen* at det var ulike grader av samsvar mellom de nasjonale mål og de kommunale innen alkoholpolitikken.<sup>212</sup> Uenigheten var særlig knyttet til målet om en 25 prosents reduksjon i forbruket innen år 2000, og det ble hevdet at dette målet var urealistisk så lenge en har den store lokale friheten i bevillingspolitikken.

Denstad og Hansen stilte også lokalpolitikere spørsmål om hvordan de stilte seg til ulike alkoholpolitiske virkemidler. De delte virkemidlene inn i seks typer: avgifts- og prisregulering, monopolordninger (også ølmonopol), bevilling for salg, bevilling for skjenking, regelkontroll (aldersgrenser, salg og skjenking til berusede, åpningstider m.v.) og informasjon. Politikere ble spurt om hvilken betydning de mente de ulike virkemidlene hadde for å påvirke alkoholforbruket, og det viste seg da at informasjon var det virkemidlet som flest svarte hadde stor betydning (59 prosent). Dernest fulgte regelkontroll (57 prosent), monopol (45 prosent), salgsbevilling (44 prosent), skjenkebevilling (39 prosent) og til slutt priser og avgifter med 23 prosent. Prisvirkemidlet ble tillagt størst betydning (30 prosent tilla det stor betydning) blant politikere fra de liberalistisk orienterte partiene (Høyre, FrP, SP, DLF), mens forholdsvis få av politikere fra DNA, KrF, V og SV mente prisnivået hadde stor betydning (18 prosent). Holdningene blant de nord-trønderske lokalpolitikere var altså ikke særlig forskjellig fra de holdningene vi fant blant folk flest angående synet på priser og tilgjengelighet som viktige alkoholpolitiske virkemidler.

Endelig skal det nevnes at hele 60 prosent av lokalpolitikere i de fire kommunene i Nord-Trøndelag mente alkoholpolitikken var et område som var uegnet for kommunalt selvstyre. *Andersen* fant ikke noen slik holdning blant politikere i Ringeby, men mange av Lillehammer-politikere uttrykte et ønske om sterkere statlig styring på dette området. Det kan ligge mange motiver til grunn for dette synet, og ikke minst kan nærheten til velgerne og det lokale næringslivet gjøre det problematisk for politikere uhildet å forfølge sine alkoholpolitiske mål; det kan være tungt å nekte salgs- og skjenkebevillinger for alkohol til butikker og skjenkesteder som hevder at en slik bevilling er helt nødvendig for at virksomheten skal kunne overleve. Ikke minst kan det være vanskelig for de lokale politikere å stramme til en alkoholpolitikk som de selv føler har gått for langt i liberal retning.

I dag kan det synes som om det er en tendens til at kommunepolitikere er mer opptatt av at alle skjenkesteder innenfor samme kategori skal behandles likt i bevilingsspørsmål, enn til å utøve alkoholpolitisk skjønn i tråd med intensjonene i alkolloven. Denne tendensen forsterkes av at enkelte restauratører som er blitt nektet samme type bevilling som sine nærmeste konkurrenter, har reist sak mot kommunen med krav om betydelige erstatningsbeløp. Til i dag har to restauratører vunnet fram med sine krav overfor henholdsvis Stavanger og Bergen kommune.<sup>213</sup> For Stavanger kommunes vedkommende er saken endelig avgjort, da den har vært behandlet i Høyesterett,<sup>214</sup> mens Bergen kommune har anket sin dom som ble avgitt i byret-

211. Brit Denstad og Tore Hansen (1988): «Kommunal håndheving av statlig alkoholpolitikk: partikonflikter og representantroller», Tidsskrift for samfunnsforskning, Vol. 29: 333-356. Tallene er beregnet ut fra tabell 3 hos Denstad og Hansen.

212. Jan Andersen (1995): Kommunal alkoholpolitikk, upublisert manus, Østlandsforskning, Lillehammer.

213. 21. januar 1994 falt det en høyesterettsdom som påla Stavanger kommune å betale 1.75 mill. kr til en restauranteier som ikke hadde fått samme rett til utvidet åpningstid som sine nærmeste konkurrenter. 15. november 1994 avsa Bergen byrett en dom hvor den påla kommunen å betale 13.2 mill. kr til en restauranteier som ikke hadde fått samme rett til utvidet åpningstid som sine konkurrenter, og som senere gikk konkurs.



ten.<sup>215</sup> I begge tilfeller tapte kommunene sakene av forvaltningsmessige årsaker. I Stavanger kommunes tilfelle dreide det seg om en direkte feil i saksbehandlingen, mens det for Bergen kommune ble gjort gjeldende at forskjellsbehandlingen ikke kunne forsvares ut fra alkoholpolitisk skjønn, fordi retten ikke fant at kommunen kunne gi noen alkoholpolitisk begrunnelse for forskjellsbehandlingen. Og selv om det ikke er noen betingelse om likebehandling i alkoholloven, skal likevel «vedtakene fattes på et grunnlag som hindrer en vilkårlig utvelgelse og ubegrunnet forskjellsbehandling».<sup>216</sup> Det kan hevdes at disse dommene har gjort det vanskeligere å utøve alkoholpolitisk skjønn på et selvstendig grunnlag, og at næringsinteressene ved framtidige søknader om skjenkebevilling vil måtte tillegges større vekt enn tidligere.

Imidlertid avsa Høyesterett i mai 1995 en dom i en sak mellom Trondheim kommune og et skjenkested som hadde blitt nektet bevilling i forbindelse med at den gamle bevillingsinnehaveren overlot sine lokaler til en ny virksomhet, uten at selve virksomheten samtidig ble overdratt.<sup>217</sup> Det dreide seg bare om en overtakelse av lokalene, og da har ikke den nye leieren/eieren rett til å fortsette driften på den gamle bevillingsinnehaverens bevilling, uansett om virksomheten foregikk i de samme lokalene. Men i en alkoholpolitisk sammenheng var det viktigste med denne høyesterettsdommen at det, i forbindelse med «noen mer generelle bemerkninger om enkelte av de aktuelle bestemmelser i alkoholloven», ble slått fast at «det er på det rene at alkoholloven ikke er til hinder for at kommunestyret ut fra alkoholpolitiske hensyn setter»tak«på det samlede antall bevillinger. Et slikt»tak«vil føre til at søkere som etter en isolert vurdering tilfredsstillt kravene for å få bevilling, likevel vil kunne få sin søknad avslått. Loven gir liten eller ingen veiledning i spørsmålet om hvilke kriterier som skal legges til grunn i valget mellom søkere som etter en alkoholpolitisk vurdering står likt.» Høyesterett slår her fast kommunestyrets rett til å utøve alkoholpolitisk skjønn i de tilfeller hvor ikke alle som søker kan få bevilling, fordi det finnes en øvre grense for hvor mange bevillinger kommunestyret er villig til å gi. Den øvre grensen fastsettes ut fra alkoholpolitiske hensyn. Dette er i tråd med Høyesteretts tidligere praksis.

I forbindelse med kommunenes rett og mulighet til å gripe inn overfor skjenkesteder som ikke overholder de betingelser som er knyttet til skjenkebevillingen, vil vi også kort nevne en Høyesterettsdom angående et skjenkested i Moss.<sup>218</sup> Det interessante ved denne dommen er for det første at den slår fast at adgang til inndraging av skjenkebevilling ikke forutsetter noe straffbart forhold, det er tilstrekkelig at forholdet kan betegnes som klanderverdig. Videre kan det heller ikke forutsettes at adgangen til inndraging betinger at den ulovlige skjenkingen har vært subjektiv klanderverdig. I den forbindelse refereres det til «den etablerte aktsomhetsnormen i alkoholloven», og at denne er strengere enn den aktsomhetsnormen som gjelder for spørsmålet om straff.

Enda et forhold det er verdt å merke seg ved denne dommen, er vurderingen som gjøres av forholdet mellom forseelsens grovhet og den ilagte straff, i.e. spørsmålet om hvor lang periode skjenkebevillingen bør inndras for. I den nevnte saken ble bevillingen inndratt fra midten av august og ut året, og Høyesterett fant at det var samsvar mellom straff og forseelse. Det som er viktig i denne sammenheng, er nødvendigheten av å ha mulighet til å kunne inndra en bevilling for forskjellige perioder, avhengig av hvor alvorlig den forseelsen som ble begått er. Fram til 1989

214. Norges Høyesterett, 21. januar 1994, Stavanger Kommune mot Restaurant-Invest A/S.

215. Bergen Byrett, 15. november 1994, Torvgaten Driftsselskap AS mot Bergen kommune.

216. Norges Høyesterett, 21. januar 1994, Stavanger Kommune mot Restaurant-Invest A/S.

217. Norges Høyesterett, 3. mai 1995, Trondheim kommune mot Peelorg AS.

218. Norges Høyesterett, 30. januar 1995, Moss kommune mot Det Glade Vanvidd.

var det slik at en bevilling bare kunne inndras for alltid, eller for resten av bevillingperioden, noe som i mange tilfeller førte til at det var vanskelig å oppnå rimelig samsvar mellom forseelse og straff. Dette førte igjen til at det nesten ikke forekom inndragninger av bevillinger før det ble gitt adgang til å inndra en bevilling for kortere perioder.

Helt til slutt i dette avsnittet vil vi nevne resultatene fra en undersøkelse som Norsk Gallup Institutt gjorde for Avholdsfolkets Landsnemnd i juli 1993.<sup>219</sup> Denne undersøkelsen tar ikke opp norske menn og kvinners holdninger til alkoholpolitikken, men formålet med undersøkelsen var å kartlegge utenlandske turisternes syn på deler av norsk alkoholpolitikk, og hvilken rolle denne politikken spilte for dem i valget av feriemål. Grunnen for undersøkelsen var at turistenes ønsker og forventninger ofte blir trukket fram i den alkoholpolitiske debatten, og særlig blir det hevdet at de utenlandske turistene er vant til mer liberale åpningstider for butikker og skjenkesteder, og at alkoholpolitikken her til lands fører til færre turister enn ønskelig.

Det ble foretatt intervjuer med 100 turister fra Norden, 100 fra Tyskland og 100 fra andre land, og intervjuene skjedde i alle Norges fylker. Turistene ble først stilt et spørsmål om hvorfor de kom til Norge, og omlag 90 prosent oppga at de la vekt på naturopplevelsene da de bestemte seg for å feriere her. Til sammenlikning oppga 13 prosent at de la vekt på fornøyer og uteliv, og 32 prosent oppga at de la vekt på prisnivået på varer og tjenester. Når det gjaldt vurderingene av de ulike forhold etter at de hadde vært i landet i minst en uke (mange hadde også vært i Norge før), var turistene mest fornøyde med de forhold de la mest vekt på, og framfor alt naturopplevelsene, og minst fornøyde med det de la minst vekt på, slik som fornøyer og uteliv og prisnivået på varer og tjenester. I forhold til det prisnivået turistene hadde forventet, var det imidlertid ikke særlig flere som fant alkoholprisene høyere enn forventet enn det var som fant matvareprisene høyere enn forventet. Det var også svært få som var misfornøyde med åpningstidene på restauranter og spisesteder, bare 7 prosent oppga å være meget eller ganske misfornøyd med åpningstidene. Og når turistene til slutt ble spurt om det var sannsynlig at de ville komme tilbake til Norge, svarte 93 prosent at det var meget eller ganske sannsynlig. Like mange (91 prosent) svarte at de norske alkoholprisene ikke hadde noen innflytelse for deres valg om å vende tilbake til Norge på ferie eller ikke. Det siste skyldes ikke at de er fornøyde med de norske alkoholprisene, men at alkoholprisene (og utestedenes åpningstider) spiller liten rolle for de turistene som velger Norge som sitt feriemål.

Dette betyr ikke at det er slik overalt hvor turister ferdes, og spesielt legger norske turister som besøker badestrendene rundt Middelhavet vekt på andre ting enn det tyske, franske, danske og amerikanske turister som velger å besøke Norge gjør. Her kan nok fornøyer, uteliv og alkoholpriser være mer sentrale for valget av turistmål enn hva gjelder for de utlendinger som ferierer i vårt land. Men det betyr ikke at Norge bør legge vekt på de samme forhold i sitt arbeid for å trekke turister til landet. Norges konkurransemessige fortrinn overfor utenlandske turister vil, så lenge vi ønsker å beholde den levestandarden vi har oppnådd, aldri kunne bli lave priser på mat og drikke på restauranter. Og det samme gjelder for restauranternes og utesteders åpningstider, det er fullstendig feilaktig å tro at det vil komme særlig flere turister til landet om utestedene holdt åpent døgnet rundt, hverdag som helg. Tvert imot ville vi risikere at de ble skremt bort av nordmenns drikkevaner og rusatferd, som ikke akkurat er noen turistattraksjon.

219. Norsk Gallup Institutt A/S (1993): Kommentarrapport Avholdsfolkets Landsnemnd. Turistenes syn på Norge.

### 6.3 OPPSUMMERING

Om vi skal forsøke å summere opp legitimiteten til dagens norske alkoholpolitikk, kan den for det første ses i forhold til om det har skjedd holdningsendringer i befolkningen eller endringer i mål og/eller virkemidler i alkoholpolitikken som gjør at tiltakene ikke godtas lenger, for det andre kan den ses i forhold til om målet eller virkemidlene er blitt illegale, for det tredje i forhold til om den sosiale situasjonen er endret og endelig, og for det fjerde, kan politikkenes legitimitet ses i forhold til om virkemidlene ikke lenger kan oppfattes målrasjonelle.

Målet for norsk alkoholpolitikk er å begrense de skader og ulemper som er en følge av bruk av alkohol, og dette målet har ligget fast i hele den perioden vi ser på. Skadene og ulempene er av to slag, de som har sammenheng med et langvarig høyt forbruk av alkohol, og de som oppstår i forbindelse med akutt rus. Det er ingen uenighet om hva alkoholproblemet består i, eller at målet for alkoholpolitikken skal være å bekjempe disse skadevirkningene. Det er derfor ingen grunn til å stille spørsmål ved legitimiteten til målet for norsk alkoholpolitikk.

Årsakene til alkoholproblemene finner en i fem forhold knyttet til bruken: det kvantum en drikker, den måten en drikker dette kvantumet på, den sosiale sammenhengen drikkingen skjer innenfor, hvilken alkoholdrikk en konsumerer og hvordan de som har drukket alkohol opptrer i beruset tilstand. Ønsker en å bekjempe alkoholproblemene i samfunnet, må derfor virkemidlene være rettet inn mot å påvirke et eller flere av disse forholdene. De virkemidlene som benyttes i norsk alkoholpolitikk, er etter utvalgets mening i all hovedsak rettet inn mot de fem nevnte årsakene til at alkoholproblemer oppstår. Særlig gjelder det de virkemidler som forsøker å regulere det totale forbruket av alkohol i samfunnet, og det synes umulig å påvirke alkoholproblemet uten å føre kontroll med det totale forbruket av alkohol.

Det er grunn til å understreke at mange av de problemer som er forbundet med bruk av alkohol, først og fremst henger sammen med måten den «vanlige alkoholbruker» drikker på. En bør derfor legge stor vekt på å forsøke å påvirke drikkemåten ved valg av alkoholpolitiske virkemidler.

Når det gjelder oppslutningen om de virkemidlene norsk alkoholpolitikk i dag bygger på, har mange av disse rimelig god støtte i befolkningen. Men det er grunn til bekymring over at en majoritet av befolkningen hevder at de høye alkoholprisene ikke har gjort at folk drikker mindre enn de ellers ville ha gjort, eller at en økning i antallet vinmonopolbutikker på nesten 50 prosent ikke vil føre til at alkoholforbruket vil øke. Også lokalpolitikernes relativt svake tiltro til disse virkemidlenes effektivitet er det grunn til å merke seg. Det er derfor en stor oppgave å få folk til å forstå hvordan alkoholforbruket avhenger av priser og tilgjengelighet.

Ser vi på om målet og/eller virkemidlene i alkoholpolitikken er blitt illegale, har Norges deltakelse i EØS gjort at en del virkemidler ikke lenger vil være legale i forhold til EUs lov- og regelverk. Medlemskapet i EØS nødvendiggjør derfor endringer i norsk alkoholpolitikk. Dette er omtalt nærmere i "*Internasjonalisering og norsk alkoholpolitikk*" i kapittel 8.

Det er ikke bare det økte internasjonale samarbeidet som nødvendiggjør endringer i alkoholpolitikken. Dagens samfunn er svært forskjellig fra det samfunn en hadde da hovedprinsippene for utformingen av norsk alkoholpolitikk ble lagt, og selv om hovedlinjene ligger fast, vil det hele tiden være nødvendig å tilpasse bruken av virkemidlene til endringer i samfunnet. Slike tilpasninger er blitt gjort i hele den perioden vi har sett på, og dette vil være like nødvendig i framtiden. Til syvende og sist vil alkoholpolitikkenes mulighet til å nå sine mål måtte avhenge av at et flertall av befolkningen slutter opp om den.

Nå skal en heller ikke se seg blind på at den politikken som føres alltid må ha støtte av et flertall i folket. Det finnes andre legitimitetskilder enn folkeopinionen,

slik som f.eks. det politiske systemet, det internasjonale samfunnet, fagekspertise med flere. I mange sammenhenger er disse minst like viktige som folkemeningen.

*Del II*  
*Norsk alkoholpolitikk i det nye Europa*

## KAPITTEL 7

**Alkoholpolitikk i andre land****7.1 ALKOHOLPOLITISKE OG ANDRE POLITISKE TILTAK**

I "*Virkemidler i norsk alkoholpolitikk*" i kapittel 5 definerte vi alkoholpolitikk som «virkemidler og tiltak som settes i verk for direkte å påvirke alkoholforbruket eller følger av alkoholforbruket, dvs. tiltak som først og fremst har som mål å begrense skader og ulemper som har sin årsak i forbruk av alkohol». <sup>220</sup> Nå vil det være en rekke politiske tiltak som vil kunne påvirke alkoholforbruket, uten at dette er tiltakenes primære målsetting. Slike tiltak vil ikke kunne regnes som alkoholpolitikk i følge vår definisjon, siden de ikke primært er satt i verk ut fra et ønske om å påvirke forbruket av alkohol eller skadene alkoholbruk fører til.

De aller fleste land regulerer f.eks. åpningstidene til butikker og restauranter, uten at det samtidig fastsettes særregler for hvor lenge en kan skjenke alkohol. Reguleringen av åpningstidene er ikke et uttrykk for et ønske om å begrense forbruket av alkohol, men det er andre hensyn som avgjør når en restaurant bør stenge. I mange land i Europa begrunnes slike tiltak ut fra interessene til de ansatte og eierne i butikk- og restaurantvirksomheten, hensyn til naboskapet, eller de er et uttrykk for historiske tradisjoner og kultur. I landene rundt Middelhavet, hvor alkohol først og fremst er en ledsager til mat, går en ikke ut for å drikke, men for å spise. Og siden mat er noe en fortrinnsvis spiser på dag- og tidlig kveldstid, lukker restaurantene etter at spisetiden er over. Det er derfor vanlig i landene rundt Middelhavet at restaurantene lukker mellom kl. 23.00-01.00.

Imidlertid finnes det unntak, og særlig gjelder det barer og nattklubber. Men i de fleste byer og tettsteder er det forholdsvis få slike steder som holder åpent særlig lenger enn kl. 01.00. I byer som Paris, Roma og Madrid stenger restaurantene som regel før midnatt, og det er heller ikke vanlig med barer som holder åpent særlig mye lenger. I storbyenes sentrum finner en riktignok en del steder som holder åpent ut over natta, men også her stenger de fleste steder, bortsett fra de vi kan kalle utpregede nattklubber, før kl. 02.00. I helgene stenger restaurantene til de samme tider, fordi det – bortsett fra i enkelte miljøer – ikke er noen tradisjon for å sitte å drikke alkohol ut over natta. Det trenger ikke å bety at restaurantene ikke kunne ha holdt åpent lenger om de hadde ønsket det, men det må mer ses på som et uttrykk for en tradisjon som er i samsvar med folks levesett.

De viktigste unntakene fra regelen om en forholdsvis tidlig stengt tid finner en blant virksomheter som ligger på utpregede turiststeder, f.eks. langs Middelhavets strender. Her finner en restauranter som holder åpent langt ut over natta fordi de er tilpasset turistenes, og kanskje særlig de unge turistenes, levesett og ønsker. Det som kjennetegner mange av disse turistene er at de kommer fra andre og kaldere land, at de – i alle fall under ferietiden – har forholdsvis mye penger og at de ikke trenger å passe samme døgnrytme som de gjør når de ikke ferierer. Derfor får slike turiststeder både en annen døgnrytme enn det en finner i andre byer i disse landene, og en annen døgnrytme enn den turistene selv har når de ikke ferierer. På mange utpregede turiststeder er det slik at døgnet ikke tar slutt før ved 4-5-tiden om morgenen. Dette må imidlertid ikke forveksles med hva som er vanlig på steder hvor turistene ikke styrer døgnets rytme. Enhver som har besøkt andre steder i Italia, Frankrike og Spania enn de største turiststedene, og som hadde forventninger om at

220. Definisjonen er hentet fra St.melding nr. 17 (1987-88) Alkohol og folkehelse (s. 6).

her ble det nærmest servert mat og drikke overalt døgnet rundt, har erfart at slik er det ikke. Det vanlige er at byene i disse landene går til ro rundt midnatt, og at det gjelder både helg og hverdag.

Et annet typisk eksempel på et tiltak som både påvirker forbruket av alkohol og de skader som følger av bruk av alkohol, men som ikke gis en alkoholpolitisk begrunnelse, er promillelovgivningen. Promillelovgivningen er primært et tiltak for å unngå trafikkulykker ved å øke sikkerheten i trafikken, men fordi bilbruk er blitt så vanlig, vil vedtak om promillegrenser i mange land også føre til et redusert alkoholforbruk. De aller fleste land har nå innført regler som setter begrensninger for bruk av motorkjøretøy når en har drukket alkohol. Reglene kan, som før nevnt, variere mye mellom landene, men det er en tendens til at promillegrensen nærmer seg den norske grensen i mange land i Europa.

At alkoholforbruket blir berørt og regulert av andre politiske tiltak, gjør at mange land ikke ser noen grunn til å føre en egen alkoholpolitikk. På samme måte som forbruket av andre varer, tilpasser alkoholforbruket seg samfunnets regler og levesett slik at det ikke er behov for særskilte lover og regler for å regulere bruken av alkohol. Særlig i land hvor vin har utgjort, og ennå utgjør, en integrert del av kostholdet, er det liten forståelse for behovet for særegne alkoholpolitiske tiltak. Alkoholpolitikk i norsk og nordisk forstand finner vi bare i noen få av EU-landene, og innenfor EU-systemet er heller ikke alkoholpolitikk noe sentralt tema. Men en slik politikk er vanlig i land hvor alkohol først og fremst brukes som et berusningsmiddel, slik som i de protestantiske land og miljøer i Nord-Europa, USA, Canada, Australia og New Zealand, og i de tidligere Øst-Europeiske landene og i deler av det tidligere Sovjetunionen. Og selv om alkoholproblemet både er knyttet til hvor mye som drikkes og måten det drikkes på, kan det synes som om det er drikkemåten mer enn drukket kvantum som utløser behovet for å føre en alkoholpolitikk av vår type.

Imidlertid er det i dag enkelte tendenser til at alkoholbruk blant ungdom også i noen av de typiske vinlandene innenfor EU, i.e. Italia, blir mer orientert mot rusopplevelsen, og i mindre grad nøyer seg med å være en ledsager til mat.<sup>221</sup> Nå har det imidlertid aldri vært slik at all bruk av alkohol i landene i Sør-Europa har skjedd i forbindelse med måltider, også i Italia og Frankrike er det vanlig å ta et glass uten at en samtidig spiser. Imidlertid ledsages alkoholforbruket bare forholdsvis sjeldent av den typen rusatferd som vi finner i Norge.

At alkoholpolitiske tiltak vil bli gjennomført også i disse landene bare ønsket blir stort nok, indikerer både de reguleringer flere land har lagt på alkoholreklame i de senere årene, og den økte opptattheten av og bevisstheten om de problemer et høyt alkoholforbruk fører med seg. Hovedårsaken til denne utviklingen er den økte interessen for ens egen helse og kunnskapen om at bruk av alkohol kan være helseskadelig, og hensikten med mange av de virkemidlene som retter seg mot alkoholbruken er å internalisere denne kunnskapen. Et høyt alkoholforbruk blir sett på som et livsstils-relatert problem, på samme måte som feilaktig ernæring, lite mosjon, tobakksrøyking og bruk av narkotiske stoffer m.m. Følgelig blir det individuelle alkoholforbruket det sentrale; det totale gjennomsnittsfbruket blir ingen sosialpolitisk interessant størrelse. En ønsker å bekjempe alkoholmisbruket ved å opplyse og utdanne folk om at et høyt forbruk av alkohol har uheldige helsemessige konsekvenser, og derigjennom få folk til *selv å velge* å bruke mindre alkohol, uten å måtte ty til tiltak som gjør alkohol vanskeligere tilgjengelig i en eller annen forstand.

221. Amedeo Cottino & Elisabetta Forni (1994): «Italiensk alkoholkonsumtion», Nordisk Alkohol-tidskrift, Vol. 11: 245-250.

Det er denne erkjennelsen som har gjort det mulig å skaffe et legalt grunnlag for å regulere alkoholreklame, slik Frankrike har gjort, og for å sette i verk opplysningskampanjer og liknende tiltak mot alkoholmisbruk, slik det i dag skjer i mange EU-land.<sup>222</sup> Trolig vil også den utvidete kontakten mellom de tidligere Øst-Europeiske landene og EU føre til en større forståelse av behovet for en alkoholpolitikk av nordisk type også innenfor EU. Mange av de øst-europeiske landene har store sosiale problemer i forbindelse med bruk av alkohol, og særlig i forbindelse med bruk av brennevin. I forbindelse med de omfattende politiske og sosiale endringene i disse landene er det blitt rapportert om et økende forbruk av alkohol. I Polen har en anslått økningen i forbruket fra 1989 til 1992 til 50 prosent, og det er rapportert om betydelig økning i alkoholforbruket både i Den tsjekkiske republikk, Slovakia og Bulgaria. Også i Russland, Ukraina og Estland viser ulike typer alkoholproblemer en økning.<sup>223</sup> I mange av disse landene er imidlertid statistikken meget dårlig, og ikke minste gjelder dette landene i det tidligere Sovjetunionen. I alle disse landene vil det være nødvendig å sette i verk en mer restriktiv alkoholpolitikk for å få bukt med alkoholproblemet, og dette kan øke interessen for og forståelsen av nødvendigheten av å sette i verk spesifikke alkoholpolitiske tiltak også i andre land.

## 7.2 ALKOHOLPOLITIKKEN I EU

EU har ikke i dag noen egen alkoholpolitikk,<sup>224</sup> noe som heller ikke er så rart all den tid EU fram til nå først og fremst har vært en frihandelsorganisasjon. I fleste-parten av landene brukes ikke en gang alkoholpolitikk i den offisielle politiske terminologien.<sup>225</sup> Alkoholspørsmålet har imidlertid vært oppe til debatt i EUs organer, og allerede i 1982 vedtok EU-parlamentet en resolusjon hvor det oppfordret kommisjonen til å utarbeide en generell alkoholpolitikk. Kommisjonen ble blant annet oppfordret til å initiere alkoholforskning, å utvikle egnet informasjon for bruk i skoleverket, å begrense alkoholreklamen og å harmonisere promillelovgivningen og bestemmelsene om bruk av alkohol på arbeidsplassene. Videre ble Kommisjonen oppfordret til å sette sammen en oversikt over forskningen på området og om det forebyggende arbeidet som ble drevet.

Forholdsvis lite av dette ble fulgt opp, og grunnen sies ofte å være at i Europa er alkoholindustrien en sektor som representerer store økonomiske interesser, og at de økonomiske interessene som regel går foran de sosiale. I 1986 oppfordret så EUs helseministre kommisjonen til å «drøfte interessene involvert i produksjonen, distribusjonen og markedsføringen av alkoholholdige drikker i lys av folkehelsen, og til å utforme en balansert politikk».<sup>226</sup> Av de konkrete ting EU-kommisjonen har foretatt seg, er utformingen av et utkast til en harmonisering av promillegrensen for motorførere i alle land til 0.5 promille. Dette forslaget har vært oppe til debatt, men fikk ikke tilstrekkelig støtte til å bli vedtatt; Irland, England og Danmark gikk imot en slik grense. Kommisjonen har også organisert ekspertmøter og seminarer og fått utarbeidet forskningsrapporter om alkoholspørsmålet. Det er vedtatt et direktiv

222.Jfr. Commission of the European Communities (1993): «Commision communication on the framework for action in the field of public health», COM (93) 559 final, 24. november 1993.

223.Alcohol Policy and the Public Good, s. 37.

224.Jfr. M.J. van Iwaarden (1994):«Én alkoholpolitik inom Europeiska unionen?» Nordisk Alkoholtidskrift, Vol. 11:264-267.

225.Hermann Fahrenkrug (1990): «Alkoholpolitik i EG:s medlemsstater» i EG, alkohol och Norden, Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning, Helsingfors.

226.Resolution 86/C 184/02 of the Council of Health Ministers of the European Community on Alcohol Abuse.



angående transnasjonell TV der en går imot uakseptable elementer i alkoholreklamen.



Tyske frimerker. På merket til venstre står «Ingen alkohol i trafikken» (*Kein Alkohol im Strassenverkehr*), og på merket til høyre reklameres det for den tyske renhetsloven for øl (*Über 450 Jahre deutsches Reinheitsgebot für Bier*).

Når det gjelder den framtidige alkoholpolitikken i EU, hevder imidlertid mange at viktigere enn de forholdsvis få konkrete tiltakene som til nå er gjennomført, er innholdet i artikkel 129 i Maastrichttraktaten. Maastrichtavtalen endret EUs karakter fra i hovedsak å være en frihandelsorganisasjon til å være en organisasjon rettet mot å etablere en politisk union, og Maastrichtavtalen griper inn på mange flere felt enn hva som gjaldt den felles politikken forut for Maastricht. I Maastrichtavtalen sies det at EU har rett til å sette i verk tiltak for å fremme folkehelsen. Slike tiltak har EU allerede stått for i mange år, f.eks. for å møte miljøproblemene, men det nye ved artikkel 129 er at nå settes folkehelsen opp som det primære målet, det blir legalt å drive en politikk som begrunnes ut fra hensyn til folkehelsen.

Nå skal en kanskje ikke være altfor optimistisk med hensyn til betydningen av at hensynet til folkehelsen er satt opp som en selvstendig grunn til å gjennomføre politiske tiltak. Særlig når slike tiltak kolliderer med økonomiske interesser, og især når de forsøker å innsnevre adgangen til den frie vareflyten, kan nok fremdeles folkehelsen bli den tapende part.<sup>227</sup>

Men det sies også at det i det siste har vært tegn til en politisk trend som går ut på å bringe behandlingen av alkoholprodukter nærere opp til behandlingen av tobakk, slik vi f.eks. ser med TV-reklame. Bildet innenfor EU er derfor ikke entydig, og det er helt klart at de enkelte land selv kan gjennomføre strengere tiltak enn EU på en rekke områder.

227. Jfr. Osservatorio permanente sui Govani e l'Alcool (1994): *Young People and Alcohol in Europe*, Assobirra, Roma. I denne rapporten hevdes det at «in case of conflict between the two logics [on the one hand the commercial logic based on the free exchange and on the other, the health logic], the solution less detrimental to the free exchange of product is always preferred» (s. 163).

I forbindelse med dette understreker EU det såkalte nærhets- eller subsidiaritetsprinsippet, altså at avgjørelser om mulig skal tas nærest det nivået de får virkninger for. Samtidig gjelder også det såkalte proporsjonalitetsprinsippet, som sier at det skal være et rimelig forhold mellom de tiltak som settes ut i livet og de virkninger tiltakene har. Imidlertid sies det i et dokument som er utarbeidet av EU-kommisjonen for å imøtekomme Maastrichtavtalens artikkel 129 om at EU bør bidra til å bedre folkehelsen, at «det er verdt å merke seg, i denne forbindelse (folkehelsen), at de observerte forskjellene innenfor og mellom medlemslandene med hensyn til geografi, klima, livsstil, kultur, sosio-økonomiske forhold og miljø er slik at, generelt sagt, ikke noen detaljerte reguleringer kan bli foreslått av EU». <sup>228</sup> De fleste tiltak må derfor vedtas og settes ut i livet på nasjonalt nivå, og det er først når det benyttes tiltak som antas enten ikke å stå i forhold til virkningene, eller når de åpner for muligheten til å diskriminere mellom de økonomiske aktørene på alkoholmarkedet at EU ikke vil kunne godta dem.

I det ovenfor nevnte dokumentet, som er det nærmeste EU hittil har kommet noe «program» for tiltak rettet mot bruken av alkohol, pekes det på at overdreven bruk av alkohol kan føre til økt dødelighet og sykelighet, særlig av leversykdommer og enkelte kreftformer, og at det kan lede til drukkenskap, vold, familieproblemer og andre sosiale problemer og ulykker (især trafikkulykker). I tråd med det vi har sagt foran, sies det også at alkoholforbruket er en av de faktorer individet selv kontrollerer over. Hovedmålet for alkoholpolitiske tiltak i EU-regi blir derfor å få folk til selv å velge en livsstil som er preget av moderat drikking, og ikke av overdreven bruk av alkohol. Målet med de helsefremmende tiltakene skal være å «fremme og støtte frambringelsen av informasjon og utdanning om helsefremmende livsstiler», hvorav moderat drikking nevnes som ett eksempel på en slik helsefremmende livsstil. <sup>229</sup> Gjennom å skaffe til veie kunnskap om sammenhenger mellom bruk av alkohol og ulike helseindikatorer, og gjennom opplysning og utdanning skal forbrukerne selv gjøres i stand til å foreta rasjonelle valg, slik at de velger en helsefremmende livsstil også når det gjelder bruk av alkohol. Dette er det prinsipielle grunnlaget for alkoholpolitikken innenfor EU, og de viktigste tiltakene i en alkoholpolitisk sammenheng blir derfor opplysnings- og utdanningstiltak.

228.«A programme of Community action on health promotion, information, education and training within the framework for action in the field of public health». Commission of the European Communities (1994): COM (94) 202 final, 1. juni 1994 (s.19).

229.De tiltak som nevnes er «balansert ernæring, passende fysisk aktivitet, sikker seksualatferd og positiv helseatferd slik som å unngå røyking og vanedannende stoffer, moderat drikking og fornuftige måter å redusere og takle stress på». Ibid., (s. 5).



«Du drikker – vi kjører». Eksempel på hvordan alkoholindustrien, her representert ved the Portman Group i England, ønsker å bekjempe alkoholmisbruk.

I tillegg pekes det på, slik vi sa i innledningen til dette kapitlet, at den politikken som føres på en rekke andre områder, og som ikke primært settes i verk ut fra hensyn til hvordan de virker på alkoholforbruket, vil ha betydelige konsekvenser for forbruket av alkohol. I en oversikt over hvilke tiltak en mener best kan gjennomføres på fellesskapsnivå, framheves nettopp «bruk av virkemidler innen andre politikkområder» som den viktigste tiltakskategorien, sammen med det å utvikle helseindikatorer som har sammenheng med forbruket av alkohol.<sup>230</sup>

Det skal imidlertid ikke underslås at det nordiske synet på alkoholbruk og alkoholpolitikk er nokså fjernt fra den vanlige oppfatningen i EU. Dette skyldes i noen grad den ulike rollen alkohol har spilt i de forskjellige land, og de ulike måter alkohol brukes på. Imidlertid er det like stor grunn til å peke på at alkoholindustrien utgjør en ganske annen maktfaktor innen EU enn den gjør i Norden, og særlig gjelder dette vinprodusentene. Vinprodusentenes interesser blir tatt hensyn til innenfor

230.COM (93) 559 final, (s. 24-25).

EU, både fordi det er en betydelig næringsvirksomhet og fordi mange synes bruk av vin har mange gode sider. I EU er det heller ikke vanlig å behandle vin som en alkoholholdig drikk, der oppfattes vin som et landbruksprodukt på linje med korn, kjøtt og melk. Vinpolitikken sorterer derfor inn under landbrukspolitikken, mens dette ikke gjelder for øl og brennevin, som ses på som industriprodukter.

I forbindelse med den synkende etterspørselen etter vin i EU-landene, har det vært uttrykt bekymring over vinproduksjonens og vinprodusentenes framtid. I EU har det dannet seg en såkalt vinsjø, som det har vært vanskelig å bli kvitt. For å tømme denne sjøen, har kommisjonen kommet med et forslag til ministerrådet om en reform av den felles markedsordningen for vin.<sup>231</sup> Planen bygger dels på tiltak for å begrense produksjonen av vin gjennom destillasjon og brakklegging av vinmarker, dels på å føre en hensiktsmessig politikk for avsetningsfremmende tiltak for vinprodukter. Som eksempel på slike avsetningsfremmende tiltak som skal gjennomføres både i og utenfor EU, nevnes forskning vedrørende de ernæringsmessige aspekter av anvendelsen av vin og andre vinprodukter og opplysningsvirksomhet overfor forbrukerne ved formidling av vitenskapelig baserte opplysninger om vin. Opplysningsvirksomheten skal konsentreres om de forbruksmåter og -typer som fremmer den positive virkning og en foreslår å sette i verk tiltak som fremmer et moderat og kvalitetsbevissthet vinforbruk.<sup>232</sup>

Slike tiltak overfor en alkoholholdig drikk virker fremmede for oss, men hadde vi erstattet ordet «vin» med «kaffe», ville neppe noen reagert særlig sterkt. Og det er nettopp i synet på vin og vinens rolle at forskjellen mellom norsk politikk og EUs politikk blir mest synlig, når det gjelder øl, og især brennevin, er holdningen mye mer lik.

Dette kommer også til syne i Europakommisjonens forslag for å harmonisere minsteavgiftene på alkoholdrikker. Forslaget er uttrykk for et kompromiss, da det ikke var mulig å komme fram til noen fullstendig harmonisering av avgiftsnivået. Imidlertid ble det samtidig stilt opp målsatser for alkoholavgiftene, men det ble ikke sagt noe om når målsatsene skulle være oppnådd. De første forslagene til minstesatser og målsatser ble stilt opp i 1989, og forslaget innebar at ikke noe land kunne foreta avgiftsendringer som medførte at de fjernet seg ytterligere fra målsatsene.<sup>233</sup> Forslaget til minstesatser ble imidlertid endret i 1992, fordi forutsetningen om at alle medlemslandenes alkoholavgifter ved inngangen til 1993 skulle ha kommet opp på nivået for minstesatsene ikke lot seg oppfylle.<sup>234</sup> I dag er det visstnok igjen på tale å endre forslaget til målsatser. Forslaget om de nye satsene vil neppe bli behandlet av Unionsrådet før i 1996, og for at de skal bli vedtatt kreves det enstemmighet.

Minstesatsene og målsatsene fra hhv. 1989 og 1992 er gjengitt i tabell 7.1. Vi ser avgiften er særlig gunstig for bordvin, faktisk er minimumsavgiften her lik 0. De foreslåtte satsene for øl er også lave, mens avgiftene på brennevin er relativt sett høye. I forhold til det norske avgiftsnivået er imidlertid verken øl, vin eller brennevin særlig hardt beskattet. For Norges del vil et vedtak om at det ikke er tillatt å foreta endringer som fjerner avgiftene ytterligere fra EUs målsatser, bety at det vil være umulig å heve alkoholavgiftene i Norge i framtiden.

EU-kommisjonens ønske om å harmonisere avgiftene henger sammen med et ønske om å unngå grensehandel. Imidlertid har harmoniseringsforsøkene overfor alkohol møtt en del motstand, og det kan i dag synes som om utjevningen av alko-

231. De Europæiske Fællesskabers Tidende, Nr. C 194/1, 16. 7. 94.

232. Ibid., artikkel 35.

233. Commission of the European Communities (1989): COM (89) 527 final.

234. Brewers Association of Canada (1992): International Survey. Alcoholic Beverage Taxation and Control Policies. Eighth Edition.

holavgiftene heller vil komme til å skje som en følge av de store kvotene som gjelder for såkalt turistimport mellom EU-land, enn som en følge av formelle vedtak. I dag kan en EU-borger i alle andre land enn Danmark, Sverige og Finland ta med seg 110 liter øl, 90 liter bordvin, 20 liter hetvin/mellomklasseprodukter og 10 liter brennevin hver gang han kommer hjem fra et annet EU-land. Dette kan på sikt gjøre det helt nødvendig å harmonisere alkoholavgiftene, for ellers vil landene med høye avgifter tape store deler av sin omsetning til land med lavere avgifter.

Tabell 7.1: Alkoholavgifter i Norge i 1995 og forslag til avgiftsnivå på noen alkoholdrikker i EU (NOK pr. liter+).

	Brennevin 38%	Hetvin 18%	Bordvin 11%	Øl 4.5%*
EU				
Minimumsavgift 89	34.98	6.16	0.77	0.64
Mål for avgiften 89	43.72	7.70	1.54	1.28
Minimumsavgift 92	17.20/31.27#	3.70	0.00	0.64
Mål for avgiften 92	43.72	7.70	1.54	1.28
Norge				
Avgift	229.14	107.10	34.43	12.78
EUs målsats for 92 i prosent av norsk avgift	19	7	4	10

\*) Beregnet ut fra en stamvørterstyrke på 10.4 grader Plato, som i følge Bryggeri- og Mineralvannforeningen er den reelle stamvørterstyrken i norsk pils.

#) NOK 17.20 for de land som i dag har en avgift som er mellom NOK 17.20 og 31.27, NOK 31.27 for de som i dag har en høyere avgift.

+) 1 ECU = 8.23 NOK

### 7.3 ALKOHOLPOLITIKKEN I DE NORDISKE LAND

#### 7.3.1 Den nordiske modellen for alkoholpolitikk

Ofte hører en fellesbetegnelse «nordisk alkoholpolitikk» om den politikken de nordiske landene fører overfor alkoholproblemet. Dette antyder at de nordiske landene har et felles alkoholpolitisk grunnsyn. Dette er riktig for Finland, Island, Norge og Sverige, men det gjelder ikke for Danmark. I Danmark ser en det ikke som en offentlig oppgave å regulere markedet for alkohol ved hjelp av statlige alkoholmonopoler, begrenset tilgjengelighet av salgs- og skjenkesteder og høye alkoholavgifter, som er de viktigste virkemidlene i den nordiske modellen. Rett nok har Danmark tradisjonelt sett hatt forholdsvis høye avgifter på alkoholdrikker, og da særlig på sprit, men i dag er dette bildet i ferd med å forandres.

I rapporten *Nordisk alkoholpolitikk* har Helge Kolstad gitt en beskrivelse av hovedtrekkene ved den nordiske modellen.<sup>235</sup> Han har trukket fram 10 kjennetegn som står sentralt i alkoholpolitikken i Norge, Sverige, Finland og Island. Disse er gjengitt som punkt 1-10 i opplistingen nedenfor. I tillegg omfatter listen 2 punkter Kolstad ikke har nevnt eksplisitt, men som etter vår mening hører naturlig hjemme i en beskrivelse av den nordiske modellen.

235. Helge Kolstad (1993): *Nordisk alkoholpolitikk*, Avholdsfolkets landsnemnd, Oslo.

*Den nordiske alkoholpolitiske modellen.*

1. Regulering av tilgjengeligheten gjennom krav om bevilling for salg og skjenking av alkohol. Kommunal rett til å nekte slik bevilling.
2. Statlig monopol for eksport, import, engros- og detalj salg av sterkt øl, vin og brennevin for å begrense det private fortjenestemotivet i alkoholhandelen.
3. Salg av vanlig øl i dagligvarehandelen.
4. Høye alkoholavgifter.
5. Forbud mot reklame for drikker som er definert som alkohol.
6. Aldersgrenser for kjøp av alkohol.
7. Lave promillegrenser og streng straff for overtredelse av promillelovgivningen.
8. Det offentlige skal selv drive informasjonsarbeid og støtte frivillige organisasjoners arbeid. Det skal undervises om alkoholens skadevirkninger i grunnskolene.
9. Samfunnet har ansvar for omsorg for alkoholmisbrukere og deres familie.
10. Det offentlige skal gi støtte til alkoholfrie miljøer og til de organisasjoner som driver edruskapsarbeid.
11. Et alkoholfritt arbeidsliv.
12. Regulerte åpningstider.

Disse punktene finner vi igjen i ulike former i alle de nordiske landene foruten i Danmark, og de utgjør hovedinnholdet i det en kan kalle den nordiske alkoholpolitiske modellen.

Tabell 7.2 viser hvordan Norge, Sverige, Finland, Island og Danmark benytter seg av virkemidlene i den nordiske modellen. I det følgende vil vi se litt nærmere på alkoholpolitikken i Sverige, Finland, Island og Danmark. I forbindelse med gjennomgangen av den svenske alkoholpolitikken, vil det bli lagt vekt på å gjengi hovedpunktene i en nylig avgitt innstilling fra en svensk parlamentarisk kommisjon som hadde et mandat som var svært likt mandatet for denne utredningen.

### 7.3.2 Sverige

Hovedmålet for den svenske alkoholpolitikken er å redusere det totale forbruket av alkohol, og Sverige har sluttet seg til WHO's mål om en reduksjon i alkoholforbruket på 25 prosent fra 1980 til 2000. For å oppnå det, baserer svensk alkoholpolitikk seg på mange av de samme virkemidlene som den norske alkoholpolitikken gjør. Hovedvirkemidlene er at det private profittmotive i alkoholomsetningen skal begrenses så langt som mulig, at det skal føres en aktiv pris- og tilgjengelighetspolitikk og at samfunnet skal gis informasjon som medvirker til at det totale forbruket av alkohol og alkoholens skadevirkninger begrenses.<sup>236</sup>

Tabell 7.2: Bruken av alkoholpolitiske virkemidler i de nordiske land.\*

	N	S	F	I	D
Krav om bevilling for					
salg av alkohol	ja	ja	ja	ja	nei
skjenking av alkohol	ja	ja	ja	ja	ja
Kommunal rett til å nekte bevilling	ja	ja	ja	ja	ja

236. Alkoholpolitiska kommissionen: SOU 1994:24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden (s. 57).

Tabell 7.2: Bruken av alkoholpolitiske virkemidler i de nordiske land.\*

	N	S	F	I	D
<b>Bevillingens lengde (år)</b>					
salg	1-4	innt. v.	innt. v	innt. v.	-
skjenking	1-4	innt. v.	innt. v.	1/2-4	1-8
<b>Vanlig tidspunkt for opphør av</b>					
skjenking av brennevin	24	01	01.30	24/03	02
skjenking av øl og vin	24/03	01	01.30 <sup>10</sup>	24/03	02 <sup>1</sup>
salg av vin og brennevin <sup>2</sup>	17	18	18	18	but.tid <sup>7</sup>
salg av øl i dagligvare	but.tid. <sup>3</sup>	but.tid	but.tid	nei	but.tid <sup>7</sup>
<b>Lørdagsstengte alkoholmonopolbutikker</b>					
	nei	ja	nei	ja	-
<b>Statlig monopol for</b>					
eksport, import, engrossalg av				ja(ikke	
brennevin, vin og sterkt øl <sup>4</sup>	ja	nei	nei	eksport)	nei
detaljsalg av brennevin, vin og sterkt øl	ja	ja	ja	ja	nei
<b>Høyeste vol.pst. alk. i øl i vanlig butikk</b>					
	4.5	3.5	4.7	2.25	5
<b>Alkoholavgifter pr. liter pr. 1.1.-95 (NOK )</b>					
Brennevin 38 vol.pst.	229.14	153.10	162.85	204.18	106.00 <sup>9</sup>
Vin 11 vol. pst.	34.43	22.27	24.29	49.97	7.53
Øl 4.5 vol. pst.	12.78	8.92	10.93	12.85	2.88
<b>Reklameforbud<sup>6</sup></b>					
	ja	ja	nei	ja	nei <sup>8</sup>
<b>Aldersgrenser for kjøp av</b>					
brennevin	20	20	20	20	-
vin	18	20	18	20	-
øl over 4.5 vol.pst.	18	20	18	20	-
<b>Aldersgrenser for å bli skjenket</b>					
brennevin	20	18	18	20	18
vin	18	18	18	20	18
øl	18	18	18	20	18
<b>Promillegrense</b>					
	0.5	0.2	0.5	0.5	0.8
<b>Risikerer fengsel ved promillekjøring</b>					
	ja	ja	ja	ja	ja
<b>Informasjonsarbeid i offentlig regi</b>					
	ja	ja	ja	ja	ja
<b>Offentlig støtte til frivillige organisasjoner</b>					
	ja	ja	ja	ja	ja
<b>Alkoholundervisning i grunnskolen</b>					
	ja	ja	ja	ja	ja
<b>Off. fin. av omsorg for alkoholmisbrukere</b>					
	ja	ja	ja	ja	ja
<b>Alkoholfritt arbeidsliv</b>					
	ja	ja	ja	ja	nei

- 1) Det er vanlig å gi et visst antall skjenkesteder tillatelse til å holde åpent i den vanlige lukketiden. Antallet bestemmes av kommunen.
- 2) Torsdager er det i Norge åpent til kl. 18.00 og i Sverige til kl. 19.00; fredager er det i Finland åpent til kl. 20.00.
- 3) Kommunen kan bestemme at ølsalget skal opphøre tidligere enn butikkens stengt tid.
- 4) Sverige og Finland opphevet monopolet i 1995, Norge og Island vil gjøre det i 1996.

- 5) Det fins ingen fastsatt grense for øvre ølstyrke i Danmark.
  - 6) Reklame for lettøl er tillatt i alle land. I Finland er det fra 1. januar 1995 tillatt å reklamere for alkoholdrikker med et alkoholinnhold under 22 vol.pst., men det gjelder visse begrensninger på reklamens utforming.
  - 7) Men senest kl. 20.00 på hverdager, kl. 17.00 på lørdager og intet salg på søndager.
  - 8) I Danmark har alkoholbransjen pålagt seg en vær-varsom kodeks som setter en del begrensninger på hvor det er lov til å reklamere og hva reklamen ikke kan inneholde.
  - 9) Avgiften er beregnet ut fra at innkjøpsprisen inn til grossist var 25 DKK i bandolert tilstand for en flaske på 0.70 liter. Hadde flasken kostet 50 DKK inn til grossist, ville avgiften blitt 123 DKK.
  - 10) I noen tilfeller er det mulig å holde opp til kl. 03.30.
- \*) En takk til Orvar Olsson, Maja Salo, Hildigunn Olafsdottir og Thorkil Thorsen for hjelp til tabellen.

Salg og skjenking av alkohol er avhengig av bevilling, og alt detaljsalg av brennevin, vin og sterkere øl enn 3.5 vol.pst. skal skje gjennom det statlige Systembolaget. Aldersgrensen for å kunne handle i Systembolagets butikker er 20 år, mens aldersgrensen på restaurant og for å kjøpe øl i dagligvarebutikker er 18 år. En rekke av Systembolagets butikker har innført selvbetjening av øl, og i 1989 ble det satt i verk et forsøk med selvbetjeningssalg av vin og brennevin i 6 butikker. Resultatene fra dette forsøket skulle være bestemmende for den videre utviklingen av antall selvbetjeningsbutikker. Som vi har nevnt viste de foreløpige resultatene fra forsøket med selvbetjeningssalg at det førte til en ekstra økning i alkoholsalget på mellom 15-20 prosent. På tross av dette åpnet Systembolaget i 1993 ytterligere 9 selvbetjeningsbutikker, og stadig flere av butikkene bygger om ølavdelingene til selvbetjening.

I 1993 hadde Systembolaget 368 butikker fordelt på 272 steder, og det var utsalg i 250 av landets 286 kommuner. I tillegg hadde Systembolaget 542 såkalte utleveringssteder, hvor kundene uten ekstra kostnad kan bestille varer. Utleveringssteder finner en på plasser hvor befolkningsgrunnet er for lite til at det er mulig å drive en ordinær systembutikk. De er som regel lagt til en vanlig butikk, f.eks. en fargehandel, jernvarehandel eller dagligvarebutikk. Utleveringsstedene kan ikke holde lager, og kundene kan tidligst hente varene dagen etter at de er bestilt. I 1993 utgjorde salget gjennom utleveringsstedene 2.8 pst. av Systembolagets samlede omsetning.<sup>237</sup>

Åpningstidene ved Systembolagets butikker er vanligvis kl 09.30-18.00 fra mandag til fredag med åpent til 19.00 på torsdager og de nærmeste dagene før jul og nyttår. Systembolagets butikker holder stengt på lørdager.

Som en følge av Sveriges deltakelse i EØS og dets senere EU-medlemskap, er monopolet på produksjon, import og engroshandel med vin og sprit opphevet fra 1. januar 1995. Slik virksomhet er nå avhengig av bevilling fra den nyopprettede Alkoholinspektionen. For å få bevilling kreves det at søkeren «visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämpligt att utöva verksamheten. Sökanden skall också visa att han har tillfredsställande lagringsmöjligheter.»<sup>238</sup> Spesielt stilles det krav til søkerens vandel i forhold til alkohol- og narkotikalovgivning og til at søkerne ikke har vist økonomisk uorden i forbindelse med tidligere virksomhet. Når det gjelder lager, stilles det krav til at lageret er tilstrekkelig sikret.

For å få bevilling må en sende inn skriftlig søknad til Alkoholinspektionen, og behandlingen av en søknad om å drive engroshandel med sprit, vin og øl koster 25 000 SEK. I tillegg må en betale en årlig avgift for at Alkoholinspektionen skal føre

237. Systembolagets verksamhet 1993.

238. Alkoholavtalet av 16. desember 1994, "Alkoholpolitikk i andre land" i kap 7, §1.



tilsyn med at bevillingshaveren opptrer på korrekt vis. Avgiften er knyttet til omsatt volum. Ved årsskiftet 1995-96 regner Alkoholinspeksjonen med at den vil ha gitt omlag 150 engros- og importbevillinger.

Mens skjenkebevilling tidligere ble gitt av fylkesledelsen, skal skjenkebevilling i følge den nye alkoholoven gis av kommunen der serveringsstedet ligger. I lokaler hvor det skal skje skjenking året rundt, gis bevillingen som regel for et tidsrom «inntil videre». Som for produksjons-, import- og engrosbevilling stilles det krav til bevillingsinnehaver hva gjelder personlig og økonomisk vandel.

I Sverige kan servering av alkoholdrikker foregå mellom kl. 11.00-01.00, men de kommunale myndighetene kan forlenge skjenketiden. Ikke i noe tilfelle kan skjenketiden vare lenger enn til kl. 03.00. I 1990 var det i Sverige 366 serveringssteder som stengte mellom kl. 01.00-03.00, og 155 som stengte kl. 03.00. De fleste av disse lå i Stockholm og Gøteborg. Det vanligste var at skjenkingen tok slutt kl. 01.00 (3403 serveringssteder) eller tidligere (1360 serveringssteder).<sup>239</sup> For å unngå at folk «bunkrer» alkohol ved skjenketidens utløp, kan serveringsstedet bare holde åpent en halv time etter at skjenketiden er slutt. I bedømmelsen av når et serveringssted må slutte å skjenke, legges det mest vekt på stedets beliggenhet, naboskapet og skjenketiden for de andre serveringsstedene i nærheten.

Som i Norge er det i Sverige lagt høye særavgifter på alkoholvarer. I januar 1994 utgjorde særavgiften på en flaske Renat Brännvin med alkoholstyrke 39 vol.pst. 70 prosent av utsalgsprisen, særavgiften på rimelig hetvin med alkoholstyrke 16-19 vol.pst. omlag 54 prosent av utsalgsprisen, særavgiften på rimelig bordvin med alkoholstyrke 10-13 vol.pst. vel 43 pst. av utsalgsprisen, særavgiften på svensk øl mellom 4.5-7.0 vol.pst. alkoholinnhold 45 prosent av utsalgsprisen og særavgiften på svensk øl mellom 3.5-4.5 vol.pst. 32 prosent av utsalgsprisen. Bortsett fra for brennevin, hvor avgiftenes andel av prisen er lik i Norge og Sverige, er alkoholavgiftenes andel av prisen mellom 5 og 10 prosent lavere i Sverige.

Tabell 7.3: Alkoholavgiftene i Norge i forhold til i Sverige i 1995. Prosent.

	Brennevin 38%	Hetvin 18%	Bordvin 11%	Øl 4.5%
Norge(NOK)/Sverige(SEK)	127	246	131	122
Norge(NOK)/Sverige (NOK)*	150	279	155	143

\*) Kronekursen er satt til 1SEK=0.85NOK

Ser vi på nivået på avgiftene, blir imidlertid forskjellene mellom de to landene større, slik det går fram av tabell 7.3, hvor avgiftsnivået i Sverige er satt lik 100 prosent. Prisforskjellene på noen utvalgte merker er vist i tabell 7.4. Bortsett fra de ulike avgiftene, som nok er den viktigste årsaken til de store prisforskjellene, skyldes også prisforskjellene at det svenske markedet for øl, vin og brennevin er mye større enn det norske.<sup>240</sup> Og siden innkjøp, produksjon og omsetning av alkoholdrikker er virksomheter hvor det eksisterer betydelige stordriftsfordeler, kan svensk alkoholindustri oppnå en høyere kostnadseffektivitet enn det den norske drikkevarindustrien kan.

239. Alkoholpolitiska kommissionen: SOU 1993:50 Serveringsbestämmelser.

240. Jfr. Øyvind Horverak og Esa Österberg (1991): «Alkoholprisene i Norden», Nordisk Alkohol-tidskrift Vol. 8: 127-142.

Tabell 7.4: Prisen på noen utvalgte merker brennevin, vin og øl i Sverige og Norge. Januar 1995.\*

	Sverige		Norge	Svensk pris i pst.
	SEK	NOK	NOK	av norsk (NOK)
Koskenkorva	176	149	221	67
Lord Calvert	195	166	237	70
Johnny Walker Red Label	233	198	241	69
Tio Pepe sherry	92	78	151	52
Bristol Cream sherry	90	77	152	51
Le Cardinal rødvin	62	53	76	70
Sophia Cab. Sauv 1991	46	39	59	66
Zeller Schwarze Katz	39	33	60	55
Bin 65 Chardonnay 1993	64	54	65	68
Pripps Blå Mellanøl/	9.20	7.80		
Ringnes Pilsner+			11.10	70
Carlsberg Hof	10.30	8.80	14.40	61

\*) Kronekursen er satt til 1SEK=0.85NOK

+) Ølflaskene er i Norge 0.35 l, i Sverige 0.33 l.

Sammen med tiltak for å redusere de private interessene innenfor alkoholomsetningen og tiltak som regulerer priser og tilgjengelighet, er opplysning og opinionspåvirkning for å få alkoholforbruket og alkoholskadene til å gå ned det tredje hovedvirkemidlet i den svenske alkoholpolitikken. Særlig legges det vekt på å informere ungdommen, og ønsket er å stimulere folk til bli klar over, tenke gjennom og - om nødvendig – endre sine alkoholvaner.

I desember 1991 vedtok den svenske regjeringen å sette ned en parlamentarisk kommisjon for å «formulera en strategi för att nå målet att minska den totala alkoholkonsumtionen och att begränsa alkoholens skadeverknningar».<sup>241</sup> Kommisjonen skulle foreta en vurdering av effektene av den alkoholpolitikken som til nå er ført i Sverige, og den skulle videre «kartlägga och redovisa de ökade svårigheter att uppfylla de alkoholpolitiska målen som en svensk anpassning til EG kan inrymma. Kommisionen skall presentera förslag till insatser som medför att de alkoholpolitiska målen kan uppnås, även inom ramen för EG-integrationen. Kommisionen bör överväga hur det opinionsbildande och attitydpåverkande arbetet inom dette område kan förstärkas».<sup>242</sup>

Den svenske kommisjonens mandat er altså meget likt mandatet for denne utredningen, og når det gjelder EØS og EU gjør den svenske kommisjonen i sin endelige innstilling fra mars 1994 følgende vurdering: «Mycket talar för att delar av

241. Alkoholpolitiska kommissionen: SOU 1994:24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden (s. 246).

242. Ibid. (s. 247).

den svenske restriktive alkoholpolitikken forsvagas redan under EES-avtalet eftersom flere monopol ersätts av en kontrollerad marknad med konkurrens. De negativa effektarna torde dock inte bli av mera betydande karaktär, i vart fall inte på kort sikt. Ett EU-medlemskap kan på längre sikt förväntas komma att leda till reducerade alkoholskattar och därmed lägre prisnivå i synnerhet på sprit och stärköl, detta som en följd av ökad gränshandel och en försvagad gränskontroll. Det skulle innebära en betydande försvagning av den restriktive svenske alkoholpolitikken.»<sup>243</sup> Hovedinntrykket av den svenske innstillingen er således at EU-medlemskapet vil føre til en svekkelse av de tradisjonelle virkemidlene i svensk alkoholpolitikk

Når det gjelder den svenske monopolordningen for import, eksport og produksjon av vin og sprit og for detaljsalget av øl over 3.5 vol.pst., vin og sprit, slår kommisjonen fast at alle andre monopol enn detaljmonopolet må oppheves i forbindelse med EØS. Monopolet vil bli erstattet med et marked som er regulert ved hjelp av et bevillingssystem, og kontrollert ved en egen kontrollinstans (Alkoholinspektionen). Detaljmonopolets framtidige eksistens vil i prinsippet avhenge av hvordan EF-domstolen stiller seg dersom en sak om detaljmonopolet blir reist for domstolen. En slik sak kan enten komme opp ved at en nasjonal domstol spør EF-domstolen til råds dersom det reises en sak mot detaljmonopolet, eller ved at EU-kommisjonen tar initiativet til å reise en slik sak etter henvendelse fra et firma som føler seg diskriminert av monopolordningen.

Spørsmålet om detaljmonopolet bryter med EUs regelverk er allerede brakt inn for EF-domstolen av Landskrona tingsrett. Ved Landskrona tingsrett er det reist sak mot en kjøpmann som solgte vin i sin dagligvarebutikk, og tingsretten har bedt EF-domstolen komme med en bedømmelse av hvordan detaljmonopolet stiller seg i forhold til Roma-traktatens bestemmelser før den vil la en dom falle. En slik uttalelse vil ikke EF-domstolen kunne avgi før om 1-2 år, men uttalelsen fra EF-domstolen vil måtte bli bestemmende for uttalelsen fra den nasjonale domstolen. I den svenske utredningen hevdes det imidlertid at med mindre det kan påvises at detaljmonopolet faktisk driver en diskriminerende politikk, er det vanskelig å finne noen artikkel i Roma-traktaten som skulle hindre en opprettholdelse av detaljmonopolet.<sup>244</sup>

De aktuelle artikler i Roma-traktaten er i så fall artiklene 30 og 37. I en uttalelse fra EU-kommisjonen i forbindelse med at den er bedt om å uttale seg i saken mot det svenske detaljmonopolet, kommer kommisjonen fram til samme standpunkt som den svenske utredningen. EU-kommisjonen sier at artikkel 30 ikke kan anvendes på Systembolagets monopol under forutsetning av at monopolet rettslig og faktisk får samme virkning for innenlandske produkter som for produkter som importeres fra andre medlemsland. Heller ikke artikkel 37 vil utgjøre noe hinder for Systembolagets monopol under forutsetning av at det rettslig og faktisk kan garanteres at monopolet ikke diskriminerer mellom innenlandske produkter og produkter fra andre medlemsland.<sup>245</sup> Så lenge ikke monopolet driver noen diskriminerende politikk, kan det derfor, i følge kommisjonens mening, opprettholdes.

For å bevare det svenske detaljmonopolet i framtiden, blir det derfor svært viktig å sørge for at monopolet ikke *kan* diskriminere på noe sett.

For å avskaffe enhver mulighet for detaljmonopolet til å kunne drive diskriminerende virksomhet, har EU-kommisjonen og den svenske regjeringen kommet fram til at følgende tiltak er nødvendige:<sup>246</sup>

1. Adgang til bransjen. Ansettelse i Systembolaget og retten til å eie serverings-

243.Ibid. (s. 50).

244.SOU 1994:25, (s. 329).

245.Uttalelse fra AU-kommisjonen av 3. oktober 1995 i sak C-189/95

246.SOU 1994:25, (s. 330-331).

sted skal være åpen for alle borgere i EUs medlemsland. Reglene for skjenkebevilling skal være offentlige og objektive og ikke gi noe rom for skjønn. Avslag på bevillingssøknad skal kunne ankes. (Det bemerkes at blant tenkelige regler for serveringsbevilling nevnes en begrensning til ett serveringssted pr. et visst antall innbyggere.)

2. *Sortimentspolitikk*. Innenlandske produkter skal ikke favoriseres.
3. *Privatimport*. Systembolaget skal skaffe hjem produkter som ikke finnes i det ordinære utvalget til de kunder som ønsker det. Prisen får inkludere normalt påslag pluss særskilte frakt- og håndteringskostnader.
4. *Produktutvalg*. Utvalget av produkter skal skje i samråd med et rådgivende panel, der både konsumenter og produsenter er representert. Systembolaget har rett til å nekte å ta inn produkter av økonomiske grunner, dersom grunnene er objektive og ikke utgjør en skjult favorisering av innenlandske produkter.
5. *Markedsføring*. Det skal tillempes like regler for produktinformasjon for svenske og for importerte produkter, og Systembolaget skal informere kundene om nye produkter. Ved testsalg får ikke tiden mellom søknad og beslutning være for lang. Testsalg kan eventuelt erstattes med en annen form for upartisk metode for listing og avlisting av produkter. Det skal innføres en mulighet til å anke beslutninger om avlisting eller vedtak om ikke å ta inn et produkt i sortimentet.
6. *Priser*. Systembolagets handelsmargin skal settes etter objektive kriterier, som skal være de samme for innenlandske og importerte produkter.
7. *Tapping*. Tapping skal kunne utføres av borgere i andre medlemsland til samme vilkår som for svensker. Detaljmonopolet kan ikke ha enerett til tapping.
8. *Tilsyn*. Det svenske konkurranseverket skal føre tilsyn over detaljhandelsmonopolet hva gjelder dets ikke-diskriminerende funksjon, og rapportere direkte til EU-kommisjonen to ganger i året.

Det svenske detaljhandelsmonopolets framtid avhenger derfor av hvorvidt det greier å oppfylle disse kravene, og EU-kommisjonen varslet også om at ytterligere betingelser for å hindre muligheten for å diskriminere kan komme på tale om erfaringene tilsa det.

Når det gjelder prispolitikken uttrykker den svenske kommisjonen tvil om at det er mulig å opprettholde det høye svenske avgiftsnivået i framtiden. Årsaken til det er todelt: For det første vil den frie handelen mellom landene kombinert med en svekket grensekontroll kunne føre til økt grensehandel, slik at avgiftsnivået i nabolandene, og for Sveriges del særlig Danmark, vil få større betydning enn før. For det andre antyder kommisjonen at også Sverige på noe sikt vil måtte godta EUs kvoter for turistalkohol, som i dag altså er på 110 liter øl, 90 liter bordvin, 20 liter hetvin/mellomklasseprodukter og 10 liter sprit pr. innreise, såframt alkoholen er beskattet i kjøperlandet. Rett nok vil kvotene fram til utgangen av 1996 være på 1 liter sprit eller 3 liter sterkvin, 5 liter vin og 15 liter øl (altså betydelig større enn de som gjelder for Norge innenfor EØS), men da skal spørsmålene om kvotenes størrelse igjen opp til behandling. For at disse midlertidige kvotene skal oppheves etter 1996 hevder Sverige at det kreves enighet i EUs ministerråd. Andre hevder imidlertid at kvotene oppheves med mindre det ikke blir enighet om å forlenge dem.<sup>247</sup> Det kan synes nokså avgjørende for muligheten til å bevare kvotene hvilken behandlingsmåte som vil bli valgt, og uansett er Sveriges nåværende kvoter overgangsordninger, slik at de i alle fall ikke vil bestå til all tid.

247. Kari Paaso (1995): «Införselkvoterna i kläm mellan olika förhandlingskulturer», Nordisk Alkoholtidskrift, Vol. 12: 37-40.

Den svenske kommisjonen nevner også at den økte konkurransen innenfor import- og engrosvirksomheten vil kunne føre til at prisene på alkohol synker, og ytterligere svekke prisvirkemiddelet.<sup>248</sup>

Som en følge av svekkelsen av to av de tre tradisjonelle virkemidlene i svensk alkoholpolitikk, kommer kommisjonen naturligvis fram til at det er behov for økt innsats på det tredje feltet: informasjon, opplysning, opinionspåvirkning, utdanning og forskning. I mandatet til den svenske utredningen het det da også at «kommissionen bör överväga hur det opinionsbildande och attitydpåverkande arbetet inom dette område kan förstärkas». Den svenske kommisjonen kom fram til at det ville være nødvendig å styrke innsatsen i kampen mot alkoholskadene med 120 mill. svenske kroner i året f.o.m. 1995, og at størsteparten av midlene burde gå til Folkhälsoinstitutet som skulle ha ansvaret for å utarbeide en nasjonal handlingsplan. Kommisjonen foreslo at utgiftene skulle dekkes av den forventede økningen i statens inntekter fra alkoholavgiftene.<sup>249</sup>

Det som er mulig, er altså å endre prioriteringen mellom virkemidlene i alkoholpolitikken, og det er det den svenske kommisjonen ser seg nødt til å foreslå. Men kommisjonen sier at «opinionsbildande och förebyggande insatser kan inte kompensera långtgående liberaliseringer av politiken.»<sup>250</sup> Dette er et synspunkt kommisjonen deler med forfatterne av *Alcohol Policy and the Public Good*.<sup>251</sup> Kommisjonen sier videre at «genom kraftfulla förebyggande insatser kan människor stimuleras att skärskåda, noga tänka genom och ändra på sina alkoholvanor. Förutsättningen för en sådan förändring i människors alkoholvanor är att en relativ enighet finns hos normbildare och opinionsbildare i samhället som helhet.»<sup>252</sup> Også dette synet deles av forfatterne av *Alcohol Policy and the Public Good*.<sup>253</sup> Dette kan det være lett å si seg enig i, men det finnes vel få felter innen de nordiske landene hvor nettopp *uenigheten* er så stor som på det alkoholpolitiske området. Det er derfor liten grunn til å ha for store forhåpninger om at det skal lykkes Sverige (eller Norge for den sakens skyld) å etablere en alkoholpolitikk basert på rasjonelle valg fattet på grunnlag av et faktaunderlag alle er enige om.

Helt til slutt skal det nevnes et område for alkoholpolitikken hvor det sies at det svenske EU-medlemskapet ikke får noen følger, og det er innenfor serveringsnæringen.<sup>254</sup> Den svenske kommisjonen leverte en egen innstilling om serveringsbestemmelser. Den overgripende strategien som lå til grunn for de forslagene kommisjonen fremmet, var at det skulle brukes mer ressurser på inspeksjonsvirksomhet og kontroll, og mindre ressurser til å behandle bevillingssøknader. Den viktigste endringen var at myndigheten til å gi bevilling ble flyttet fra fylkesnivå til kommune-nivå, og at det ble åpnet adgang til å anke et avslag på bevillingssøknad inn for dom-

248.SOU 1994:25, s. 50.

249.SOU 1994:24, s. 220.

250.Ibid., s. 58.

251.«In general, the research strongly points to some policy measures as being more likely to produce the wanted effects than others. A policy mix which makes use of taxation and control of physic access, which supports drink-driving countermeasures, and which invests broadly in treatment and particularly in primary care, is on all the research evidence likely to achieve success in reducing the level of problems. Educational strategies or restrictions on advertising can be added to that mix, but that must be on the basis of reasonable hope of long-term pay-off, rather than evidence of the kind which supports the former group of strategies.» *Alcohol Policy and the Public Good*, s. 211.

252.SOU 1994:24, s. 58.

253.«The community's acceptance of, or better still its active backing, is a prerequisite for the successful application of any public health policy, and must be integral to alcohol policies.» *Alcohol Policy and the Public Good*, s. 210.

254.SOU 1993:50 Serveringsbestämmelser, (s. 9).

stolen. Tilsynet med virksomheten skulle føres av kommunene, og det skulle utarbeides et kurs om alkoholens skadevirkninger og om forsvarlig servering for serveringsansatte. Kommisjonen foreslo også at det ikke skulle være noe anbefalt sluttidspunkt for alkoholserving, men at bevillingsmyndigheten fritt fastsatte det innenfor tidsrommet 11.00-03.00. Ordningen med at serveringsstedet måtte stenge i løpet av en halv time etter at alkoholservingen var slutt, ble opprettholdt. Videre foreslo kommisjonen at i forbindelse med servering til såkalte sluttede selskaper, skal bevillingsmyndigheten innhente opplysninger om foreningens statutter, styreprotokoll, årsberetning m.m. for å forsikre seg om at servering skjer til en virkelig forening og ikke til en sammenslutning som bare er konstruert med det formål å kunne skjenke alkohol. Endelig fremmet kommisjonen forslag som skulle gjøre det vanskeligere for useriøse personer å drive restaurantvirksomhet, et forslag om at skjenkebevillingen automatisk inndras ved konkurs, et mer effektivt sanksjonssystem overfor de bevillingshavere som ikke oppfylte de krav som ble stilt og endelig at huseiere som bevisst leier ut til illegale skjenkesteder blir gjort straffeansvarlige.

### 7.3.3 Finland

Som det går fram av tabell 7.2 er den finske alkoholpolitikken lik den norske. Finene har basert sin alkoholpolitikk på et statlig alkoholmonopol både for produksjon, eksport, import, engros- og detalj salg, en begrenset tilgjengelighet hvor salg og skjenking av alkoholdrikker er avhengig av bevilling, et system med høye alkoholavgifter og derav følgende høye alkoholpriser, aldersgrenser for kjøp av alkohol, forbud mot alkoholreklame (inntil 1.1.95), en promillegrense på 0.5 og et alkoholfritt arbeidsliv.

Mens alt salg av øl av pilsstyrke fram til 1969 bare var tillatt gjennom det statlige alkoholmonopolets butikker, ble det dette året gjennomført en omfattende alkoholreform. Hovedinnholdet i reformen var å gjøre alkohol lettere tilgjengelig. Endringene i tilgjengeligheten ble gjort mulig ved en ny lov som tillot omsetning av øl opp til 4.7 vol. pst. i alle dagligvarebutikker og kafeer dersom kommunestyret først hadde vedtatt at det skulle selges øl i kommunen. Videre ble salg av brennevin i Alkos (det finske alkoholmonopolet) regi tillatt også i landkommuner. Som en følge av endringene økte antall butikker som solgte øl av pilsstyrke fra 132 i 1968 til 17 431 i 1969, og antall serveringssteder for øl økte fra 968 til 3 817. Som vi har vært inne på tidligere, førte dette til en kraftig økning av alkoholforbruket i Finland, og særlig sterk var økningen i ølforbruket. Ølforbruket ble mer enn fordoblet i løpet av ett år.

I dag er antall salgssteder for øl atskillig lavere enn det var for 25 år siden. Tilbakegangen skyldes ikke innstramninger i alkoholpolitikken, men rasjonalisering av dagligvarehandelen. Antallet monopolutsalg har imidlertid økt, og i 1993 var det i Finland 6 504 ølbutikker og 248 «vinmonopolutsalg», hvorav 158 var selvbetjeningsbutikker. Samme år var det 8 313 skjenkesteder for alkohol, hvorav 2 856 som solgte brennevin. Tilgjengeligheten av vin og brennevin var altså betydelig større enn i Norge; regnet pr. innbygger 15 år og eldre var tilgjengeligheten av vin og brennevin dobbelt så stor. Også tilgjengeligheten av øl var bedre (omlag 10 prosent). Det ble solgt vin og brennevin i 186 av landets 455 kommuner, og det var bare 1 kommune hvor det verken ble solgt øl, vin eller brennevin.<sup>255</sup>

255. Opplysningene er hentet fra Oy Alko Ab:s förvaltningsråds berättelse över alkohollägets utveckling år 1993, Helsingfors 1994 og Rusmidler i Norge 1994. Alkohol i de nordiske land, Rusmiddeldirektoratet, Oslo.

Åpningstidene for Alkos butikker er mandag-torsdag kl. 10-18, fredag kl. 10-20 og lørdag kl. 9-16. I perioden 1978-1992 holdt Alkos butikker lørdagsstengt i sommermånedene, men nå er det lørdagsåpent året rundt. For skjenkestedene var den vanlige åpningstiden fra kl. 09.00 til midnatt, men enkelte skjenkesteder kan få lov til å holde åpent fram til kl. 04.00. Som i Sverige kan et serveringssted bare holde åpent en halv time etter at skjenketiden er slutt.

Som en følge av Finlands deltakelse i EØS og dets senere EU-medlemskap, er monopolet på produksjon, import og engroshandel med vin og sprit opphevet fra 1. januar 1995. Slik virksomhet er nå avhengig av bevilling fra den nyopprettede «Social- och hälsovårdens produkttilsynscentral». For å få bevilling kreves det at søkeren «bedöms ha förutsättningar att bedriva sådan verksamhet och besitta den tillförlitlighet som verksamheten kräver».<sup>256</sup>

For å få bevilling må en søke Produkttilsynscentralen, og behandlingen av en søknad om å drive engroshandel med sprit, vin og øl koster 10 000 FIM. I tillegg må en betale en årlig avgift for at Produkttilsynscentralen skal føre tilsyn med at bevillingshaveren opptrer på korrekt vis. Avgiften er knyttet til omsatt volum regnet i 100 pst. ren alkohol. Produkttilsynscentralen gir også bevilling til skjenking av alkoholdrikker med et høyere alkoholinnhold enn 4.7 vol.pst. og behandlingen av en søknad for servering av øl, vin og brennevin koster 2 500 FIM. I tillegg kommer en tilsynsavgift som vil være 3 500 FIM for et middels stort skjenkested. Bevilling for skjenking av øl under 4.7 vol.pst. gis av fylkesmyndighetene. Kommunene kan nekte adgang til salg og skjenking av alkoholdrikker i kommunen.

Mens det tidligere var slik at alkoholdrikker over 4.7 vol.pst. bare kunne selges gjennom Alkos butikker, har en i den nye alkoholoven åpnet opp for at innenlandske produsenter av vin og cider kan selge sine varer på produksjonsstedet.<sup>257</sup> Og mens det tidligere var forbud mot reklame for alle andre alkoholdrikker enn lettøl, tillater den nye alkoholoven også reklame for drikker med lavere alkoholinnhold enn 22 vol.pst.

Tabell 7.5: Prisen på noen utvalgte merker brennevin, vin og øl i Finland og Norge. Januar 1995.\*

	Finland	Norge	Finsk pris i pst.
	NOK	NOK	av norsk (NOK)
Koskenkorva	175	221	79
Lord Calvert	193	237	81
Johnny Walker Red Label	233	280	83
Tio Pepe sherry	126	151	83
Bristol Cream sherry	114	152	75
Le Cardinal rødvin	72	76	95
Sophia Cab. Sauv 1991	48	59	81
Zeller Schwarze Katz#	44	60	73

256. Finlands författningssamling 1994. Nr.1143. Alkohollag, Given i Helsingfors den 8. desember 1994. §5.

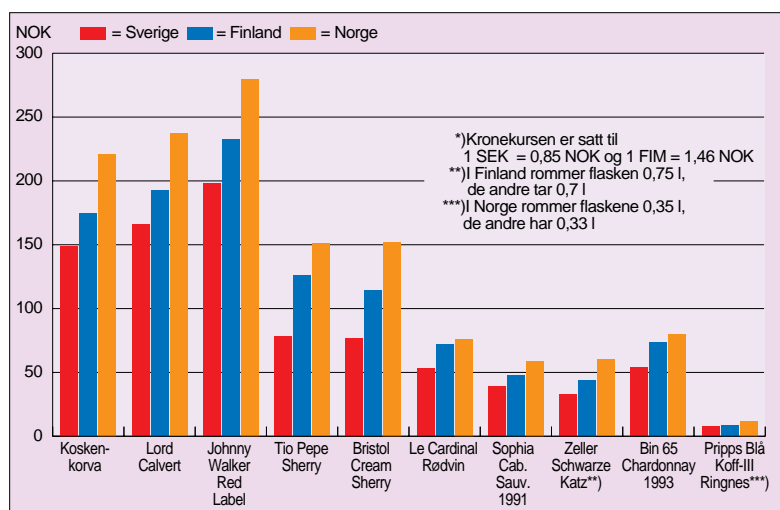
257. Dette kan bli problematisk i EU-sammenheng, da en lett kan framstille dette som en favorisering av innenlandske produsenter av vin og cider.

Tabell 7.5: Prisen på noen utvalgte merker brennevin, vin og øl i Finland og Norge. Januar 1995.\*

	Finland	Norge	Finsk pris i pst.
	NOK	NOK	av norsk (NOK)
Bin 65 Chardonnay 1993	74	80	93
Pripps Blå Mellanøl/ Koff-III	8.80		
Ringnes Pilsner+		11.10	79
Carlsberg Hof	9.40	14.40	65

- \*) Kronekursen er satt til 1 FIM=1.46
- #) I Finland rommer flasken 0.75 liter i Sverige og Norge 0.7 liter.
- + ) Ølflaskene er i Norge 0.35 l, i Sverige og Finland 0.33 l.

Som i Norge er det i Finland lagt høye særavgifter på alkoholvarer, men systemet for beregning av avgiftene har vært noe forskjellig. Innenfor det finske systemet har det vært lettere å gi fordeler til innenlandsk produserte varer enn i Norge og Sverige. Tabell 7.5 viser prisene på noen utvalgte merker brennevin, vin og øl i Finland og Norge, og figur 7.1 viser prisnivået på de samme merkene i Finland, Norge og Sverige. Vi ser at det finske prisnivået ligger mellom det svenske og norske.



Figur 7.1 Prisene på noen utvalgte øl, vin- og brennevinsmerker i Finland, Norge og Sverige.

Som i Sverige og Norge er opplysning og opinionspåvirkning for å få alkoholforbruket og alkoholskadene til å gå ned det tredje hovedvirkemiddelet i alkoholpolitikken.



### 7.3.4 Island.<sup>258</sup>

Hovedinnholdet i den islandske alkoholpolitikken går fram av tabell 7.2. All alkohol som er sterkere enn 2.25 vol.pst. kan bare selges gjennom det islandske tobakks- og alkoholmonopolet (ATVR). Monopolutsalgene er enten plassert i hjørnet av en annen butikk, noe som er vanlig ute på landet, eller så ligger utsalgene inne i et butikksenter, slik praksis er i Reykjavik. I 1993 hadde monopolet 22 butikker, og alle butikkene unntatt 2 var selvbetjente. Det er bare mulig å opprette butikker på tettsteder som har mer enn 1000 innbyggere. Butikkene holder åpent fra 10-18 på hverdager, og holder stengt på lørdager. Som Norge, Sverige og Finland må også Island oppheve sitt monopol på import og engrossalg som en følge av EØS-medlemskapet. EFTAs overvåkingsorgan ESA har også bedt Island om umiddelbart å fjerne den spesielle alkoholavgiften på importert øl som i dag er på 35 pst. av innkjøpsprisen.

Det blir skjenket alkohol (øl, vin og brennevin) på 309 steder, og skjenkebevilning gis for høyst 4 år om gangen.

Fram til 1989 ble det ikke solgt øl på Island, en kunne bare skaffe seg øl ved ankomst til Keflavik eller fra den amerikanske basen samme sted. På Island kan tax-free kjøp skje etter ankomst til Island, i ankomsthallen på Keflavik finnes det en tax-free butikk hvor de fleste islendinger gjør sine tax-free innkjøp.

Også Island har høye alkoholavgifter. Island beskatter alle varer likt etter hvor mye alkohol de inneholder. De første 2.25 vol.pst. alkohol er skattefrie, og deretter er alkoholavgiften 58.10 islandske kroner (1 ISK = 0.10 NOK) per liter og vol.pst. alkohol.

### 7.3.5 Danmark<sup>259</sup>

Av tabell 7.2 ser vi at det som skiller de fire landene som driver «nordisk alkoholpolitikk» ut fra alkoholpolitikken i Danmark, er fraværet av alkoholmonopoler, lavere alkoholavgifter, ikke noe reklameforbud, ingen bevillinger for butikker som vil selge alkohol, ingen aldersgrenser for kjøp av alkoholdrikker i butikk, en høyere promillegrense og at det er tillatt å bruke alkohol i arbeidslivet. Dansk alkoholpolitikk har derfor lite med den nordiske modellen å gjøre, som vi vil se er den mye mer lik den typen politikk som drives innenfor de øvrige EU-landene. Det betyr at dansk alkoholpolitikk mer vil bestå av allmennpolitiske virkemidler som også virker inn på forbruket av alkohol, enn av rene alkoholpolitiske virkemidler.

På ett område har dansk alkoholpolitikk tradisjonelt ligget nærmere opp til den nordiske modellen enn til mange av EU-landene, og det gjelder høyden på alkoholavgiftene, og særlig på brennevinsavgiften. Imidlertid er ikke de forholdsvis høye danske avgiftene et resultat av at en har ønsket å bruke alkoholavgiftene for å begrense alkoholforbruket. Snarere har det vært slik at en har sett på alkoholavgiftene som en gunstig inntektskilde for staten. Ikke minst kom dette klart til syne i forbindelse med den kraftige økningen i avgiften på akevitt ved slutten av første verdenskrig. I februar 1917 ble det iverksatt et midlertidig forbud mot omsetning av akevitt i Danmark. Forbudet skulle vare inntil staten hadde fått kjennskap til hvor store de danske akevittlagrene var. Den danske staten trengte kjennskap til nasjonens akevittbeholdning fordi den regnet med at akevittprisene ville øke kraftig som en følge av den tyske ubåtblokaden av Danmark. Denne prisøkningen ville staten

258.Jfr. Hildigunnur Ólafsdóttir (1994): «Alkoholpolitikken som forhandlingssak», Nordisk Alkoholtidskrift, Vol. 11: 168-170.

259.En god oversikt over dansk alkoholpolitikk etter 1950 er gitt av Thorkil Thorsen (1993): Dansk alkoholpolitikk etter 1950, Forlaget Socpol.

ha sin del av, og i løpet av et års tid ble avgiften på akevitt 35-doblet. Dette høye avgiftsnivået ble opprettholdt etter at krigen var over, og i samme periode ble også avgiften på øl hevet til omlag det dobbelte av førkrignivå. Som en følge av avgiftsøkningene ble det en veldig vridning i prisforholdet mellom øl og akevitt. Dette gjorde at mens forbruket av akevitt fra 1916 til 1920 sank fra 5.1 til 1.5 liter per innbygger, steg forbruket av øl fra 33.6 til 48.8 liter.<sup>260</sup>

Danmark gikk inn i EU i 1972, og det hadde da atskillig høyere avgifter på øl og vin enn mange av de andre EU-landene. Også avgiften på brennevin var relativt høy i Danmark i forhold til i en del av EU-landene, men den var ikke særlig mye høyere enn brennevinsavgiftene i EU-landene rundt Nordsjøen. Fram til 1986 fortsatte Danmark å heve sine nominelle avgifter på øl, vin og sprit, fra 1972 til 1986 var den nominelle økningen i ølavgiften 124 prosent, i vinavgiften (stille vin mellom 6-15 vol.pst.) 110 prosent og avgiften på sprit økte omlag like mye. Men i 1991 inntrådte det et skifte i den danske avgiftspolitikken, og i dag er avgiften på øl og vin nominelt sett blitt halvert i forhold til avgiftsnivået i 1986, mens avgiften på sprit er uendret. Endringene i avgiftspolitikken er et uttalt forsøk på å tilpasse seg til avgiftspolitikken i EU,<sup>261</sup> noe som danske myndigheter mente var nødvendig pga. handelslekkasjene i forbindelse med den omfattende grensehandelen med Tyskland.

I forbindelse med vedtaket om avgiftsreduksjon ble det samtidig vedtatt ved lov å opprette et alkoholpolitisk kontaktutvalg under ledelse av Sunnhedsministeren. Dette utvalget er bredt sammensatt med representanter for de politiske partiene, avholdsorganisasjonene, kommuner, fylker og andre departementer. Utvalget har som hovedoppgave å bestyre bruken av midler til det danskene kaller alkoholbekjempelse. Ved opprettelsen ble midlene til dette formålet økt fra ca. 10 mill. til 30 mill. I 1995 er beløpet 32 mill. kr.

Når det gjelder alkoholforbruket i Danmark, har forbruket av sprit pr. innbygger 15 år og over gått ned med 32 prosent fra 1986 til 1992. Forbruket av vin har i den samme perioden økt med 25 prosent, og forbruket av øl har gått ned med 3 prosent. Siden EU-medlemskapet har vinforbruket i Danmark økt med 211 prosent, forbruket av øl med 3 prosent og forbruket av brennevin har gått ned med 31 prosent. Danmark har ikke sluttet seg til WHO's mål om en reduksjon i det totale alkoholforbruket på 25 prosent fra 1980 til 2000.

I en artikkel i *Nordisk Alkoholtidskrift* diskuterer *Dorrit Schmidt* utviklingen i de danske drikkevanene fra midten av 1960 til i dag, og hun ser også på om liberaliseringen av den formelle kontrollen av alkoholforbruket har blitt fulgt av en tilsvarende liberalisering av den uformelle regulering, altså av en liberalisering av de normer som regulerer bruken av alkohol.<sup>262</sup> Når det gjelder utviklingen av drikkevanene finner hun, på bakgrunn av to undersøkelser over københavnske menns drikkevaner i 1964 og i 1993, at det er blitt flere som drikker relativt mye, at vinforbruket har lagt seg oppå øl- og brennevinsforbruket, at færre drikker daglig, at det er blitt mer vanlig å drikke mye hver gang en drikker og at det er blitt mindre vanlig å drikke alkohol på arbeidsplassen. Som i Norge og Sverige har det altså også i Danmark skjedd en utvikling i retning av at en drikker mer hver gang en drikker.

Når det gjelder den uformelle kontrollen over alkoholforbruket, fant Schmidt at de danske menn i 1964 mente de største problemene med et for stort alkoholforbruk var av økonomisk (55 pst.) og familiemessig (18 pst.) karakter, mens forholdsvis få

260. Johannes Nielsen (1965): *Delirium tremens in Copenhagen*, Munksgaard, Copenhagen.

261. Brewers Association of Canada (1992): *International Survey. Alcoholic Beverage Taxation and Control Policies. Eighth Edition.*

262. Dorrit Schmidt (1995): «Fra sædvane til refleksjon. Om endringer i den uformelle regulering af alkoholforbruget.» *Nordisk Alkoholtidskrift*, Vol. 12: 3-12.

mente det førte til psykologiske (6 pst.) eller helbredsmessige (1 pst.) problemer. I 1993 var bildet totalt endret, nå fant en at mens 23 og 13 prosent mente et for stort alkoholforbruk førte til henholdsvis helbredsmessige og psykiske problemer, mente bare 5 pst. at det førte til problemer av økonomisk art, og 9 pst. at det førte til problemer forbundet med familien. I dag er det derfor ikke så mye økonomiske og familiære problemer som regulerer danske menns forbruk, som det er en oppfatning av hvilke følger et for høyt forbruk har for individet selv. Som Schmidt uttrykker det: «Den informelle regulering i 90'erne legger op til en refleksiv holdning til eget forbruk.»<sup>263</sup>

Den største endringen i reguleringen av de danske menns alkoholforbruk finner imidlertid Schmidt har skjedd innenfor arbeidslivet. Og da er det ikke lenger snakk om uformell regulering, men at alkoholforbruket på arbeidsplassene, som tidligere nærmest var regulert gjennom sedvane, nå er blitt underkastet en formalisert kontroll. I dag drikkes det derfor mye mindre på de danske arbeidsplasser enn hva tilfellet var for 30 år siden, og særlig har nedgangen vært stor innenfor de manuelle yrker.

#### 7.4 ALKOHOLPOLITIKKEN I NOEN EU-LAND

Vi har foran sagt at mange av landene innenfor EU ikke har det vi vil kalle en alkoholpolitikk. Men like fullt håndhever disse landene lover og regler som påvirker forbruket av alkohol, uten at det nødvendigvis trenger å være begrunnelsen for tiltakene. Promillelovgivningen er et eksempel på et tiltak som virker til å begrense forbruket av alkohol, uten at det primært er alkoholpolitisk begrunnet. Men den økte oppfatningen av trafikksikkerhet og alkoholbruk viser at en innen EU nå er mer oppmerksom på de problemer alkoholbruk kan føre til enn tidligere.

For å få en oversikt over ulike tiltak som kan ha virkninger for alkoholforbruket, gjennomførte utvalget en undersøkelse hvor de norske ambassadene i EU-landene ble bedt om å skaffe til veie en del opplysninger om forholdene i de respektive land.<sup>264</sup> Tabell 7.6 gjengir resultatene fra denne undersøkelsen. Vi har også tatt med Danmark i denne oversikten, og vi ser at nå skiller ikke dansk alkoholpolitikk seg ut som spesielt liberal i forhold til de øvrige landenes politikk. Tvert imot ser vi at den danske avgiften på sprit er mye høyere enn i de øvrige EU-landene. Dette har gjort at danskene har fått en overgangsordning for å tilpasse seg de kvotene for turistimport som gjelder for de andre landene i EU.

Sammenlikner vi tabell 7.6 med tabell 7.2, ser vi at det er en rekke viktige områder hvor «alkoholpolitikken» i EU-landene skiller seg ut fra den nordiske modellen. De viktigste av disse er følgende:

- Ingen EU-land har monopol for detalj salg av øl, vin eller brennevin.
- Salg av øl, vin og brennevin i dagligvarebutikker fører til at disse varene selges på mange flere steder i EU-landene enn i land med detalj salgsmonopol.
- Som en følge av at alkoholdrikker selges i dagligvarebutikker, selges slike varer senere på kvelden enn de gjør i landene med detaljmonopol.
- Ikke alle landene i EU forlanger at de som selger eller skjenker alkoholdrikker skal ha bevilling for slikt salg. I de land hvor bevilling forlanges, knyttes enten bevillingen til en maksimumsgrense for antall salgs-/skjenkesteder i forhold til innbyggertallet i området, eller bevillingen ses i forhold til om skjenkestedet/butikken kan oppfylle de krav som slik næringsvirksomhet krever.

263.Ibid., s. 11.

264.I de tilfeller hvor opplysningene var ufullstendige, ble de supplert med opplysninger fra Brewers Association of Canada (1992): International Survey. Alcoholic Beverage Taxation Control Policies. Eighth Edition.

- Aldersgrensene er lavere i EU-landene enn i Norge.
- Alle EU-landene tillater reklame for alkoholdrikker. I de fleste land er det lagt enkelte begrensninger på slik reklame, det vanligste er et (frivillig) «forbud» mot såkalt livsstilsreklame og mot reklame for drikker over 22 vol.pst. i radio og fjernsyn.
- Alkoholavgiftene er mye lavere i EU-landene enn i Norge.
- Det er ikke vanlig med forbud mot bruk av alkohol i arbeidslivet i EU-landene.
- Mange av EU-landene praktiserer en høyere promillegrense enn hva vi gjør i Norge. Sjansen for å bli grepet i å kjøre med promille er mindre, og straffen for å kjøre med promille er også atskillig mildere.
- Det offentliges opplysningsarbeid retter seg ikke mot alkoholbruk, men mot alkoholmisbruk.

Tabell 7.6: Tiltak som påvirker alkoholforbruket i EU-landene (bokstavene refererer seg til bilnummerkodene).

	D	F	GB	I	E	P	NL	IRL	B	GR	DK	A
Salgsmonopol	nei	nei	nei	nei	nei	nei	nei	nei	nei	nei	nei	nei
Bevillingsplikt for salg	nei	ja	ja	ja	nei	nei	sprit	ja	nei	nei	nei	ja
Salg i dagligvarebutikker	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja <sup>6</sup>	ja	ja	ja	ja	ja
Lukkeregler for dagligvarebutikker	ja	nei	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nei	nei	ja	ja
Vanlig lukketid	19	19-21 <sup>0</sup>	18 <sup>16</sup>	19-21	19-21	19-21 <sup>2</sup>	18-19	18-19	19	19-21	19-21	18-19
Bevillingsplikt for skjenking	ja	ja	ja	ja	nei	nei	ja	ja	nei	nei	ja	ja
Lukkeregler for skjenkesteder	ja	nei	ja	ja	nei	nei <sup>9</sup>	ja	ja	nei	nei	ja	ja
Vanlig lukketid	01-02 <sup>1</sup>	-	23 <sup>10</sup>	01-02	-	-	-	23 <sup>10</sup>	02 <sup>3</sup>	01-02	01-02 <sup>7</sup>	04-06 <sup>8</sup>
Aldersgrenser for kjøp	ja	ja <sup>19</sup>	ja	ja	ja	nei	ja	ja	ja	nei <sup>12</sup>	nei <sup>15</sup>	nei
Øl	16	16	18	-	16	-	16	18	16	-	-	-
Vin	16	16	18	-	16	-	16	18	16	-	-	-
Brennevin	18	16	18	18	16	-	18	18	16	-	-	-
Særavgifter på alkoholdrikker <sup>4</sup>	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nei	ja	ja
Pilsnerøl <sup>18</sup> (NOK pr. l.)	0.80	0.25	3.30	1.25	0.25	0.85	1.90	6.40	1.80	-	2.90	0.50
Bordvin 8.5-12% (NOK pr. l.)	0	0.30	12.00	0	0	0	4.30	20.60	1.50	-	7.50	0
Hetvin 18-22% (NOK pr. l.)	4.40	13.80	24.70	3.20	3.60	0	7.50	29.90	6.00	-	11.30	..
Brennevin 40 % (NOK pr. l.)	44.50	50.30	78.10	17.40	17.60	16.70	53.30	81.00	55.50	-	106.00	11.10
Forbud mot salg til berusede	ja	nei	ja	nei	nei	nei	ja	ja	nei	nei	ja	ja
Begrensninger på alkoholreklame <sup>5</sup>	friv.	ja	friv.	ja/ friv.	ja	ja	ja/ friv.	ja	nei	nei	ja	friv.
Flaskene er avgiftsmerket	nei	ja	nei	nei	ja	nei	ja	nei	nei	-	ja <sup>14</sup>	nei
Alkoholritt arbeidsliv <sup>20</sup>	nei	nei	nei	nei	nei	nei	nei	nei <sup>17</sup>	nei	nei	nei	ja

Tabell 7.6: Tiltak som påvirker alkoholforbruket i EU-landene (bokstavene refererer seg til bilnummerkodene).

	D	F	GB	I	E	P	NL	IRL	B	GR	DK	A
Promillegrense	0.8	0.7	0.8	0.8	0,8 <sup>11</sup>	0.5	0.5	1.0	0.5	0,8 <sup>13</sup>	0.8	0.8
Offentlige kampanjer mot misbruk	ja	ja	ja	nei	ja	nei	ja	ja	ja	nei	ja	ja

<sup>1</sup> I enkelte delstater til kl. 05.00. <sup>2</sup> Supermarkeder kl. 21.00-24.00. <sup>3</sup> Gjelder for barer, restauranter stenger kl. 24.00 eller tidligere. Barene har ofte åpent lenger i helgene. <sup>4</sup> For de fleste land gjelder avgiftene for 1991. <sup>5</sup> De fleste begrensningene dreier seg om forbud mot brennevinsreklame på TV, og om forbud mot livsstilsreklame og reklame rettet mot ungdom. Begrensningene kan enten være lovfestet eller bestemt gjennom offentlige reklamekodekser, eller de kan være basert på en frivillig kodeks som alkoholindustrien selv har pålagt seg. <sup>6</sup> I Nederland selges brennevin bare i butikker hvor det ikke er tillatt å selge mat, det vil i praksis si at brennevin selges i butikker som bare fører øl, vin og brennevin. <sup>7</sup> Den vanlige lukketiden er mellom kl. 24-05, men et visst antall restauranter kan holde åpent i lukketiden. <sup>8</sup> Dette gjelder barer, restauranter stenger mellom kl. 24-02. <sup>9</sup> Lukningstiden fastsettes av kommunene. Enkelte kommuner har regler for lukningstiden, andre kommuner ikke. <sup>10</sup> I forbindelse med servering av mat kan noen restauranter holde åpent til kl. 00.30 på hverdager. På søndager er vanlig lukningstid kl. 22.30. <sup>11</sup> For førere av offentlige transportmidler og for yrkessjåfører er promillegrensen 0.5. <sup>12</sup> Det er ikke tillatt å servere alkohol til personer under 18 år. Denne regelen håndheves imidlertid nesten ikke. <sup>13</sup> For promiller mellom 0.5-0.8 er det opp til politiet å anslå om alkoholinntaket har påvirket føreren. <sup>14</sup> Gjelder ikke ølflasker. <sup>15</sup> Aldersgrensen for å bli skjenket alkohol er 18 år. <sup>16</sup> Butikkene stenger gjerne omkring kl. 18, men det er tillatt å selge alkoholdrikker helt fram til kl. 23.00. <sup>17</sup> Det kan bare drikkes øl til måltidene. <sup>18</sup> Det engelske ølet er omlag 3.7 vol.pst. og det irske ølet vel 4 vol. pst. Det mest solgte ølet i de øvrige land inneholder 4.5-5.0 vol. pst. alkohol. <sup>19</sup> I de tilfeller hvor en person under 16 år er i følge med noen over 18 år, kan han kjøpe alkoholdrikker på serveringssteder. <sup>20</sup> I de aller fleste land finnes det imidlertid lokale avtaler på de enkelte arbeidsplasser.

Dette er hva vi kan kalle hovedforskjellene i «alkoholpolitikken» mellom EU-landene og Norge. Men viktigere enn det er selve holdningen til bruk av alkohol innenfor mange EU-land. Især i de landene som har en stor vinproduksjon, er alkoholdrikker like naturlig som kaffe hos oss. Et inntrykk av hvordan innbyggerne i f.eks. Hellas, Spania og Italia ser på norsk alkoholpolitikk kan vi kanskje best få ved å sette kaffe i vinens sted her hjemme, og så tenke over hva vi ville ment om land som drev en slik form for «kaffepolitikk». Denne kløften i holdningen til alkohol og alkoholbruk er mye viktigere enn all verdens nyanser i det vi kaller alkoholpolitikk.

## 7.5 ALKOHOLPOLITIKKEN I USA, CANADA, AUSTRALIA OG NEW ZEALAND

Det samme synet på bruk av alkohol som vi har i Norge, Sverige, Finland og Island, finner vi i noen grad også igjen i USA, Canada, Australia og New Zealand. I disse landene er drikkemønsteret mer likt det nordiske enn det er i landene i Sør-Europa, og alkoholbruk er forbundet med store sosiale problemer. Som en følge av dette vokste det fram sterke avholdsbevegelser i alle disse landene, og som i Norge ønsket disse en gradvis tørrlegging av landet gjennom lokale avstemninger.<sup>265</sup> De gode erfaringene med delstatlige forbud og midlertidige krigslover førte til at avholdsbevegelsen i USA gikk inn for et landsomfattende forbud, noe som ble vedtatt i 1919.

265. Denne linjen hadde, som nevnt i "*Det historiske grunnlaget for norsk alkoholpolitikk*" i kapittel 3, her hjemme navnet Arrestadlinjen. I USA fikk den navnet «The Ohio Strategy», et navn som kom av at drivkraften i den amerikanske kampen for et alkoholforbud, The Anti-Saloon League, var grunnlagt i Ohio (i 1895). Se Per Ole Johansen (1994): Markedet som ikke ville dø, Rusmiddeldirektoratet, Oslo.

Canada innførte også forbudslover omlag på samme tid, mens en i Australia og New Zealand ikke fikk landsomfattende, men bare regionale forbud.

Etter forbudenes opphevelse, som for USAs del ikke skjedde før i 1933 (tre delstater, Kansas, Mississippi og Oklahoma opprettholdt forbudet etter den tid; i Mississippi ble forbudet først offisielt opphevet i 1966 og i mange stater er ennå en rekke kommuner (counties) helt tørrlagte), ble omsetningen av vin og brennevin mange steder organisert gjennom delstatlige monopoler. I følge en undersøkelse fra 1989, praktiserte fremdeles 21 av delstatene i USA en form for statlig monopol på omsetningen av alkohol.<sup>266</sup> Den vanligste formen var statlige monopolbutikker for detaljomsetning av brennevin og – særlig sterk – vin, men der var også andre former for statlig monopol. Vi finner også statlige monopolbutikker for vin og sprit i alle de kanadiske provinsene (i Quebec selges vin også i private butikker). De nordiske statlige monopolenes er derfor ikke atypiske, tvert imot finner vi ordningen igjen i en eller annen form i mange land hvor spørsmålet om et alkoholforbud hadde stått sentralt i den alkoholpolitiske debatten etter første verdenskrig. Monopolenes i USA og Canada var gjerne ikke så omfattende som de nordiske, men det ideologiske grunnlaget for dem var svært likt. Avholdsbevegelsene opprettholdt også en betydelig styrke i alle disse landene. Når det gjelder alkoholproblemet og forsøkene på å bekjempe det, har derfor USA, Canada, Australia og New Zealand en historie som på mange områder ligner den nordiske. I disse landene blir en rekke politiske tiltak satt i verk *primært* for å begrense uheldige følger av alkoholbruk, og kontroll med alkoholomsetningen blir sett på som et viktig virkemiddel i kampen mot alkoholproblemen. Dette betyr at alle disse landene fører en aktiv alkoholpolitikk slik vi har definert begrepet foran.

Et trekk ved alkoholpolitikken i disse landene, som ikke var så mye framme i den alkoholpolitiske debatten i Norge, var problemene knyttet til skjenkestedene. I USA ble alkoholproblemet i stor grad knyttet til arbeidsfolks drikking på saloonene, noe som også kom fram ved at den mest innflytelsesrike delen av avholdsbevegelsen i USA tok navnet The Anti-Saloon League. Saloonene ble også forbundet med annen uønsket virksomhet, slik som gambling og prostitusjon. Da alkoholforbudet ble opphevet i USA i 1933, var det fremdeles mange som anså skjenkestedene som det største problemet, og en del stater i den sørlige delen av USA forbød skjenking av alkohol også etter at det ble mulig å kjøpe alkohol gjennom statlige monopolbutikker. Også i Norge og Sverige hadde spørsmålet om forsvarlig skjenking vært framme i debatten, og da særlig i forbindelse med opprettelsen av de kommunale samlagene i byene omkring 1870. Ved å legge skjenkingen til kommunalt eide virksomheter, ville en bli kvitt de private interessene og ønsket om høy fortjeneste, og derigjennom skulle det bli lettere å sørge for at skjenkingen kunne skje i kontrollerte former.<sup>267</sup> I dag er ikke en ren kommunal skjenkenæring lenger aktuelt verken i USA eller i Norge, en er mer opptatt av mulighetene for å redusere problemene ved å satse på økt opplæring av de ansatte ved skjenkestedene.

266. Harold D. Holder and Kathleen Janes (1989): «Control of alcoholic beverage availability: state alcoholic beverage control systems having monopoly functions in the United States». I Timo Kortteinen (ed.): State Monopolies and Alcohol Prevention, The Social Research Institute of Alcohol Studies, Report no. 181, Helsinki.

267. Ønsket om å fjerne den ukontrollerte drikkingen på skjenkesteder gjennom å legge skjenkingen til kommunalt eide etableringer finner en i mange land. Jfr. Robin Room (1993): «The evolution of alcohol monopolies and their relevance for public health», Contemporary Drug Problems, Vol. 20: 169-187.

Tabell 7.7: Bruken av noen alkoholpolitiske virkemidler i Australia, New Zealand, USA og Canada. \*

	AUS	NZ	USA	CAN
Salgsmonopol	nei	nei	ja/nei <sup>5</sup>	ja <sup>9</sup>
Bevillingsplikt for salg	ja	ja	ja	ja
Salg i dagligvarebutikker	ja	ja	øl og vin <sup>6</sup>	øl <sup>9</sup>
Lukningsregler for dagligvarebutikker	ja	ja	ja <sup>7</sup>	ja
Vanlig lukketid	..	22	..	..
Bevillingsplikt for skjenking	ja	ja	ja	ja
Lukningsregler for skjenkesteder	ja	ja	ja <sup>7</sup>	ja
Vanlig lukketid	22	22 <sup>2</sup>	..	..
Aldersgrenser	ja	ja	ja	ja
Øl	18	20 <sup>3</sup>	21	19 <sup>10</sup>
Vin	18	20	21	19
Brennevin	18	20	21	19
Særavgifter på alkoholdrikker <sup>11</sup>	ja	ja	ja	ja
Pilsnerøl (NOK pr. l.)	2.10	2.60	2.10	4.50
Hetvin 18-22% (NOK pr. l.)	0	9.50	..	9.70
Bordvin 8.5-12% (NOK pr. l.)	0	5.80	4.60	9.70
Brennevin 40 % (NOK pr. l.)	52.50	38.40	31.70	69.60
Forbud mot salg til berusede	ja	ja	ja	ja
Begrensninger på alkoholreklame	friv.	friv.	ja/friv.	ja
Flaskene er avgiftsmerket	nei	nei	nei	nei
Alkoholritt arbeidsliv	ja	ja	ja	ja
Promillegrense	0.5 <sup>1</sup>	0.8 <sup>4</sup>	1.0 <sup>8</sup>	0.8
Offentlige kampanjer mot misbruk	ja	ja	ja	ja

<sup>1</sup> Promillegrensen er 0 for tungtransportssjåførere, førere av offentlige transportmidler og for personer under 25 år i de tre første årene de har førerkort. <sup>2</sup> Nattklubber og restauranter kan ha åpent til kl. 03.00. <sup>3</sup> 18-20 åringer kan få servert alkohol når de er sammen med noen over 20 år. <sup>4</sup> Promillegrensen er lavere for tidligere promilleførere i en femårs periode etter at de sist kjørte med promille. <sup>5</sup> Enkelte stater i USA har innført statlig monopol på detaljsalg av én eller flere alkoholdrikker, enkelte stater har monopol bare på import og engrossalg og andre har et system hvor private butikker med lisens selger alkoholdrikker. <sup>6</sup> Salg av brennevin i dagligvarebutikker er bare tillatt i 6 stater. <sup>7</sup> Reglene varierer fra stat til stat. <sup>8</sup> Fire stater har en promillegrense på 0.8, og flere stater har satt en lavere grense – helt ned til 0 – for ungdom under 18/21 år. <sup>9</sup> Alle de 10 statene har monopolbutikker for detaljsalg av vin og brennevin. I tillegg er øl til salgs i dagligvarebutikker i noen stater, og det er vanlig at ølprodusentene får ha egne ølutsalg. I Ontario får også vinprodusentene ha egne utsalg, og i Quebec selges vin i dagligvarebutikker. <sup>10</sup> I Alberta og Quebec 18 år. <sup>11</sup> De avgiftene som er gjengitt her er de føderale avgiftene. I tillegg til de føderale avgiftene legger de enkelte stater i USA egne skatter på øl, vin og brennevin. Disse lokale avgiftene kan variere nokså mye fra stat til stat.

1) Opplysningene er hentet fra Brewers Association of Canada (1992): International Survey. Alcoholic Beverage Taxation and Control Policies. Eighth Edition.

Tabell 7.7 inneholder en oversikt over noen av de viktigste alkoholpolitiske virkemidlene i USA, Canada, Australia og New Zealand. Selv om vi ser at virkemid-

lene i sin dosering minner mer om doseringen i noen av EU-landene, og da særlig landene rundt Nordsjøen, enn i Norge, er det viktig å ha in mente at i dette tilfellet er virkemidlene – i alle fall i en viss grad – satt ut i livet for å påvirke bruken av alkohol. Disse landene deler altså den nordiske forståelsen av behovet for å føre en særegen alkoholpolitikk, til forskjell fra de fleste landene innenfor EU. Dette kommer ikke minst til syne gjennom forsøkene på å kontrollere alkoholomsetningen gjennom regionale omsetningsmonopol.

Tabell 7.7 viser også at når det gjelder aldersgrenser, har noen av landene en strengere lovgivning enn Norge og landene i Europa. Dette skyldes i stor grad de gode resultatene en har kunnet påvise i forbindelse med nedgangen i trafikkulykker ved en heving av aldersgrensene. I USA bruker også de føderale myndighetene veibevilgningene som et middel for å få de enkelte stater til å innføre strengere promillelovgivning og strengere straffer ved overtredelse av promillelovgivningen. De delstater som ikke har innført den høyest anbefalte aldersgrensen på 21 år, får redusert sine veibevilgninger fra de føderale myndighetene.

## 7.6 OPPSUMMERING

Vi har sett at i forhold til den «alkoholpolitikken» som føres i EU-landene, er den politikken vi fører i Norge mye mer restriktiv. Det vi har kalt den nordiske modellen, som altså er basert på en kombinasjon av et statlig monopol for omsetning av brennevin, vin og sterkt øl og dagligvarebutikker med bevilling for salg av mellomsterkt øl, et høyt avgiftsnivå, en sterkt begrenset tilgjengelighet – særlig av vin og brennevin, regulerte salgstider, forbud mot alkoholreklame, aldersgrenser for kjøp og salg av alkoholdrikker, lav promillegrense med streng straff ved overtredelse, sterk offentlig innsats både i det forebyggende arbeidet og i behandlingen av alkoholmisbrukere og et alkoholfritt arbeidsliv, innebærer også en sterkere kontroll enn det som gjelder i Australia, New Zealand, USA og Canada.

Men selv om de fleste EU-land ikke kan sies å ha noen alkoholpolitikk i vår betydning av begrepet, iverksetter alle landene likevel en rekke tiltak som har betydelige konsekvenser både for tilgjengeligheten av alkohol og for hvilke situasjoner alkohol kan brukes i. Men disse tiltakene er ikke primært begrunnet ut fra et ønske om å begrense forbruket av alkohol, som regel er de begrunnet ut fra finansielle hensyn, slik som særavgiftene på alkohol, av næringsmessig hensyn, slik som reglene for å få bevilling, av hensyn til omgivelsene, slik som lukkereglene, eller de kan være begrunnet i et ønske om direkte å bekjempe problemer bruk av alkohol virker til å forstørre, slik tilfellet er for promillelovgivningen. Også landene i Sør-Europa fører en politikk som påvirker forbruket av alkohol, bare i de aller færreste, om noe land overhodet, omsettes alkohol som en hvilken som helst annen vare. Det er derfor i synet på nødvendigheten av å føre en helhetlig alkoholpolitikk at forskjellen er størst mellom Norge og flertallet av landene innenfor EU. En skal imidlertid merke seg at i de landene som tradisjonelt sett oppfattes å ha den mest liberale alkoholpolitikken, slik som f.eks. Frankrike, Italia, Spania og Østerrike, har det skjedd en opptrapping i bruken av virkemidler i løpet av de senere år. Dette har ikke minst sammenheng med den økte forståelsen av hvilke helsemessige konsekvenser bruk av alkohol kan ha. Det må også nevnes at etterhvert som kontakten mellom EU og landene i det tidligere Øst-Europa blir bygd ut, vil det kunne øke forståelsen innen EU for nødvendigheten av å måtte føre en restriktiv alkoholpolitikk av nordisk type. I Russland er f.eks. alkoholforbruket i 1993 anslått til 14.5 liter ren alkohol pr. innbygger, altså høyere enn i noe annet land, og størsteparten av alkoholen blir konsumert i form av sprit av ulik gehalt. Forbruket er fremdeles økende, etter at det viste en nedgang i forbindelse med kampanjen mot alkohol i siste halvdel av 1980-årene.



Dett samme gjelder for Romania, som også har et alkoholforbruk som overstiger 10 liter ren alkohol pr. person.<sup>268</sup>

Uansett om vi finner at en rekke land benytter seg av samme type tiltak som vi gjør i Norge, fører Norge likevel en i internasjonal sammenheng meget restriktiv alkoholpolitikk. Særlig kommer dette til syne gjennom det høye avgiftsnivået, den begrensede tilgjengeligheten av vin og brennevin og i synet på hvilke situasjoner det er naturlig å bruke alkohol i, og hvilke situasjoner alkohol ikke hører hjemme i. Ikke minst viktig er det at bruk av alkohol i dag så å si ikke lenger forekommer innenfor arbeidstiden i Norge, mens det fremdeles er vanlig – om enn i stadig mindre grad – i mange andre land. Det er også viktig å merke seg at det finnes områder hvor andre land har regler som virker mer begrensende på alkoholforbruket enn det vi har her til lands. Særlig kan det være grunn til å peke på at restaurant- og serveringsnæringen i mange EU-land nyter mindre frihet enn det de gjør her hjemme hva gjelder hvor lenge de kan holde åpent ut over natta. Når det gjelder åpningstidene for barer og restauranter, er det bare de færreste land som praktiserer like lange eller lengre åpningstider enn det som er blitt mer eller mindre vanlig her hjemme i de senere år; i de fleste land er flertallet av barer og restauranter stengt ved 01-tiden. Dette trenger ikke være en følge av at restaurantene og barene ikke ville kunne ha holdt åpent lenger ut over natta dersom de hadde ønsket det. Riktigere er det nok å se lukketidene som en funksjon av hvordan en bruker alkohol i disse landene, nemlig som en ledsager til mat og måltider. Det kan virke som om det er i de land hvor en drikker alkohol for å beruse seg, at ønsket om lange åpningstider er sterkest framme.

Norsk alkoholpolitikk har svært mye til felles med den politikken vi finner i Sverige, Finland og Island. Disse landenes felles alkoholpolitikk utgjør det vi kan kalle den nordiske modellen, hvis fremste kjennetegn er synet på at det er nødvendig å kunne regulere det totale forbruket av alkohol i samfunnet for å kunne bekjempe alkoholproblemene på en mest mulig effektiv måte. Dette mener en oppnås best ved høye priser, ved å legge omsetningen av sterkt øl, vin og brennevin til statlige monopoler, ved å begrense tilgjengeligheten, gjennom opplysning om konsekvenser av alkoholbruk og ved et forbud mot all reklame for alkohol. I forbindelse med Sverige og Finlands EU-medlemskap, og Norge og Islands medlemskap i EØS, blir denne modellen utsatt for press fra land som har et annet syn på bruk av alkohol enn det vi finner i de nevnte landene, og hvor omsetningen av alkohol foregår på en annen måte enn den gjør her hjemme. I *"Internasjonalisering og norsk alkoholpolitikk"* i kapittel 8 vil vi se på hvilke områder innenfor norsk alkoholpolitikk som det kan synes vil bli mest utsatt for press pga. av EØS-medlemskapet.

Men internasjonaliseringen og den økte samhandlingen med andre land skjer ikke bare på formelt vis, stadig flere nordmenn får egne erfaringer med forholdene i utlandet, både gjennom egne besøk og gjennom inntrykk i all verdens media. Denne økte kontakten med andre lands folk og deres skikker vil utgjøre et vel så stort press på norsk alkoholpolitikk som den økte formelle internasjonale kontakten vil gjøre. Også dette vil vi ta opp i *"Internasjonalisering og norsk alkoholpolitikk"* i kapittel 8.

268. ICAA News 1995 no. 3. Anslagene er meget usikre.

## KAPITTEL 8

**Internasjonalisering og norsk alkoholpolitikk****8.1 DET INTERNASJONALE SAMFUNN**

Økt internasjonal kontakt skjer på mange plan. På det nasjonale og politiske plan kan den for eksempel skje gjennom deltakelse i felles organisasjoner, slik som FN, OECD, EU, EØS, Europarådet og Nordisk råd. Den kan skje på mindre formalisert vis gjennom samtaler på møter og internasjonale konferanser hvor politiske ledere fra flere land deltar, og det kan skje ved tettere kontakt og drøftinger mellom politikere i ulike land. Da Stortinget vedtok at Norge skulle bli medlem av EØS fra 1. januar 1994, ble det formelle og forpliktende samarbeidet mellom Norge og landene i EU forsterket, men den internasjonale kontakten med EU-landene – og med andre land – har også blitt tettere gjennom at Norges deltakelse i det internasjonale politiske samarbeidet øker på alle plan.

I de senere år har WHO vært en sentral organisasjon i den internasjonale debatten omkring alkoholspørsmål. Særlig har WHO's Europaavdeling engasjert seg på dette feltet, og Norge har vært en aktiv deltaker i dette arbeidet. WHO's Europaavdeling har utarbeidet en European Alcohol Action Plan som Norge, sammen med en rekke andre land, har sluttet seg til. I denne planen blir en reduksjon i alkoholforbruket sett på som et av de aller viktigste virkemidlene i arbeidet med å redusere helse- og sosialproblemer i de respektive landene.

Men det er ikke bare på det politiske planet at samarbeidet øker. Også innenfor næringsliv, organisasjonsliv, kultur, undervisning og forskning blir det stadig knyttet tettere kontakter mellom Norge og andre land. Utenlandske bedrifter investerer i norske og norske i utenlandske, norske og utenlandske bedrifter samarbeider om konkrete prosjekter og utfører oppgaver sammen, det skjer stadig en utveksling av ansatte, flere norske bedrifter har avdelinger i utlandet på samme måte som utenlandske har det i Norge, osv. Det formelle samarbeidet mellom næringsorganisasjoner både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden styrkes også, og både NHO, LO og mange bransjeorganisasjoner og fagforbund har et stadig økende internasjonalt samarbeid. Det samme finner vi innenfor andre deler av organisasjonslivet, og innen kultur, undervisning og forskning. Norge deltar i en rekke internasjonale prosjekter på kultursektoren, og norske musikere, skuespillere, bildekunstnere og andre kulturarbeidere henter impulser i utlandet samtidig som de får vist sin kunst i andre land. I enkelte studier kan opphold i utlandet være en del av utdannelsen, opphold ved utenlandske universiteter og høyskoler er vanlig for å oppnå økt kompetanse og internasjonale forskningskonferanser finner sted innenfor de aller fleste områder.

I takt med, og delvis som en følge av, den økte formaliserte kontakten mellom Norge og andre land, har det også skjedd en økning i den uformelle kontakten ved at norske menn og kvinner besøker andre land mye oftere enn før. Særlig har utviklingen av den moderne masseturismen ført til at den uformelle kontakten har mye større omfang nå enn tidligere. Det er ikke minst disse inntrykkene fra det uformelle samkvemmet med personer i andre land, og de erfaringer stadig flere henter seg fra egne reiser, som gjør at vi hele tiden vil se vår egen politikk i et nytt lys, og at flere og flere stiller spørsmål ved ting som de ellers kanskje ville tatt som en selvfølge. Dette gjelder ikke minst på alkoholområdet, hvor både omsetningsmåten og bruken av alkohol i mange land er ganske forskjellig fra den vi finner her hjemme. Gjennom denne utviklingen er det norske samfunnet på en helt annen måte enn tidligere kommet i kontakt med europeiske drikkevaner.

Et siste forhold som må nevnes i forbindelse med den økte internasjonale kontakten mellom Norge og andre land, er den internasjonaliseringen som har skjedd med fjernsynsnettet i de senere år, og som i det aller siste også har nådd datanettet. Inntil for noen få år siden skjedde den internasjonale påvirkningen fra andre lands fjernsynsselskaper i hovedsak ved utveksling av programmer mellom de ulike nasjonale selskapene. I dag kan mange selv ta imot utenlandske fjernsynskanaler. Andre lands hverdag og virkelighet bringes nå direkte inn i vår egen stue, uten at den først har gått veien om en nasjonal instans. I årene som kommer vil vi få en liknende utvikling innenfor datanettet. Allerede i dag kan mange norske databrukere knytte seg opp mot databaser i andre land, og selv hente informasjon direkte fra disse. Og selv om ikke denne muligheten vil bli allemannseie, i alle fall ikke på noen år ennå, vil den helt sikkert bli et svært viktig redskap for informasjonsformidlere, og derigjennom påvirke oss alle.

Det stadig økende internasjonale samarbeidet og den økte kontakten mellom land har fått og vil fortsatt få konsekvenser for norsk politikk uansett om Norge velger å delta direkte i det formelle samarbeidet eller ikke. Så lenge andre land bygger ut sitt samarbeid, vil våre muligheter til å foreta politiske valg bli påvirket av dette samarbeidet. Det at Danmark, Sverige og Finland alle har gått inn i EU, vil ha konsekvenser for Norge og norsk politikk. Dette kan vi like eller ikke like, men i alle fall må vi forholde oss til det, og foreta våre egne politiske valg ut fra erkjennelsen av at andre lands valg har betydning for våre egne.

## **8.2 VIRKEMIDLER SOM BLIR DIREKTE PÅVIRKET AV NORGES EØS-MEDLEMSKAP**

Spørsmålet om norsk tilknytning til den europeiske frihandelsorganisasjonen EEC kom for første gang opp i begynnelsen av 60-årene, og Stortinget vedtok i 1962 at det skulle innlede forhandlinger om fullt medlemskap i Det Europeiske Økonomiske Fellesskap (EEC). På grunn av ulike omstendigheter ble ikke forhandlingene sluttført før i 1972. Den norske vinmonopolordningen hadde vært tema i forhandlingene, og forhandlingsresultatet slo fast at ordningen kunne bestå som den var, med unntak av at monopoliet på import av øl måtte opphøre. Samme høst ble det holdt folkeavstemning om norsk medlemskap i Det Europeiske Fellesskap (EF) på grunnlag av det vedtatte forhandlingsresultatet. Resultatet av folkeavstemningen ble at Norge ikke gikk inn i EF.

Først og fremst som en følge av planene for et indre marked i EF, kom igjen spørsmålet om et nærmere samarbeid mellom Norge og EF opp i slutten av 1980-årene. Det ble nå lansert en idé om et såkalt Europeisk Økonomisk Samarbeid hvor landene i EFTA og EF inngikk. I forbindelse med forhandlingene om opprettelsen av et Europeisk Økonomisk Samarbeid (EØS) mellom de tidligere EFTA-landene og landene innenfor EF, og Norges senere forhandlinger om medlemskap i EU, var alkoholpolitikken et av de områder det var mye usikkerhet omkring. I forhold til EØS dreide usikkerheten seg i hovedsak om Vinmonopolet ville kunne bestå i sin nåværende form også innenfor EØS. I forbindelse med EU-forhandlingene ble det stilt spørsmålsteget også ved andre deler av norsk alkoholpolitikk. For det første stilte en spørsmål ved muligheten for fortsatt å kunne føre en selvstendig avgiftspolitik, for det andre var størrelsen på kvotene for turistimporten oppe i debatten, og for det tredje ble det diskutert om det var mulig å ha kontroll med grensehandelen i en situasjon hvor grensekontrollen var opphevet.

Nå ble ikke Norge medlem i EU, og det har gjort at debatten omkring avgiftspolitikken, størrelsen på turistkvotene og grensehandelen ikke lenger er så aktuell, fordi disse områdene ikke ble omfattet av EØS-avtalen. Det er helt klart at innenfor

EØS er det Norge selv som fastsetter alkoholavgiftene og turistkvotene, og at Norge også kan velge hvorvidt det ønsker å opprettholde en streng grensekontroll mot EU-landene eller ikke. Som vi vil komme tilbake til, betyr ikke det at disse forhold ikke blir påvirket av eksistensen av EU.

Norge hevdet at spørsmålet om Vinmonopolet ikke var noen sak å ta opp i EØS-forhandlingene, det var ganske enkelt ikke noe å forhandle om. Her ble det blant annet vist til resultatet fra forhandlingene i forbindelse med søknaden om EF-medlemskap i 1972. Heller ikke Sverige og Finland ville gjøre monopolspørsmålet til noe tema i EØS-forhandlingene, og det samme gjaldt for Island og dets alkohol- og tobakksmonopol. Likevel ble det ikke kjørt fram noen felles nordisk linje under EØS-forhandlingene. Det eneste felles utspillet kom i form av en ensidig deklarasjon fra de nordiske landene, hvor de pekte på at deres alkoholpolitikk var basert på sosial- og helsepolitiske overveielser. Nå er det heller ikke sikkert at de nordiske monopolene ville latt seg berge i sin gamle form ved en mer samordnet og felles nordisk opptreden. Monopolene var jo ikke bare utsatt for press fra EU, også innenfor de enkelte landene selv var det mange som helst så monopolordningen opphevet.

Den manglende nordiske enigheten kom imidlertid først klart i dagen i forbindelse med forhandlingene om EU-medlemskap, for her valgte landene nasjonale strategier framfor en nordisk.<sup>269</sup> Finland og Sverige valgte å forhandle om spørsmålet omkring alkoholmonopolene, og resultatet ble at de gikk med på å oppheve sine monopoler på import, eksport og engroshandel med alkohol. Detaljmonopolet skulle derimot bestå. Norge valgte som før ikke å forhandle om Vinmonopolets framtid, men nøyde seg med å si at norsk alkoholpolitikk skulle ligge fast, også innenfor EU. Den norske regjeringen forutsatte at Vinmonopolet skulle ha de samme funksjoner som før, med unntak av import og engrossalg av utenlandsk øl. Det ble også gjennomført en del endringer i Vinmonopolets innkjøpsrutiner og vareutvalg for å sikre at ingen aktører kunne bli utsatt for noen form for diskriminering. Stortinget vedtok EØS-avtalen 1993, og Norge ble medlem i EØS fra 1. januar 1994.

Når det gjelder statlige handelsmonopoler, gjelder de samme regler innenfor EØS som innenfor EU, og da Sverige og Finland i forbindelse med EU-forhandlingene vedtok å oppheve sine monopoler for import, eksport og engrossalg, ble situasjonen enda vanskeligere for Vinmonopolet. Men regjeringen sto like fullt fast på sitt syn, som var forankret i EØS-avtalens artikkel 13. Denne artikkelen svarer til Roma-traktatens artikkel 36, og sier at restriksjoner på import m.v. som er begrunnet ut fra hensynet til offentlig moral, orden og sikkerhet, vernet om menneskers og dyrs helse m.m. kan være tillatt, såfremt ikke det samme kan oppnås ved mindre drastiske inngrep (proporsjonalitetsprinsippet). Regjeringens syn ble utfordret av EFTAs overvåkingsorgan ESA, som skal passe på at EØS-landene etterlever intensjonene i Roma-traktaten. ESA ba den norske regjeringen begrunne nødvendigheten av disse monopolene, noe den gjorde i en brevveksling våren/sommeren 1994. Den norske regjeringen hevdet hele tiden at monopolet på import, eksport, engros- og detaljsalg av vin og brennevin var nødvendig av helse- og sosialpolitiske grunner, og at en ikke kunne oppnå det samme gjennom andre virkemidler. Denne argumentasjonen vant imidlertid ikke fram overfor ESA, som uttalte at «A/S Vinmonopolets eneretter er i seg selv et tiltak med samme virkning som en handelsrestriksjon, som er forbudt ved EØS-avtalens artikkel 11 og 12.»<sup>270</sup> Videre uttalte ESA

269. Jfr. Diana Søre & Christoffer Tigerstedt (1994): «Den alkoholpolitiske dragkampen fortgår i Norge», Nordisk Alkoholtidskrift, Vol. 11: 295-299.

270. Grunnlagt uttalelse fra EFTAs overvåkingsorgan av 30. desember 1994 om det norske alkoholmonopol (s.11).

at detaljhandelsmonopolet, «sett i sammenheng med forbindelsen til produksjonen av alkoholholdige drikker, [er] et brudd på EØS-avtalens artikkel 16.»<sup>271</sup> Når det gjaldt spørsmålet om importmonopolet var nødvendig, viste ESA til en dom i EFTA-domstolen angående det finske monopolet på import av alkoholholdige drikker.<sup>272</sup> Her het det at monopolet ikke kunne rettferdiggjøres i henhold til EØS-avtalens artikkel 13, fordi målet som lå til grunn for monopolet kunne oppnås ved midler som var mindre restriktive for varebyttet.

Etter dommen i den finske saken i EFTA-domstolen og uttalelsen fra ESA ga den norske regjeringen etter, og den fant det formålsløst å prøve sin sak for EFTA-domstolen. Et hovedpoeng for Regjeringens avgjørelse om å foreslå endringer i omsetningssystemet i tråd med ESAs tilråding, var at den mente dette var den beste måten for å sikre detaljmonopolet, som er den delen av alkoholmonopolet som har størst alkoholpolitisk betydning.<sup>273</sup> Om en hadde gått til en sak om de øvrige elementene i monopolsystemet, ville en etter Regjeringens mening også skapt usikkerhet omkring detaljmonopolet, og dette ville den unngå. Endelig må det også nevnes at den islandske regjeringen i begynnelsen av desember 1994 la fram et lovforslag for Alltinget hvor den foreslo en opphevelse av det statlige importmonopolet.

Etter at Regjeringen bøyde unna for uttalelsen fra EFTAs overvåkingsorgan, ville det bli tillatt for private å drive med import, eksport og engrosvirksomhet av vin og brennevin. Det ble også tillatt for private å tappe vin og brennevin. Salget av vin og brennevin til forbruker skulle fremdeles være underlagt et statlige monopol, men all institusjonell forbindelse mellom detaljmonopolet og produksjonen av alkoholholdige drikker måtte bli brutt. Det statlige produksjonsmonopolet på brennevin kunne bestå. Denne endringen i norsk alkoholpolitikk vil bety at privatøkonomiske interesser og konkurranse får større spillerom innenfor alkoholmarkedet; det blir gitt rom for en ekspansiv kraft som en tidligere har forsøkt å holde utenfor denne delen av alkoholomsetningen.

EFTAs overvåkingsorgan hadde gitt Norge en frist på seks uker til å treffe de nødvendige tiltak for å etterkomme de påbud det ga angående alkoholmonopolet og den framtidige organiseringen av markedet for vin og brennevin. Allerede 13. februar 1995 hadde Sosial- og helsedepartementet utarbeidet et forslag til organiseringen av det framtidige markedet for vin og brennevin. Sammen med en rekke høringsuttalelser dannet dette forslaget basis for en odelstingsproposisjon som ble godkjent av Regjeringen 5. mai 1995.<sup>274</sup> Proposisjonen ble behandlet i Odelstinget 13. juni, og hovedpunktene er gjengitt i det følgende. Tiltakene er forutsatt å tre i kraft fra 1. januar 1996.

### 8.2.1 Markedet for vin og brennevin

I forbindelse med nyordningen for vin- og brennevinsmarkedet legger Sosial- og helsedepartementet til grunn at «hovedformålet er i størst mulig grad å ivareta de alkoholpolitiske hensyn ved å etablere alternative ordninger for regulering av alkoholomsetningen».<sup>275</sup> Dette mener departementet best kan oppnås ved et kontrollsystem hvor all produksjon, import og engrosomsetning av alle typer alkoholholdig drikk avhenger av bevilling, og hvor det føres nøye kontroll med at vilkårene knyttet

271.Ibid., s.12

272.EFTA-domstolens dom av 16. desember 1994 i sak E-1/94; Ravintoloitsijain Liiton Kustannus Oy Restamark, nr. 47.

273.Ot. prp. nr. 51 (1994-95): Om lov om endringer i alkoholloven (ny bevillingsordning for engrossalg av alkoholholdig drikk m v), s. 8-9.

274.Ibid.

275.Ibid., s. 13.

til bevillingen blir etterfulgt. Departementet sier at «sammenliknet med et monopol-system er bevillingssystemet en liberalisering i den forstand at den åpner for flere aktører på dette markedet»,<sup>276</sup> men det mener at en bevillingsordning er den beste måten å videreføre de alkoholpolitiske målsettingene på i en situasjon hvor monopolordningene skal oppheves. Ved behandlingen i Stortinget ble myndigheten til å gi bevillinger gitt til Rusmiddeldirektoratet. Her skal det opprettes en ny avdeling som i startfasen skal inneholde 15 faste og 3 midlertidige stillinger. For å kunne få bevilling vil det bli knyttet strenge betingelser til vandel og økonomisk orden, og det vil bli lagt avgifter på behandlingen av bevillingssøknader og på kontrollen med at vilkårene for bevillingen overholdes. Avgiftens størrelse er ennå ikke fastsatt, men kontrollavgiftene vil være knyttet til størrelsen på omsetningen til bevillingshaveren. Avgiften på bevillingssøknader vil være ens for alle søkere, og inntektene fra avgiftene vil gjøre kontrollordningen selvfinansierende.

Det kontrollsystemet som erstatter monopolordningene skal ivareta følgende hensyn:

- Alkoholholdige drikker skal bare omsettes av de som har bevilling.
- Det skal stilles strenge krav til vandel og økonomisk orden for å kunne få bevilling.
- Innbetalingene av alkoholavgiftene må sikres.
- Systemet må virke ikke-diskriminerende.
- Alle alkoholdrikker bør likebehandles.
- Kontrollordningene bør dekke hele distribusjonskanalen fra produsent/importør til forbruker.
- Kontrollordningen må ha et effektivt sanksjonssystem, som samtidig virker preventivt.

Departementet deler den nye typen bevillinger i to: Tilvirkningsbevilling og engrosbevilling. Begge disse to typene bevilling gir samtidig rett til innførsel og utførsel av alkoholholdige varer. I følge departementets forslag vil da det nye bevillingssystemet for alkoholdrikker totalt sett inneholde fire typer bevilling: Bevilling for salg til forbruker, skjenkebevilling, engrosbevilling og tilvirkningsbevilling. Disse vil igjen kunne gis separat for de fire typene av alkoholholdig drikk: Brennevin, vin, sterkøl og øl mellom 2.50-4.75 vol.pst. alkohol. Det legges opp til at bevilling for salg til forbruker og skjenkebevilling gis av kommunen, med de unntak som i dag gjelder, mens engrosbevilling og tilvirkningsbevilling gis av departementet ved Rusmiddeldirektoratet.

### 8.2.1.1 Nærmere om de nye bevillingstyper

#### *Engrosbevilling*

All engrosomsetning av alkoholholdige drikker krever engrosbevilling. Engrosbevilling kan omfatte en, flere eller alle typer alkoholholdig drikk. Engrosbevillingen gir rett til å tappe, importere og eksportere den type alkoholholdig drikk bevillingen gjelder for. Engrossalg til innenlands kjøper kan bare skje når kjøper har salgs-, skjenke- (men ikke ambulerende), engros- eller tilvirkningsbevilling. Før en alkoholholdig drikk forlater et engroslager, skal den merkes slik at den viser at alkoholavgift er betalt. Varer som er importert av bevillingshaver, men som selges til personer uten bevilling eller som selges uten å være avgiftsmerket, regnes som illegale varer.

276.Ibid., s. 16.

Engrosbevilling gis av departementet ved Rusmiddeldirektoratet. Den gis ikke for en bestemt periode, men inntil videre. Den kan når som helst inndras dersom departementet finner at bevillingsinnehaveren ikke oppfyller de krav som blir stilt til virksomheten og/eller bevillingsinnehaveren. I motsetning til bevilling til salg av øl og skjenking, hvor avgjørelsen som regel inneholder betydelig alkoholpolitisk skjønn, stilles det en rekke helt konkrete krav både til bevillingshaver, til andre personer som står sentralt i eie og/eller drift av virksomheten og til selve organiseringen av virksomheten. Det stilles krav om utvist uklanderlig vandel i forhold til alkohollovgivningen, tollovgivningen, skatte- og avgiftslovgivningen, regnskaps- og selskapslovgivningen og næringsmiddelovngivningen. Videre stilles det strenge krav til sikringen av varelageret og at det er stilt tilfredsstillende sikkerhet for innbetaling av alkoholavgift. Bevillingshaver kan heller ikke drive annen virksomhet som er uforenlig med engrossalg av alkoholholdig drikk.

Det er departementet ved Rusmiddeldirektoratet som gir og har ansvar for kontrollen med engrosomsetningen av alkoholdrikker. Bevilling gis etter søknad, og søknaden skal være ledsaget av et søknadsgebyr.

Engrosbevillinger er pålagt en årlig avgift. Avgiften beregnes på grunnlag av omsatt mengde av alkoholholdig drikk.

### *Tilvirkningsbevilling*

Produksjon av alkoholholdig drikk kan bare skje på grunnlag av bevilling gitt av departementet. Tapping på flasker er ikke definert som produksjon, men som engrosvirksomhet. Tilvirkningsbevillingen kan omfatte en eller flere typer alkoholholdig drikk. Bare ett selskap kan gis bevilling til tilvirkning av brennevin. Det stilles bestemte krav til innretningen av produksjonsanlegget for bevillingsinnehavere. Forøvrig gjelder de samme betingelser for å få og beholde tilvirkningsbevilling som for engrosbevilling.

Produksjon av vin og øl til eget bruk er unntatt fra bevillingsplikten.

#### *8.2.1.2 Andre foreslåtte endringer i forbindelse med det nye kontrollsystemet*

I forbindelse med at Stortinget vedtok at det skulle være et felles bevillingssystem for engrossalg og tilvirkning av alle typer alkoholdrikker, ble også omsetningssystemet for øl berørt. Engrosomsetning av øl med over 2.50 vol.pst. alkoholinnhold har inntil nå krevd kommunal salgsbevilling, og denne har i prinsippet gitt rett både til engrossalg og til salg til forbruker. I følge den nye ordningen vil ikke lenger bevilling for engrosomsetning også omfatte rett til salg til forbruker. Produksjon av øl vil også bli gjort avhengig av bevilling. Videre blir ordningen med at bryggerier kan selge øl til forbruker på produksjonsstedet opphevet, og det samme gjelder det såkalte formidlingssalget av øl. Med det siste forstås at enhver handlende, og også agenter for bryggeriene, kan formidle bestillinger av øl mellom bryggeri og forbruker uten å ha noen spesiell bevilling for det.

### **8.2.2 Vinmonopolets framtidige oppgaver**

Som nevnt sa ESA i sin uttalelse fra 30. desember 1994 at om detaljmonopolet skulle kunne fortsette, måtte produksjonsvirksomheten skilles fra detaljmonopolet. Sosial- og helsedepartementet la blant annet av den grunn, samtidig med odelstingsproposisjonen om endringer i alkoholoven, også fram en stortingsproposisjon om deling av A/S Vinmonopolet.<sup>277</sup> Også denne ble behandlet av Stortinget 13. juni. Detaljmonopolet vil fremdeles bli organisert etter loven fra 1931 om Aktieselskapet

Vinmonopolet A/S, og Vinmonopolets enerett til detaljsalg vil opprettholdes innenfor de samme rammebetingelser som i dag. Detaljmonopolet vil også beholde navnet A/S Vinmonopolet.

I framtiden vil detaljmonopolet utelukkende drive med innkjøp fra grossister og salg til forbrukere og skjenkesteder som ønsker å kjøpe sin varer fra Vinmonopolets butikker. Vinmonopolet skal ikke kunne drive noen form for grossistvirksomhet, og heller ingen produksjon eller import.

Av de rammevilkår Stortinget vedtok skulle være knyttet til virksomheten, kan det være verdt å trekke fram følgende:

- Detaljmonopolet skal holde like priser over hele landet, og monopolet skal også kunne levere alle varer i sitt vareutvalg gjennom alle sine butikker. For at dette skal være mulig, skal de grossister som leverer varer til detaljmonopolet, i avtale med detaljmonopolet kunne pålegges å levere til alle butikker.
- Innkjøp og prisfastsettelse skal skje innenfor et åpent og kontrollerbart system, slik at alle leverandører gis mulighet til å konkurrere på like vilkår.
- Forretningsmessige kriterier skal ligge til grunn for vareutvalget, slik at ikke ethvert produkt som en leverandør ønsker solgt, vil bli tatt opp i butikkens vareutvalg. Som før vil forbrukerne ha adgang til spesialimport gjennom detaljmonopolet, men bare for de varer som kan skaffes gjennom en av grossistene i det norske markedet.
- De skjenkesteder som ønsker å importere varer detaljmonopolet ikke fører, kan bare gjøre det selv dersom det har egen engrosbevilling, ellers må alle bestillinger gå gjennom grossist.
- Det skal lovfestes at detaljmonopolet ikke skal forskjellsbehandle leverandører og produkter på grunn av nasjonalitet eller opprinnelsesland.
- Detaljmonopolet skal ikke selv kunne ta kontakt med utenlandske leverandører for å hente inn tilbud om deres varer, men alle tilbud skal innhentes gjennom en grossist.
- For å sikre at detaljmonopolet likebehandler alle tilbydere, leverandører og produkter, vil det bli etablert et klageorgan som skal behandle klager over monopolets beslutninger.

Disse tiltakene vil sørge for at det blir umulig for detaljmonopolet å drive noen form for diskriminerende virksomhet, noe som Europakommisjonen har satt som en betingelse for å kunne opprettholde det svenske detaljmonopolet. Dette er også en betingelse som gjelder for det norske detaljmonopolet innenfor EØS.

### 8.2.3 Import av øl

Fram til 1. januar 1994 hadde Vinmonopolet enerett på import av alt øl. Denne ordningen ble opphevet ved medlemskapet i EØS, da en mente det kunne åpne for diskriminering.

## 8.3 ANDRE VIRKEMIDLER SOM KAN BLI PÅVIRKET AV EU OG EØS-MEDLEMSKAPET

### 8.3.1 Alkoholavgiftene

Som nevnt i "*Alkoholpolitikk i andre land*" i kapittel 7 er avgiftene på alkoholholdige drikker mye lavere innenfor EU-landene enn de er i Norge. Europakommisjonen har utarbeidet forslag til felles minimumssatser og målsatser for alkoholavgif-



tene innen EU. Det virker i dag lite sannsynlig at de felles målsatsene vil bli vedtatt med det første. Om forslaget blir vedtatt, vil det innebære at ingen av EU-landene kan gjennomføre avgiftsendringer som gjør at avgiftene fjerner seg ytterligere fra målsatsene. For Norge vil dette ikke ha noen umiddelbare konsekvenser, da avgifts-harmoniseringen ikke vil gjelde for landene i EØS.

Nå påvirkes ikke avgiftsnivået bare av den formelle avgiftspolitikken, men det vil også bli påvirket av de norske forbrukernes og de norske politikernes holdninger til den avgiftspolitikken som føres. Disse holdningene vil igjen bli påvirket av kjennskap til avgiftsnivået i andre land, og da særlig av kjennskap til nivået på avgiftene i våre naboland. Dette er imidlertid ikke noe nytt, også i dagens situasjon påvirker nivået på alkoholavgiftene i andre land folks holdninger til det norske avgiftsnivået.

Men avgiftspolitikken vil ikke bare bli påvirket av at nivået på alkoholavgiftene i andre land påvirker våre holdninger, den vil også bli påvirket av nordmenns faktiske muligheter til å skaffe seg billigere alkohol fra andre land. Om de norske forbrukerne har rike muligheter til å skaffe seg lavere avgiftsbelagt alkohol fra andre land, vil dette kunne skape et press mot å senke de norske alkoholavgiftene, såfremt en ønsker å opprettholde et system der størsteparten av den alkoholen som drikkes av norske forbrukere skal selges i kontrollerte former gjennom norske leverandører. Ser vi bort fra organisert smugling av alkohol, kan nordmenn skaffe seg billig alkohol kjøpt i utlandet ved såkalt turistimport, og de kan skaffe seg avgiftsfri alkohol ved tax-free kjøp ved reise med fly eller båt til og fra utlandet.

### 8.3.2 Turistimporten

De norske forbrukerne kan skaffe seg lovlig avgiftsbelagt alkohol gjennom såkalt turistimport fra andre land. Turistimporten utgjøres av alkohol som er beskattet i kjøperlandet, og må ikke forveksles med tax-free importen, som imidlertid er inkludert i kvotene for turistimport. I Norge er det sammenfall mellom kvotene for turistimport og innførsel av alkohol kjøpt i tax-free handel. Slik det går fram av "*Priser og særavgifter*" i avsnitt 5.3.2.1 er turistimporten, enten den er avgiftsbelagt eller ikke, satt til 1 liter brennevin og 1 liter sterk/svakvin og 2 liter øl, eller 2 liter sterk/svakvin og 2 liter øl. I tillegg kan inntil 4 liter vin eller brennevin og inntil 10 liter øl innføres mot forenklet fortolling.

Disse kvotene blir i dag i stor grad overholdt både fordi folk flest er lovlydige, fordi det har vært en nokså effektiv kontroll ved grensene, fordi det er begrenset hvor mange flasker det rent praktisk er mulig å få med seg i bagasjen ved hjemreiser fra utlandet, og fordi det er begrenset hvor mye nordmenn ønsker å drikke, uansett om det gjelder avgiftsfri alkohol eller ikke. Skal en ha med seg særlig mer enn disse kvotene, vil det for de fleste avhenge av at de har besøkt et land med et lavt avgiftsnivå med bil, at de er villige til å ta sjansen på å bli grepet i smugling, og at de har et relativt sett stort forbruk av alkohol.

De viktigste betingelsene for å holde turistimporten nede, er det faktum at nordmenn flest er lovlydige, og at de drikker relativt sett lite alkohol. Folks lovlydighet er avhengig av flere ting, hvor de viktigste vel er at de kjenner til de grenser loven setter, at det er høy risiko for å bli grepet og at folk finner reglene rimelige.

Det er liten tvil om at de fleste kjenner til de lovlige grensene for turistimport, ikke minst siden disse er sammenfallende med det en kan kjøpe gjennom tax-free handelen. Sjansen for å bli grepet vil vi straks komme tilbake til, men først vil vi si litt om betingelsen for at folk skal finne reglene rimelige. En forhold som vil påvirke folks rimelighetsoppfatninger, vil være at de reglene som praktiseres i Norge, ikke er mye mer restriktive enn de en finner i nabolandene. Om det f.eks. skulle være slik

at nordmenn og svensker som reiser sammen hjem fra Danmark kan ha med seg ulike mengder med lavavgifts alkohol, vil dette virke til å undergrave respekten for den norske lovgivningen på dette feltet. Tidligere var ikke dette noe problem, for turistkvotene var like i alle de nordiske landene. Etter at Sverige (og Finland) er blitt medlem av EU er det annerledes, i dag kan en svenske (eller finne) som reiser hjem fra Tyskland, Danmark eller et hvilket som helst annet EU-land fullt lovlig ha med seg 1 liter sprit eller 3 liter sterkvin, 5 liter svakvin og 15 liter øl, mens en nordmann må nøye seg med de samme kvotene som før. Dette kan for mange virke urimelig, og derigjennom medvirke til å bryte ned respekten for de norske reglene. Og om de svenske og finske (og danske) kvotene øker ytterligere etter 1996, og kanskje kommer opp på det øvrige nivået innen EU, som i praksis betyr at en kan ta med seg så mye en orker (jfr. "*Sverige*" i avsnitt 7.3.2), vil det bli enda vanskeligere å få folk til å overholde de norske reglene. Men dersom kvotene blir så store, kan det bli etablert ordninger hvor enkelte nærmest gjør det til en næringsvei å kjøpe billig turistalkohol i utlandet og distribuere den her hjemme til priser betydelig under de som er vanlig på det norske markedet. Slike store kvoter kan også føre til at folk som bor i land med høye avgifter, og hvor avgiften i nabolandet er betydelig lavere, kan gå sammen om å gjøre sine innkjøp av alkoholvarer i nabolandet, uten at alle trenger å reise av gårde.

Når det gjelder de to andre forholdene som vil påvirke omfanget av turistimporten, er det vanskelig å si hvilket som er mest virksomt, men det som er sikkert er at både en økning i bilturismen til land med lavere avgiftsnivå enn vårt og en eventuelt svekket grensekontroll, vil føre til en økning i turistimporten.

Bilturismen til andre land er økende, og den vil kunne øke ytterligere dersom land som ligger nær Norge senker sine alkoholavgifter. Forskjellene mellom avgiftsnivåene i våre naboland, og da spesielt Danmark, men også Sverige, er nå større enn det de var på 1980-tallet. I dag er det mer å tjene på å kjøpe avgiftsbelagt alkohol i Danmark og Sverige og ta den med seg hjem enn på ganske lenge, og det fører også til at flere gjør det.

Ser vi på sjansen for å bli grepet for smugling, er det ingen hemmelighet at denne sjansen er minimal ved norske turistenes innreise i bil til Norge. Men tidligere var det slik at sjansen for kontroll var minst like stor også ved innreise til Sverige, og en kunne også bli utsatt for kontroll ved andre grensepasseringer. Etter EUs nedbygging av grensekontrollene og Sveriges EU-medlemskap er denne situasjonen endret, den svenske kontrollen av norske transitturister er i dag ikke særlig omfattende. Dette gjør det enklere å ta inn ulovlig turistalkohol i landet i dag enn for noen år siden, bare viljen er til stede.

I forbindelse med spørsmålet om Norges deltakelse i det såkalte Schengen-samarbeidet, vil grensekontrollen mot Sverige kunne bli ytterligere nedbygget. Dette vil i praksis innebære at nordmenn som har reist utenlands kan ta med seg det de måtte ønske av alkoholdrikker hjem uten samme risiko for å bli tatt ved passeringen av grensen. Men det blir ikke fullstendig fritt leide, og kontroll på mistanke skal fremdeles være tillatt på grensen. For innførsel av alkohol til eget forbruk, vil imidlertid nedbyggingen av grensekontrollen mot EU innebære at de som ønsker det og har anledning til det, lettere kan skaffe seg det de vil av alkoholholdige drikker i et EU-land.

Det må også nevnes at, uavhengig av norsk deltakelse i Schengen-samarbeidet eller ikke, så vil de endringer som gjøres ved grensekontrollene i andre land ha konsekvenser for vårt eget tollvesens prioriteringer.

Som nevnt i "*Alkoholpolitikken i EU*" i avsnitt 7.2 har EU-kommisjonen utarbeidet et forslag om felles målsatser for avgiftene på alkoholholdige drikker. Imidlertid har dette forslaget møtt motstand, men det kan virke som markedskreftene

likevel vil føre til en utjevning av alkoholavgiftene gjennom turistimporten. Et land som ønsker å opprettholde et eget system for alkoholomsetning, kan ikke tillate at store deler av alkoholen kjøpes inn i andre land, fordi prisene er så mye lavere der enn i hjemlandet. I en slik situasjon er det bare et tidsspørsmål om når en må senke sine egne alkoholavgifter, og hvor lavt ned en må gå for å hindre for store lekkasjer til nabolandene. Og selv om Norge ikke er medlem av EU, vil det likevel være umulig å opprettholde en posisjon som en slags avgiftsbelagt øy på et hav hvor det er mulig for hvem som helst å ro over til naboøya for å hente det en trenger til halve prisen. Dette umuliggjøres ytterligere av at Norge er medlem i EØS, som er en organisasjon som skal lette den frie vareflyten mellom landene i EU og landene i EØS.

### 8.3.3 Tax-free salget

Foruten turistimporten av alkoholholdige drikker som er avgiftsbelagt i kjøperlandet, kan nordmenn og andre som reiser inn i landet med fly eller båt, ta med seg såkalt tax-free alkohol. Som navnet sier, er dette alkohol som ikke er avgiftsbelagt noe sted, fordi salget skjer i internasjonalt territorium, der ingen nasjon har krav på avgifter. Kvotene for innførsel til Norge er de samme som for turistimport, og tax-free kjøp kan ikke komme i tillegg til alkoholholdige drikker som er kjøpt avgiftsbelagt i et annet land.

Kontrollen med tax-free kjøp skjer på to måter. For det første ved at billetten som viser at en skal reise utenlands eller at en skal reise hjem fra utlandet skal forevises ved kjøp. I noen tilfeller blir også billetten stemplet, men det finnes mange eksempler på at kontrollen ved kjøpstidspunktet kan være så som så, og det er mange steder uten noen form for anstrengelser fullt mulig å kjøpe mer enn den lovlige kvoten avgiftsfritt.

Den andre måten for kontroll med at tax-free kvotene blir overholdt skjer ved stikkprøvekontroller i tollene på innreisestedet. Medlemskapet i EØS har ingen virkning på omfanget av de norske kvotene for tax-free kjøp, selv om tax-free kvotene innad i EU ennå er noe større (1 liter brennevin eller 2 liter sterkvin og 2 liter svakvin). EØS-medlemskapet berører heller ikke ordningen med stikkprøvekontroll på grensen. Men på samme måte som turistimporten vil kunne øke ved en minsket grensekontroll, vil det samme kunne skje med innførselen av tax-free alkohol.

Tax-free salget utgjør imidlertid ikke noe press på det norske avgiftsnivået på samme måte som turistimporten gjør det, men det kan mer ses på som en slags subsidiering av billettprisen ved utenlandsreiser. Tax-free ordningen berører først og fremst toll- og avgiftspolitikken, og ikke alkoholpolitikken. Slik er det selv om omsetningen av tax-free alkohol utvilsomt har konsekvenser for omfanget på alkoholproblemene, og da kanskje særlig blant de som reiser mye.

Etter planen skulle tax-free salget innenfor EU opphøre i løpet av 1999, men EU har nå vedtatt å utsette opphevelsen av tax-free-ordningen ytterligere 5 år. Etter den tid skal det bare være mulig å kjøpe avgiftsbelagt alkohol i EU-landene. Turistimporten vil imidlertid fortsette som før, og det samme vil omsetningen av tax-free varer utenfor EU.

### 8.3.4 Det statlige detaljmonopolet for vin og brennevin

Som nevnt i "*Det internasjonale samfunn*" i avsnitt 8.1 var et hovedpoeng ved Regjeringens avgjørelse om å foreslå endringer i omsetningssystemet i tråd med ESAs tilrådinger, at den mente dette var den beste måten å forholde seg på for å sikre detaljmonopolet. Regjeringen ønsket ikke i en slik situasjon å føre sak om andre deler av monopolet, fordi det lett kunne føre til at synet på detaljmonopolet

ble knyttet til synet på de øvrige monopolene. Detaljmonopolet anså Regjeringen som den delen av monopolordningen som hadde størst alkoholpolitisk betydning,<sup>278</sup> og en ønsket ikke nå å utfordre ESA på dette området. ESA hadde nemlig i sin grunngitte uttalelse sagt at «overvåkningsorganet fortsetter å vurdere det norske detaljhandelsmonopolet og vil senere avgjøre dets forenlighet med [EØS-avtalen].»<sup>279</sup> Imidlertid har formannen i ESA senere uttalt at det har godtatt at norske myndigheter kan bruke Vinmonopolet i alkoholpolitikken ut fra helsemessige årsaker, og at ESA ikke ser særlig aktivt på detaljmonopolet. Likevel kan det i framtiden bli aktuelt å se på en eventuell diskriminering av importerte varer i forhold til norskproduserte.<sup>280</sup>

I denne sammenheng blir det særlig viktig å forsøke å sikre at det nye detaljmonopolet ikke får mulighet til å kunne diskriminere på noen måte. Det trenger nemlig i følge en dom fra EF-domstolen ikke alltid være tilstrekkelig at en virksomhet driver en ikke-diskriminerende politikk, en virksomhet skal heller ikke ha noen mulighet til å kunne diskriminere.<sup>281</sup> For å unngå det, er det at regjeringen har trukket opp retningslinjene for detaljmonopolets drift slik de er gjengitt i "*Vinmonopolets framtidige oppgaver*" i avsnitt 8.2.2. Her forsøker staten å opprette en rettslig ramme som gjør diskriminering umulig. Men det er svært vanskelig å forhindre at et monopol har mulighet til å kunne diskriminere, f.eks. ved å favorisere en grossist framfor en annen. Dette kan imidlertid bøtes på ved at et monopol som benytter muligheten, umiddelbart vil risikere å bli straffet fordi de som føler seg diskriminert kan anke monopolets vedtak inn for en nøytral ankeinstans. Eksistensen av en slik ankeinstans synes helt nødvendig for at detaljmonopolet skal kunne opprettholdes innenfor EØS.

I forbindelse med spørsmålet om lovligheten av et detaljmonopol for vin og brennevin, har det blitt hevdet at det må kunne vises at et monopol er helt nødvendig for å oppnå de mål en har satt seg. Bakgrunnen for dette synet er det såkalte proporsjonalitetsprinsippet, som sier at det skal være et rimelig forhold mellom de tiltakene som settes ut i livet og de virkninger tiltakene antas å ha. I ESAs uttalelse om import-, engros- og eksportmonopolet legges det stor vekt på dette prinsippet.<sup>282</sup> Bare om det kunne påvises at monopolet var helt nødvendig for å oppnå de mål en satte seg, ville monopolet bli godtatt. Denne mangelen på godtatte bevis var en av hovedårsakene til at Norge, i forbindelse med forsøkene på å opprettholde monopolet på import, eksport og engrosvirksomheten, ikke vant fram med sin sak overfor ESA. En av konklusjonene i ESAs grunngitte uttalelse var nemlig at det var «opp til Norge å påvise at import-, eksport- og engrosmonopolene er nødvendige for effektivt å verne interessene nevnt i artikkel 13, og at disse interessene ikke kan ivaretas med mindre restriktive virkemidler. Den norske regjeringen har ikke påvist dette.»<sup>283</sup> Det må imidlertid understrekes at verken det norske standpunktet eller

278.Ot. prp. nr. 51, s. 8.

279.Grunngitt uttalelse fra EFTAs overvåkningsorgan av 30. desember 1994 om det norske alkoholmonopol (s. 1).

280.Uttalelsene er gjengitt i flere norske aviser, se. f.eks. Arbeiderbladet 30. august 1995 og Folket 25. august 1995.

281.Dom av 11. juli 1974, sak 8/74, Dassonville, Sml. s. 837. Dette understrekes i uttalelsen fra EFTA Surveillance Authority, hvor det sies at «det er ikke tilstrekkelig at monopolet selv velger ikke å opptre diskriminerende» (s. 9).

282.«Proporsjonalitetsprinsippet som ligger til grunn for EØS-avtalens artikkel 13, [som er den artikkelen som vil ligge til grunn for å kunne opprettholde et detaljmonopol for alkoholholdige drikker] innebærer at nasjonale regler eller praksis som avviker fra prinsippet om fritt varebytte, er forenlig med artikkel 13 bare i den utstrekning de er nødvendige for å nå målene omhandlet i bestemmelsen [bedre offentlige moral, orden og sikkerhet, verne menneskers og dyrs helse m.m.].» ESAs grunngitte uttalelse, s.7.

ESAs standpunkt er prøvd for noen domstol, siden Regjeringen valgte å tilpasse seg ESAs uttalelse uten å få den rettslig prøvet.

Spørsmålet om monopolet for detaljsalg av vin i Sverige bryter med EUs lovgivning er som tidligere nevnt brakt inn for EF-domstolen av en svensk domstol, og sannsynligvis vil EF-domstolen komme med en uttalelse i løpet av 1-2 år. I denne sammenheng er EU-kommisjonens nylig avgitte kommentar angående lovligheten av det svenske detaljmonopolet viktig. Her sier kommisjonen at det sentrale spørsmålet ikke er om monopolet er en handelshindring, men om det er en diskriminerende handelshindring. At monopolet, gjennom dets begrensning av tilgjengeligheten av alkohol utgjør en handelshindring, kan ikke overraske noen; det er jo monopolets rasjonale. Men det sentrale poenget for kommisjonen er om monopolet behandler alle leverandører, og spesielt innenlandske som utenlandske, likt. Kommisjonen går altså ikke imot at en legger handelshindringer i veien for salget av sterkt øl, vin og brennevin, så lenge hindringene er like for alle aktørene på markedet.

Nå er EF-domstolen og EU-kommisjonen forskjellige instanser, men det er interessant å se på en dom EF-domstolen nylig fattet i forbindelse med apotekenes monopol på salget av morsmelkerstatning i Hellas.<sup>284</sup> Denne dommen synes å være i tråd med det synet EU-kommisjonen legger til grunn for sin uttalelse om det svenske detaljmonopolet.

Den greske regjeringen bestemte i 1988 at i de kommuner hvor det fantes apotek, skulle alt salg av morsmelkerstatning legges til apotekene. Dette innebar en betydelig reduksjon i antallet salgssteder, og den greske regjeringen mente den reduserte tilgjengeligheten ville bidra til økt amming og være egnet til å beskytte spedbarn de første månedene av deres liv. Næringsinteresser i Hellas brakte imidlertid spørsmålet inn for Europakommisjonen, som etter å ha vurdert saken kom til at dette måtte ses på som en kvantitativ innførselsrestriksjon, og at den derfor var et brudd på Roma-traktatens artikkel 30 som forbyr kvantitative handelsrestriksjoner eller liknende tiltak. Artikkel 30 svarer til EØS-avtalens artikkel 11. Europakommisjonen hevdet også at en slik omsetningsmåte var mer vidtgående enn nødvendig for å oppfylle de ønskete mål om økt amming av spedbarn.

I sitt svar til kommisjonen skrev den greske regjeringen at bestemmelsen om at morsmelkerstatning bare kunne selges på apoteker ikke berørte innførselen fra andre medlemsstater, og at den derfor ikke berørte Roma-traktatens artikkel 30. Den greske regjeringen framholdt også at de mente tiltaket var berettiget ut fra Roma-traktatens artikkel 36 (som svarer til EØS-avtalens artikkel 13), som sier at restriksjoner som kan begrunnes ut fra hensyn til vern om menneskers helse kan være tillatt, såfremt det samme ikke kan oppnås med mindre drastiske inngrep. Europakommisjonen godtok ikke den greske regjeringens syn, og da grekerne ikke bøyde seg for kommisjonens vedtak, brakte Kommisjonen saken inn for EF-domstolen.

I sin dom sier EF-domstolen at «den greske ordningen, der morsmelkerstatning prinsipielt bare kan selges gjennom apoteker, er ikke omfattet av traktatens artikkel 30, slik at Kommisjonen kan ikke gis medhold i denne saken». Grunnen til det er at restriksjonene rammer innenlandske og utenlandske produkter på samme måte. Så lenge utenlandske leverandører ikke får dårligere markedsadgang enn nasjonale, står det grekerne fritt å velge hvilken omsetningsform de vil ha for ulike produkter. I dommen viser også domstolen til flere andre saker, hvor et land har innført restriksjoner på handelen uten at dette rammes av artikkel 30 i Roma-traktaten.<sup>285</sup>

283.ESAs grunngitte uttalelse, s. 13-14.

284.EF-domstolens dom av 25. juni 1995 i sak C-391/92 .

Det er lett å se likhetene mellom grekernes ønske om å få ned bruken av morsmelkerstatning ved å begrense tilgjengeligheten av butikker som selger morsmelkerstatning, og nordmennenes ønske om å dempe bruken av alkohol ved å begrense antallet butikker som selger alkohol. I den nevnte dommen synes det som om EF-domstolen har godtatt det synet at begrenset tilgjengelighet virker til å minske salget av en vare, og at det ikke er noe i veien for at tilgjengeligheten kan begrenses ved at omsetningen legges til spesielle utsalg. Men det springende punktet i denne sammenheng er om EF-domstolen vil si at selv om det er slik at begrenset tilgjengelighet virker til å redusere salget, kan en slik begrensning skje på andre måter enn ved en statlig monopolordning. Et monopol åpner nemlig opp for muligheten til å kunne diskriminere, og dermed kan det bli sett på som en handelshindring som rammes av EØS-avtalens artikkel 11.

Å bevise at det en oppnår ved den statlige monopolordningen ikke kan oppnås på noen mindre dramatisk måte, er utenkelig om detaljmonopolet bare begrunnes ut fra argumenter knyttet til tilgjengelighet. Teoretisk sett kan tilgjengeligheten reguleres på en like god måte ved et restriktivt bevillingssystem som ved et statlig monopol. Men det som ikke kan reguleres på noen annen måte enn ved et statlig monopol, er de privatøkonomiske interessene. Det er det som er det statlige detaljmonopolets særlige kjennetegn og eksistensberettigelse, på samme måte som det var eksistensberettigelsen for det statlige import-, eksport- og engrosmonopolet. Ved å holde de privatøkonomiske interessene utenfor handelen med alkohol, blir det mulig å regulere tilgjengeligheten på en enkel måte, samtidig som både kontrollen med at salget følger reglene i alkohollovgivningen og avgiftsinnkrevningen blir mer effektiv. I tillegg kommer at det statlige monopolet gjør at de ekspansive kreftene som hersker på frie markeder blir hindret, slik at en unngår tiltak som sikter på å øke omsetningen.

Den ovenfor refererte uttalelsen fra formannen i ESA om at de har godtatt at norske myndigheter kan bruke Vinmonopolet i alkoholpolitikken ut fra helsemessige årsaker, kan tyde på at det nå er større forståelse for den norske alkoholpolitikken enn da ESA avga sin uttalelse om import-, engros- og eksportmonopolene. Det skal også nok en gang understrekes at ESAs argumentasjon ikke er rettslig prøvd, og at Norge fremdeles står på det standpunkt at både det statlige import-, engros- og detaljmonopolet er ønskelige virkemidler i alkoholpolitikken både av sosiale og helsemessige grunner. Like fullt ligger detaljmonopolets framtidige skjebne mer i hendene til EF-domstolen og ESA, enn til våre egne politikere.

Usikkerheten omkring detaljmonopolets framtid virker også inn på de politiske partienes og det norske folks holdninger til monopolordningen. Helt fram til det siste har det vært slik at selve monopolordningen for omsetning av vin og brennevin i Norge har hatt bred støtte både blant de politiske partiene og blant folket, og at disse holdningene har virket til gjensidig å støtte hverandre. I dag er det ikke lenger slik, noe som både kommer fram ved den økende andelen som ønsker at vin skal selges i dagligvarebutikker her til lands, og – kanskje aller tydeligst – ved at tre representanter fra Høyre har lagt fram et privat lovforslag om å tillate private vinutvalg.<sup>286</sup>

285.EF-domstolens dommer av 24. november 1993 i sakene C-267/91 og C-268/91, Keck og Mithouard, Sml. I, s. 6097; dom av 15. desember 1993, sak C- 292/92, Hünermund m. fl., Sml. I, s. 6787 og dom av 9. februar 1995, sak C-412/93, Société d'importation Édouard Leclerc-Siplec, ennå ikke trykt i Sml.

### 8.3.5 Monopolet for omsetning av sterkt øl

Norsk Bryggeri- og Mineralvannindustri forening har brakt sterkølmonopolet inn for EFTAs overvåkingsorgan, da det mener det er en handelshindring som virker diskriminerende overfor norsk øl. Begrunnelsen for at det virker diskriminerende er at mens utenlandsk øl har et så stort marked at den norske monopolordningen ikke er av større betydning for dem, vil norsk bryggerinæring være avhengig av en bedre tilgang til det norske markedet for å kunne produsere sterkt øl til regningssvarende pris.

### 8.3.6 Bevillingssystemet

Som nevnt i "*Alkoholpolitikken i noen EU-land*" i avsnitt 7.4 har mange av landene innenfor EU et system med bevillinger for salg og skjenking av alkoholholdige drikker. Enkelte land har også regler for hvor mange bevillinger som kan gis av de ulike typer, og særlig møter en på begrensninger når det gjelder skjenkebevillinger. Den vanligste måten å begrense antallet bevillinger på er enten ved å stille vilkår til den som skal inneha skjenkebevillingen og til skjenkestedet, eller ved både å stille vilkår til bevillingshaveren og til det stedet skjenkingen skal skje på, og i tillegg sette et øvre tak på antallet for den aktuelle typen bevilling.

## 8.4 ANDRE VIRKEMIDLER OG INTERNASJONAL PÅVIRKNING

I "*Alkoholpolitikk i andre land*" i kapittel 7 sa vi at like viktig som formaliseringen av felles ordninger gjennom EØS, er de inntrykk folk selv innhenter i sin kontakt med andre land. Denne kontakten viser oss hvordan folk lever i andre land, og våre holdninger til en rekke forhold vil bli påvirket gjennom at vi uvilkårlig vil sammenlikne landenes ordninger med de vi finner her hjemme. Det som lett kan gå tapt ved slike sammenlikninger, er forståelsen av at et regelverk eller en mer eller mindre formalisert måte å ordne ting på henger nøye sammen med kulturelle forhold i de enkelte land. Derfor vil ordningenes hensiktsmessighet også være knyttet til de enkelte land, det som er fornuftig i Frankrike eller Spania trenger ikke være det i Norge. Om en glemmer det er det lett å bli begeistret over de liberale ordningene for tilgang på og bruk av alkohol i utlandet, og tro at dette også ville være den beste ordningen i Norge. Men det trenger det ikke være, for norsk politikk må ta hensyn til norske kulturelle særtrekk. Et slikt særtrekk, som vi riktignok deler med mange andre, er måten vi bruker alkohol på. Derfor er det naturlig og riktig at en ikke fører den samme alkoholpolitikken i Norge som i Spania. Men også måten vi drikker på påvirkes av erfaringer vi gjør med hvordan andre drikker, slik at våre alkoholvaner vil bli mer lik de vi finner i utlandet. I den grad erfaringene fra hvordan alkohol brukes i landene rundt Middelhavet påvirker vårt eget drikkemønster, er det naturlig at det gir seg uttrykk i ønsker om endringer i vår egen alkoholpolitikk. For eksempel vil det være slik at desto vanligere det blir å drikke vin her til lands, desto større vil ønsket blant folk om at vin gjøres lettere tilgjengelig bli. Endringer i norsk alkoholpolitikk bør altså være et resultat av endringer i nordmenns omgang med alkohol, og ikke av erfaringer nordmenn gjør med tilgangen på alkohol ved reiser – og ofte feriereiser – i utlandet.

286. Dokument nr. 8:34 (1994-95). «Forslag fra stortingsrepresentantene Annelise Høegh, Tore A. Liltved og Siri Frost Sterri om å bedre tilgjengeligheten av lovlig omsatt alkohol og myke opp Vinmonopolets detaljsalg.» I tillegg til forslaget om private vinbutikker, foreslås det også opprettet et system med utleveringssteder etter svensk modell og å oppheve taket på antall vinmonopolutsalg.

Nå vil det alltid være slik at inntrykk fra utlandet påvirker våre holdninger, og dermed også vår politikk på mange felter. Denne påvirkningen er i dag mye sterkere enn noensinne, både fordi vi reiser mer til utlandet, og fordi fjernsynet daglig bringer utlandet rett inn i vår egen stue. Medieutviklingen gjør i tillegg at enkelte virkemidler vil bli svekket, fordi utenlandske fjernsynssendinger i dag tas i mot i hundretusener av norske hjem. Det mest typiske eksemplet på det er vanskeligheten i å overholde forbudet mot alkoholreklame, når et slik forbud ikke gjelder for sendinger fra andre land. Men alkoholreklamen møter i dag mer og mer motstand i mange land, og alkoholindustrien har selv pålagt seg en «vær varsom»-plakat i forbindelse med reklame for alkoholholdige drikker. Det norske forbudet mot all reklame for alkoholholdige drikker står derfor på en måte sterkere i en internasjonal sammenheng i dag enn det gjorde da det ble innført for 20 år siden, selv om naturligvis alkoholindustrien – verken her hjemme eller i andre land – noen gang vil være enige i et forbud mot alkoholreklame. For alkoholindustrien dreier det seg om den fortsatte muligheten til overhodet å kunne reklamere; provoserer en myndighetene ved reklame som f.eks. oppfordrer unge til å drikke, eller ved reklame som tøyser grensene for det som anses for tillatt, kan en lett havne i en situasjon hvor et forbud erstatter en situasjon alle er rimelig tilfreds med.

Ytterligere et område hvor det har skjedd en påvirkning over landegrensene, er i synet på bruk av alkohol i trafikken. Det er ikke mange år siden mange EU-land ikke anså dette for å være noe stort problem, men det synet har fortapt seg raskt. I dag har mange europeiske land promillegrenser ned mot den norske, og innenfor EU er det fremmet et forslag om en felles grense for tillatt blodalkoholinnhold for motorførere på 0.5 promille eller lavere. I Norge har det i den senere tid vært en diskusjon om å sette promillegrensen til 0, med en sikkerhetsmargin til 0.2. I Sverige er promillegrensen 0.2.

Et siste område som bør nevnes under dette avsnittet om virkemidler som kan bli påvirket av internasjonalt samkvem, er bruken av alkohol i arbeidslivet. Også her er det riktig å si at det er det nordiske synet som vinner fram, det blir mer og mer vanlig ikke å bruke alkohol i arbeidstiden. Som vi har sett gjelder dette også i noen grad synet på reklame og bruk av alkohol i trafikken. Det er derfor – naturlig nok – ikke slik at den internasjonale påvirkningen bare går en vei, folk i andre land påvirkes av de nordiske landenes syn på bruk av alkohol og valg av alkoholpolitiske virkemidler på samme måte som vi blir påvirket av den politikken som føres i EU-landene og andre steder.

## 8.5 ANDRE TILTAK

Det finnes noen alkoholproblemer som er mer eller mindre særnorske, slik som den forholdsvis utstrakte bruken av hjemmebrent og – slik det synes i det siste – smuglersprit. Overfor disse problemene vil Norge *måtte* utforme sin egen politikk, men også denne politikken må ta hensyn til internasjonale bestemmelser.

Et annet område som vil være forholdsvis upåvirket av utenlandske interesser, er omfanget av det opplysningsarbeidet vi driver her til lands. Heller ikke innholdet vil bli diktert av noen utenlandske meninger, selv om innholdet naturligvis vil bli påvirket av erfaringer med bruk av alkohol og alkoholproblemer i andre land.

## 8.6 OPPSUMMERING

Det er vanskelig å tenke seg noe politisk tiltak som ikke blir påvirket av impulser fra andre land, uten at det av den grunn trenger å bli direkte berørt av det lov- og regelverket vi bygger vårt internasjonale samarbeid på. Det er grader av påvirkning,



og i forhold til EØS-avtalen vil våre politiske tiltak bare bli direkte påvirket i den grad de er til hinder for det frie varebyttet, og/eller de fører til urettmessig forskjellsbehandling. Det hevder EØS's overvåkingsorgan ESA at det norske monopolet for import, eksport og engrosomsetning av alkohol gjør, og derfor må monopolet løses opp. Men en rekke tiltak vil være bortimot helt uavhengige av hvilke regler de har i andre land, og i den forstand kan vi fastsette dem helt fritt. Faktisk vil dette være tilfelle for den alt overveiende delen av norsk alkoholpolitikk, slik vi også har vært inne på i det foregående. Alkoholavgifter, aldersgrenser, åpningstider, tiltak som er rettet mot bruken av hjemmebrent og smuglersprit, tiltak som forbyr salg og skjenking til berusede, bevillingsordningen, regler for pliktmessig avhold i visse yrker, opplysningsarbeid m.m., alt dette er ordninger vi selv setter rammene for. Men, som vi også har sagt i det foregående, betyr ikke det at disse rammene ikke blir påvirket av impulser utenfra, tvert imot vil det være tilfelle for de aller fleste tiltak. Slik sett vil norsk alkoholpolitikk aldri kunne utformes uavhengig av hvordan folk i andre land bruker alkohol, hvilken rolle alkoholbruk spiller i disse landene og hvordan de ordner sin alkoholomsetning.

## KAPITTEL 9

**Utvalgets forslag og vurderinger****9.1 EN HELHETLIG NORSK ALKOHOLPOLITIKK**

Det som kjennetegner norsk og nordisk alkoholpolitikk framfor alkoholpolitikken i mange andre land, er både den store bredden i tiltakene og det at tiltakene til sammen utgjør en helhet. De er alle begrunnet i et felles mål: å begrense alkoholforbruket og dets skadevirkninger, samtidig som alkohol skal være en lovlig omsatt vare. I mange andre land eksisterer det ikke noe slikt felles mål for de tiltakene som påvirker forbruket av alkohol. Tiltak som vi ser på som en del av alkoholpolitikken, kan der ha andre begrunnelser enn å redusere forbruket av alkohol, f.eks. begrunnelser av næringspolitisk eller forbrukerpolitisk karakter.

Slike hensyn spiller også inn ved utformingen av norsk alkoholpolitikk. Etter utvalgets mening er det riktig å si at norsk alkoholpolitikk er bygd opp rundt tre hensyn, hensynet til helse- og sosialinteresser, hensynet til næringsinteresser og hensynet til forbrukernes interesser. Men alle tiltak underlegges helse- og sosialpolitiske vurderinger, slik at norsk alkoholpolitikk uttrykker et enhetlig og helhetlig syn.

Til grunn for de forslag utvalget kommer med, ligger nettopp denne erkjennelsen av det helhetlige i norsk alkoholpolitikk. Utvalget ser det slik at de endringer som nå gjennomføres i forbindelse med at private gis adgang til å drive import og engrossalg av vin og brennevin, vil kunne bety en liberalisering av norsk alkoholpolitikk. Ved at det kommer nye private aktører inn på alkoholmarkedet, flyttes en av grensene i norsk alkoholpolitikk: det å holde private interesser og privat fortjeneste utenfor engros- og detaljomsetningen av vin og brennevin. Dette trenger ikke bety at forbruket av vin og brennevin vil øke, eller at tilgjengeligheten blir større. Men det som kan skje, er at presset mot deler av det alkoholpolitiske systemet vil øke. Ved å gi større rom for private interesser øker presset mot restriksjonene på alkoholmarkedet, og rammeverket rundt en del av de tradisjonelle og sentrale virkemidlene i norsk alkoholpolitikk svekkes.

Til grunn for utvalgets forslag ligger en oppfatning av at norsk alkoholpolitikk opp til i dag har vært rimelig vellykket i den forstand at en i Norge har et lavt forbruk av alkohol og mindre alkoholskader enn i andre land. Men det betyr ikke at alkoholpolitikken bør ligge fast. Når det samfunnet politikken skal virke i endres, vil det også være behov for å endre politikken for at den hele tiden skal være virksom. I synet på hvordan de utfordringer vi står overfor best vil kunne møtes, har utvalgets medlemmer ulike oppfatninger. Men i beskrivelsen av norsk alkoholpolitikk fram til i dag og i beskrivelsen av de utfordringer vi vil komme til å stå overfor i framtiden, er utvalget i all hovedsak enig.

**9.2 INFORMASJON, OPPLYSNING, FORSKNING OG INTERNASJONALT SAMARBEID**

Et mål med utredningen var å vurdere hvilke konsekvenser den stadig tettere internasjonale kontakten mellom de europeiske land vil kunne få for norsk alkoholpolitikk. Denne økte kontakten, som fikk sitt institusjonaliserte uttrykk gjennom EØS-avtalen, vil påvirke norsk alkoholpolitikk. Dette vil gjøre at noen av de tradisjonelle virkemidlene kan miste en del av sin betydning, og det skaper behov for sterkere satsing på andre tiltak.

Skal Norge lykkes i å opprettholde sin alkoholpolitikk innenfor et EØS-medlemskap, er det nødvendig at samarbeidet med EU-landene bygges ut. Bare gjennom et slikt samarbeid kan Norge vinne fram med sine argumenter overfor EU-landene, og derigjennom vinne forståelse for norsk alkoholpolitikk og påvirke den alkoholpolitikken andre land fører. Når deler av den tradisjonelle alkoholpolitikken vil bli svekket, er det helt nødvendig med en sterkere satsing på andre virkemidler.<sup>287</sup>

Utvalget vil derfor på det sterkeste understreke nødvendigheten av økt innsats på især tre felter i framtiden. Det er for det første internasjonalt samarbeid, for det andre opplysning, informasjon og forskning og for det tredje punktavholdsstrategien. I tillegg forutsettes det at virkemidler som har vist seg å være effektive, fortsatt må være viktige satsningsområder i norsk alkoholpolitikk.

Den økte internasjonaliseringen gjør det nødvendig å styrke og systematisere Norges kontakt overfor internasjonale organisasjoner og nasjonale myndigheter som arbeider med spørsmål som har betydning for norsk alkoholpolitikk. Internasjonalt samarbeid må derfor få en mer sentral plass i norsk alkoholpolitikk i framtiden enn det det har i dag. En økning i det internasjonale arbeidet er en betingelse for bedre å kunne begrunne våre alkoholpolitiske tiltak overfor de landene vi har inngått et forpliktende samarbeid med gjennom EØS, og for å forsvare vårt alkoholpolitiske syn i andre internasjonale fora. Dette stiller oss overfor en vanskelig oppgave, fordi bruken av alkohol er så forskjellig fra den norske bruksmåten i mange andre land, og spesielt i en del av landene i EU. Utvalget vil derfor foreslå at Norge, i den utstrekning det er politisk mulig, deltar i de organer innenfor EU hvor tiltak som får konsekvenser for forbruket av alkohol blir drøftet. Utvalget vil også understreke viktigheten av det fortsatte nordiske samarbeidet gjennom Nordisk Råd og Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning, og viktigheten av å støtte WHO's arbeid med å utforme et felles grunnlag for en effektiv alkoholpolitikk.

Selv om det kan være vanskelig å påvise effekten av informasjon og opplysning, er det ingen grunn til å tvile på at disse virkemidlene bidrar til å påvirke våre holdninger til bruk av alkohol. I framtiden vil vi måtte satse enda mer på disse virkemidlene, og spesielt vil vi peke på viktigheten av informasjon om såkalt punktavhold. Dersom en gjennom informasjon og opplysningsvirksomhet kan få folk til å kjenne seg igjen i situasjoner hvor bruk av alkohol ikke hører hjemme, vil det være en effektiv måte å bekjempe alkoholproblemer på, og gjøre at en unngår en rekke skadelige følger av alkoholbruk. I tillegg til å avstå fra bruk av alkohol når en skal føre et motorkjøretøy, vil det i framtiden være ønskelig å knytte avhold fra alkoholbruk til andre situasjoner. Dette kan både gjelde for situasjoner de fleste av oss kommer opp i, slik som når en er sammen med mindreårige barn, eller det kan være situasjoner hvor det stilles store krav til bedømmelse og fysiske ferdigheter.

Det er også nødvendig å styrke forskningen omkring alkoholens virkninger, om hvordan alkoholbruk utgjør en del av vår kultur og om effekten av forskjellige politiske tiltak. Forskningen må stå sentralt i forbindelse med arbeidet med utformingen av den framtidige alkoholpolitikken i vårt land. Særlig vil vi nevne at det er grunn til å styrke forskningen om sammenliknende studier av velferdsordninger og sosialpolitikk, som etter utvalgets mening synes å være et nokså forsømt felt.

287. Skog, Horverak, Nordlund og Norström (1993): Vurderinger av konsekvenser av ulike endringer i omsetningsform og priser for alkohol i Norge, SIFA rapport nr. 4/93, har forsøkt å anslå virkningene på alkoholforbruket og alkoholskadene av endringer i priser og tilgjengelighet. De fant at dersom en i Norge privatiserte vinomsetningen og innførte alkoholpriser som lå 10-15 prosent over de danske, så ville forbruket pr. voksen innbygger øke med omlag 2.5 liter ren alkohol. Det ville kunne føre til 800-900 flere alkoholrelaterte dødsfall per år.

Det er grunn til å tro at norsk alkoholpolitikk kan bli utfordret på mange områder i årene som kommer. Vi kan også oppleve at det vil bli stilt et spørsmålstegn ved om norsk alkoholpolitikk er mer virksom enn den politikken som føres i andre land. Ikke minst vil dette spørsmålet kunne reises fordi nedgangen i alkoholforbruket i en del andre land har vært sterkere enn i Norge, selv om det fremdeles drikkes vesentlig mer alkohol i landene i Sør-Europa enn det gjøres hos oss. God og vel underbygget argumentasjon, informasjon og aktivt internasjonalt engasjement vil i denne sammenheng være beste måte å fremme Norges standpunkter på.

### 9.3 DAGENS ALKOHOLPOLITISKE VIRKEMIDLER

#### 9.3.1 Nivået på alkoholavgiftene

I framtiden er det grunn til å tro at de norske alkoholavgiftene vil bli satt under press. Spesielt vil dette gjelde avgiftene på vin og øl. Dette presset har lite med det norske EØS-medlemskapet å gjøre, men er allerede kommet og vil bli forsterket av at avgiftsnivået i Sverige er blitt betydelig lavere enn det norske avgiftsnivået.

Den videre påvirkningen vil kunne skje på to vis: For det første har Europakommisjonen foreslått felles mål for satsene på alkoholavgiftene i alle EU-land. Selv om disse målsatsene i dag ikke er særlig aktuelle, vil de likevel kunne utgjøre grunnlaget for en kritikk av de høye avgiftene på vin i de nye EU-landene Sverige og Finland. Ikke minst i lys av EUs uttalte ønske om å øke vineksporten, vil Sverige og Finland kunne komme til å oppleve et økt politisk press mot dagens høye avgifter på vin.

Den andre måten det vil kunne oppstå et press mot avgiftene på, er gjennom turistimporten av alkohol. Turistimporten består av alkohol som er kjøpt og avgiftsbelagt i kjøperlandet, og det er fastsatt kvoter for størrelsen på denne importen. Innenfor EU-landene er kvotene så store at en vanlig svensk konsument uten vanskeligheter vil få dekket hele sitt årskonsum ved en enkelt tur til et annet EU-land. Selv om svenskene i dag ikke har så store turistkvoter som det øvrige EU, kan kvotene komme til å bli større i løpet av forholdsvis få år. Blir kvotene for turistimport tilstrekkelig store, vil handelslekkasjen kunne bli så omfattende at den truer den innenlandske næringen. I en slik situasjon vil de svenske avgiftene kunne bli senket, og det vil igjen få konsekvenser for grensehandelen med alkohol fra Sverige. Denne grensehandelen vil vokse selv om de norske turistkvotene holdes uendret, fordi det er forholdsvis enkelt å ta med seg mer enn tillatt kvantum inn til Norge fra Sverige. Enda enklere kan det bli i framtiden, dersom Norge blir med i Schengen-samarbeidet og grensekontrollen avtar. På denne måten vil det norske avgiftsnivået kunne bli utsatt for et sterkt press, og det kan bli et politisk flertall for å senke avgiftene, i alle fall på vin og øl. Men det vil alltid være mulig å holde et noe høyere prisnivå i hjemlandet enn i nabolandet, uten at det får for store konsekvenser for handelslekkasjer mellom landene. Likevel finnes det en grense for hvor stor denne forskjellen kan være før de negative virkningene overstiger de positive virkningene på det innenlandske forbruket av alkohol.

Utvalget vil gjøre oppmerksom på at det også finnes tendenser som kan føre til at avgiftsnivået vil kunne stige i EU-landene på kontinentet. Den viktigste er utvilsomt av fiskal art. Presset på de offentlige utgiftene i EU-landene fører til en stadig jakt etter nye inntektskilder, og i den sammenhengen kan det bli aktuelt med en høyere alkoholbeskatning. De nye EU-landene Sverige og Finlands høye alkoholbeskatning kan også føre med seg en økt interesse for alkoholavgifter som inntektskilde for det offentlige i andre EU-land. I tillegg til alkoholavgiftenes fiskale betydning, er det grunn til å peke på at den økte interessen for alkohol og helse vil kunne gjøre at alkoholavgiftene – i alle fall på brennevin – vil kunne øke. Norge bør, i sam-

arbeid med de andre nordiske landene, engasjere seg i arbeidet med å øke alkoholavgiftene i EU-landene. Det er også mulig å reise disse spørsmålene i EØS-samarbeidet.

Etter utvalgets mening er alkoholavgiftene et av de viktigste virkemidlene i norsk alkoholpolitikk. Utvalget finner ikke grunn til nå å foreslå endringer i avgiftene på vin og brennevin, men det understreker viktigheten av at en hele tiden vurderer det norske avgiftsnivået i lys av utviklingen både innenfor EU-landene generelt, og innenfor Sverige spesielt.

Et mindretall (Folkestad, Jørgensen, With) mener at alkoholavgiftene bør prjusteres med visse mellomrom.

Utvalget merker seg at ølavgiftene i de siste 10-15 årene har hatt en relativt sett mye sterkere økning en vin og brennevinsavgiftene, og at det ikke er grunn til å øke denne forskjellen ytterligere. Et mindretall (Ingebrigtsen, Larssen, Øvrehus) peker på at de spesielt høye ølavgiftene i Norge er satt ut fra forestillingen om at øl er skjermet mot smugling og annen konkurranse i større omfang. Det er nå fare for at også norskprodusert øl blir rammet av ulovlig innførsel og omsetning av alkohol. Det er grunn til å vurdere om den spesielt sterke avgiftsøkningen for øl i Norge bør reverseres.

### 9.3.2 Tax-free-kjøp og -salg av alkohol

Enda et forhold som kan føre til at turistikvotene for Sverige vil bli hevet i framtiden, er EUs vedtak om å avskaffe ordningen med tax-free-salg av alkohol. Opprinnelig var planen å oppheve dette salget innen EU i 1999, men tidspunktet er nå utsatt til 2006, og det er langt fra sikkert at dette er det endelige tidspunktet, eller at EU i det hele tatt vil gjennomføre et slikt tiltak. Men i en situasjon hvor det er slutt på tax-free-salget mellom EU-landene, blir det lettere å argumentere for en økning i turistikvotene.

Selv om tax-free ordningen blir opphevet innenfor EU, kan den likevel opprettholdes for norske turistenes del. Et mindretall (Folkestad, Hoel, Jørgensen, With) ønsker at Norge opphever ordningen med tax-free-salg av alkohol. Et annet mindretall (Bull, Folkestad, Hoel, Jørgensen, With) ønsker at Norge tar initiativ innenfor EØS til å oppheve ordningen for EØS-området.

### 9.3.3 Avgiftsinnkrevingen

Fram til nå har innkrevingen av alkoholavgifter foregått ved at vin, brennevin og fram til 1. januar 1994 også alt importert øl, ble avgiftsbelagt ved salg fra det statlige Vinmonopolet til forbruker eller skjenkesteder. Norsk øl ble avgiftsbelagt «ved bryggeriporten». I framtiden vil importen og engrosomsetningen av vin, brennevin og importert øl bli besørget av private importører og grossister og av den delen av det gamle Vinmonopolet som sto for disse funksjonene, dvs. det nye selskapet Arcus. Dette gjør avgiftsinnkrevingen noe mer komplisert enn tidligere, og utvalget støtter Regjeringens forslag i Ot. prp. nr. 51 (1994-95) om at avgiftene blir innkrevet på et så tidlig ledd i distribusjonskjeden som mulig. Utvalget er videre enig i at særavgiftene skal være knyttet til omsatt mengde, og ikke til det beløp varene selges for. En eventuell framtidig priskonkurranse skal derfor ikke føre til lavere alkoholavgifter.

Utvalget har merket seg at det i dag praktiseres en ordning hvor ølimportører og -produsenter kan få avgiftsfritak i de tilfeller hvor de kunder som har mottatt varene ikke gjør opp for seg. Det framgår av Ot. prp. nr. 51 (1994-95) at Finansdepartementet vil gå inn for at denne ordningen for såkalt uerholdelig fordring, oppheves.

Utvalget er enig i at det kan ha meget uheldige virkninger dersom ordningen betyr at det er etablert en praksis hvor avgiftskrav ettergis. Ved økt konkurranse blant produsenter og grossister kan det tenkes at leverandørene vil stille mindre krav til motakernes betalingsevne og sikkerhet, noe som særlig vil tjene de useriøse aktørene innenfor serveringsnæringen. I en slik situasjon er det liten mening i at staten går inn og demper leverandørrisikoen, en del av et fungerende konkurransesystem er nettopp avhengig av at risikoen ligger på de som konkurrerer, og ikke på statskassen. Utvalget er derfor enig i at det er sterke grunner til å oppheve ordningen. Utvalget regner med at avgiftsmyndighetene foretar den endelige faglige behandling av dette spørsmålet, som dreier seg om å fjerne helt en adgang som myndighetene selv har til å ettergi avgiftskrav. Hvis de skulle finne at en slik opphevelse vil innebære en prinsipielt urimelig forskjellsbehandling av denne avgiften i forhold til andre særavgifter, og dette i neste omgang kan medføre tilfeller hvor enkeltleverandører settes i en åpenbart urimelig stilling, må det fastslås at fritaksadgangen for denne avgiften behandles meget restriktivt, og at vanlig praksis ikke er ettergivelse.

### 9.3.4 Import og engrosvirksomhet med øl, vin og brennevin

Stortinget vedtok i juni i år å avvikle monopolet på import og engrossalg av vin og brennevin, og utvalget tar endringene til etterretning. Utvalget er enig i at det opprettes en bevillingsordning for dem som ønsker å drive slik virksomhet, og at det skal stilles strenge krav til dem som skal utøve virksomheten.

Utvalget vil understreke behovet for at toll- og avgiftsdirektoratet får de nødvendige ressurser slik at det kan bli ført en god og sterkere kontroll med avgiftsinnbetalingen.

Utvalget er enig i at det innføres avgiftsmerking på vin- og brennevinsflasker.

Endelig vil utvalget bemerke at det er helt nødvendig at de produkter som selges av produsenter, importører og grossister av vin og brennevin blir underlagt en skikkelig kvalitetskontroll. Utvalget finner det mest hensiktsmessig at denne kontrollen blir lagt til Statens Næringsmiddelstilsyn, og at Næringsmiddelstilsynet tilføres de nødvendige ressurser til å foreta slik kontroll.

### 9.3.5 Detaljmonopolet for sterkt øl, vin og brennevin

Det er grunn til å tro at presset mot detaljmonopolordningen kan øke i tiden som kommer, og særlig vil dette gjelde monopolet for omsetning av vin og sterkt øl. Ikke minst kan presset øke som følge av at en domstol i Sverige har brakt spørsmålet om lovligheten av en monopolisert vinomsetning inn for EF-domstolen, og ESA har sagt at det vil følge det norske detaljmonopolet nøye. Representanter for Høyre har også fremmet et lovforslag som vil føre til at det blir adgang til å åpne private vinbutikker. Det har i de siste årene vært en tendens til at oppslutningen om Vinmonopolets enerett til salg av vin svekkes i den norske befolkningen, noe som bl.a. henger sammen med forbrukernes ønske om lettere tilgjengelig vin. Endelig skal nevnes oppfatningen om at det er sunt å drikke litt vin. Om den vinner støtte, vil det kunne få konsekvenser for folks syn på hvor tilgjengelig vin bør være.

Et flertall i utvalget er av den mening at det er nødvendig å foreta enkelte endringer i den norske vinmonopolordningen for at det på lang sikt skal være mulig å opprettholde den ønskelige kontrollen med omsetningen av alkoholdrikker. Imidlertid er det uenighet innen flertallet om hvor store endringer som er ønskelig. Forslagene er stilt opp under, sammen med en kortfattet begrunnelse og oversikt over hvem i utvalget som støtter de ulike alternativene. Begge forslagene forutsetter at det er nødvendig med kommunal bevilling.

1. Vinmonopolet gis adgang til å opprette såkalte utleveringssteder i de kommuner som ønsker det. Et utleveringssted kan ikke holde lager, og varene kan ikke utleveres samme dag som de er bestilt. Utleveringstidene må følge Vinmonopolets åpningstider. Vinmonopolet kan legge bedriftsøkonomiske vurderinger til grunn ved opprettelse av utleveringssteder, men kommunene bestemmer selv hvor og hvor mange slike utleveringssteder de ønsker. Vinmonopolet står for utvelgelsen av kommisjonærene, som også skal godkjennes av kommunen. Kommisjonærene skal få et beskjedent vederlag fra Vinmonopolet, og vederlaget skal ikke være direkte avhengig av hvor mye øl, vin og brennevin som blir levert ut.

Forslaget har flere begrunnelser. For det første vil et system med utleveringssteder kunne være ønskelig fordi det bedrer tilgjengeligheten av sterkt øl, vin og brennevin for folk som i dag har urimelig lang vei til nærmeste vinmonopolbutikk. Siden omsetningen på slike steder vil være for liten til at det er økonomisk grunnlag for en egen vinmonopolbutikk, vil et utleveringssted være en egnet måte å bedre tilgjengeligheten på. For det andre kan et system med utleveringssteder være ønskelig for å bedre folks oppslutning om monopolsystemet, og for å sikre oppslutning om detaljmonopolet i befolkningen. Og for det tredje kan et system med utleveringssteder gjøre det vanskeligere å hevde at det norske omsetningssystemet for alkohol-drikker favoriserer svakt øl.

Forslaget støttes av et flertall av utvalget (Bull, Hoel, Ingebrigtsen, Kjølørød, Larssen, Skog, Øvrehus, Aasland).

Forslaget støttes også av Folkestad og Jørgensen under forutsetning av at taket på antall vinmonopolutsalgs ikke oppheves og at antallet fortsatt blir fastsatt i landsplanen for Vinmonopolet. Den betingede støtten skyldes at en ordning med utleveringssteder isolert sett vil øke tilgjengeligheten av alkohol. Selv om andre grunner kan tale for at dette er fornuftig, er det viktig å bevare en samlet politisk styring med utviklingen av antall salgs- og utleveringssteder.

2. Det skal ikke lenger være noen øvre grense for antallet vinmonopolbutikker i landet. Antallet blir bestemt av antall kommuner som ønsker å gi bevilling til salg av vin og brennevin, og av Vinmonopolets bedriftsøkonomiske vurderinger.

En opphevelse av denne grensen vil først og fremst kunne føre til at Vinmonopolet etablerer flere butikker i og i nærheten av de største byene. Det skyldes både at Vinmonopolet allerede har etablert butikker i de fleste kommuner der det er økonomisk grunnlag for det, og at kjøproblemer og for dårlig service er et problem i de største byene.

Forslaget støttes av et flertall i utvalget (Conradi, Haugland, Ingebrigtsen, Kjølørød, Larssen, Skog, Øvrehus, Aasland).

Endelig skal det nevnes at et flertall i utvalget (Bull, Conradi, Haugland, Folkestad, Hoel, Jørgensen, Kjølørød, Aasland) mener at i en framtidig situasjon hvor valget står mellom en overføring av øl over 3.5 vol.pst. til Vinmonopolet eller å flytte salget av vin fra Vinmonopolet, bør det utredes hvilke muligheter det er for å overføre salget av slikt øl til Vinmonopolet, og hvilke konsekvenser en slik overføring vil ha.

Ingen av utvalgets medlemmer mener at det statlige monopolet på salg av brennevin eller sterk vin bør oppheves. Et mindretall i utvalget (Ingebrigtsen, Larssen, Øvrehus) går imidlertid inn for at den statlige monopolordningen for omsetning av bordvin oppheves, og at private gis anledning til å få lisens til detaljsalg av slik vin. Forslaget har flere begrunnelser. For det første bedrer det tilgjengeligheten av lovlig

omsetning av alkohol over hele landet. Forslaget vil kunne bidra til å redusere det betydelige illegale forbruket og imøtekomme forbrukernes ønske om å slippe unød- dig lang transport av bordvin. Ikke minst er dagens ordning tungvint for personer uten bil. For det andre bør det åpnes for en viss konkurranse, slik at det kan bli større bredde i pris, kvalitet og mangfold. Monopoler bør bare forekomme dersom det er helt nødvendig av helsemessige, sosiale, sikkerhetsmessig o.l. grunner. Det kan ikke ses å være tilfelle ved salg av bordvin. For det tredje kan detaljmonopolet på vin og sterkt øl likevel være tapt i løpet av kort tid, både pga. utviklingen innen EU, og fordi monopolet stadig vil miste støtte både i det politiske miljøet og befolkning- en her hjemme. Selv om adgangen til privat omsetning bare omfatter vin som van- ligvis brukes til mat, og derfor er en begrenset oppheving av monopolet, vil det prin- sipielt være et skritt som kan styrke Norge posisjon overfor presset fra EU. Og for det fjerde kan en ordning med privat detaljsalg av vin gjøre en overgang fra sterke til svake alkoholdrikker lettere, noe som i sin tur vil bedre drikkevanene her til lands.

Det samme mindretallet (Ingebrigtsen, Larssen, Øvrehus) foreslår at monopol- ordningen for omsetning av sterkt øl (øl opp til 7 vol.pst. alkoholinhold) oppheves, og at salget legges til dagligvarebutikker med kommunal bevilling for salg av sterkt øl. Grunnen til forslaget er at en finner det lite hensiktsmessig å skille mellom omsetningsformene for sterkt og svakt øl, og at den nødvendige kontrollen kan utø- ves i forbindelse med at slikt salg krever kommunal bevilling.

Et annet mindretall (With) ønsker at ordningen for omsetning av sterkt øl, vin og brennevin blir slik den er i dag. Fordi tilgjengeligheten av alkohol er et viktig og virkningsfullt tiltak, og fordi en bedring av tilgjengeligheten vil føre til en økning i forbruket av alkohol og til en økning i de skadevirkninger som følger av alkohol- bruk, ønsker en ikke å øke antallet butikker som selger sterkt øl, vin og brennevin ut over det som er fastsatt i den gjeldende landsplanen for Vinmonopolet. Med samme begrunnelse ønsker en ikke adgang til å opprette utleveringssteder i kommu- ner. Det er heller ikke dokumentert at opprettelse av utleveringssteder vil være nød- vendig for å sikre detaljmonopolets videre eksistens.

Det samme mindretall (With) foreslår at alt salg av øl over 3.5 vol.pst. alkohol- innhold skal selges gjennom A/S Vinmonopolet. Begrunnelsen er at en begrenset tilgjengelighet av slikt øl vil føre til et lavere forbruk av alkohol.

### 9.3.6 Selvbetjeningsalg av sterkt øl, vin og brennevin

Utvalget har drøftet spørsmålet om det skal åpnes for selvbetjent salg av sterkt øl, vin og brennevin. Hele utvalget understreker nødvendigheten av at detaljmonopolet hele tiden arbeider for å yte sine kunder den best mulige service, innenfor de ram- mene alkoholpolitikken setter. Utvalget er av den mening at den moderniseringen som har skjedd med detaljmonopolets virksomhet i de senere år bør fortsette, og at det skal arbeides for å skape butikker som kan yte en høy grad av service.

Et mindretall (Ingebrigtsen, Larssen, Øvrehus) ønsker at det, for å kunne gi kundene bedre service, kan åpnes for selvbetjening i Vinmonopolets butikker, mens flertallet (Bull, Conradi, Folkestad, Haugland, Hoel, Jørgensen, Kjølørød, Skog, Aasland, With) går imot selvbetjening. Flertallet uttrykker at den kontrollform som ligger innebygd i disksalg i seg selv er et viktig argument for at Vinmonopolet nett- opp har en helse- og sosialpolitisk profil.

De som ønsker å gi adgang til at sterkt øl blir solgt i dagligvarebutikker (Inge- brigtsen, Larssen, Øvrehus), ønsker også at det sterke ølet kan selges på samme måte som svakere øl.



### 9.3.7 Bevilling til salg og skjenking av alkoholholdige drikker

#### 9.3.7.1 *Krav til å få bevilling*

Hele utvalget mener det bør stilles strengere krav til å få bevilling for detaljsalg og skjenking av øl, vin og brennevin enn det som er tilfellet i dag. Ikke minst blir dette viktig fordi utvalget foreslår at alle typer bevillinger skal gis inntil videre, og ikke for begrensede perioder. Utvalget finner det rimelig at bevillingshavere skal kunne dokumentere sine kunnskaper om skjenkereglene m.m. og andre forskrifter og lover. Utvalget tar imidlertid ikke stilling til om denne dokumentasjonen skal gjøres i form av en test, eksamen e.l., men det forutsetter at dette blir vurdert nærmere av departementet i samråd med næringen.

En bevilling skal kunne gis både til en fysisk og juridisk person som er ansvarlig for at vilkårene som er knyttet til bevillingen blir fulgt, og bevillingen skal være knyttet til et bestemt sted og en bestemt bedrift. Når en bedrift går konkurs, mister bevillingshaver sin bevilling. Boet gis rett til å fortsette på den tidligere bevillingen i inntil 3 måneder.

Når det gjelder kravene til bevillingshavers vandel, foreslår et mindretall i utvalget (Jørgensen, Folkestad, With) at en bevillingshaver må ha utvist uklanderlig vandel i forhold til lovgivning som berører virksomheten.

Et flertall i utvalget (Conradi, Hoel, Ingebrigtsen, Kjølørød, Larssen, Skog, Øvrehus, Aasland) mener at de som får avslag på søknad om bevilling, gis adgang til å påklage avslaget etter de vanlige reglene i forvaltningsloven. Det vil kunne skape større rettsikkerhet og hindre dyre og lange rettsavgjørelser. Et mindretall (Bull, Folkestad, Haugland, Jørgensen, With) er av den mening at en slik klageadgang bryter med prinsippet om det kommunale selvstyret i alkoholpolitiske spørsmål, og ønsker å beholde dagens ordning.

Hele utvalget mener det bør gis adgang til å gi forhåndstilsagn om bevilling på bakgrunn av godkjente byggeplaner og øvrig nødvendig informasjon.

#### 9.3.7.2 *Bevillingsgiver*

Utvalget vil opprettholde den kommunale bevillingsretten til salg og skjenking av alkoholholdige drikker, og mener den bør utvides til også å gjelde turist- og høyfjellshoteller og militære forlegninger under forutsetning av at alle bevillinger gis inntil videre. De eneste unntakene fra den kommunale bevillingsretten bør være knyttet til virksomheter som driver salg og skjenking i forbindelse med transport over kommune-, fylkes- eller landegrensene. Her bør Sosial- og helsedepartementet eller den departementet gir fullmakt gi bevilling.

#### 9.3.7.3 *Bevillingsperiode*

Utvalget mener alle bevillinger bør gis inntil videre, slik at det ikke er knyttet noen tidsmessig begrensning til en bevillings varighet. I den forbindelse understreker utvalget betydningen av at søknadene om bevilling blir underlagt en grundig behandling, at kontrollen med at vilkårene overholdes blir styrket og at sanksjonene raskt blir satt i verk.

#### 9.3.7.4 *Bevillingens omfang*

En bevilling kan omfatte alle slags alkoholholdige drikker, eller bare noen. En bevilling som gir rett til å skjenke brennevin, skal samtidig gi rett og plikt til å skjenke all slags øl og vin, og en bevilling som gir rett til å skjenke vin, skal samtidig gi rett og plikt til å skjenke all slags øl.

### 9.3.7.5 Kontrollen med bevillingshavere

Kommunene fører selv kontroll med at vilkårene som er knyttet til de kommunale bevillingene blir overholdt. I tråd med at alle bevillinger skal gis inntil videre, bør kontrollen styrkes. Loven åpner nå for bruk av mildere sanksjonsformer enn tidligere, i form av forelegg og kort inndragningstid ned til én dag. Straffen bør derfor kunne variere fra advarsel i de mindre alvorlige tilfeller, til inndragning av bevilling for kortere eller lengre tid. I tillegg til dette kan det bli spørsmål om mulig bøtelegging, og utvalget stiller seg åpent til om en slik bøtelegging skal kunne skje både overfor virksomheten såvel som overfor den person som er ansvarlig for bevillingen. Utvalget innser imidlertid at salgs- eller skjenkebevillingen utgjør en så avgjørende del av rammevilkårene for en virksomhet at sanksjonene bør være nyanserte og stå i forhold til overtredelsens grovhet.

Ut fra et alkoholpolitisk synspunkt antar en at salg og skjenking til mindreårige og til åpenbart berusede personer fortsatt vil være blant de mer alvorlige overtredelsene. Men selv ved slike overtredelser vil det være individuelle forskjeller og behov for differensierte sanksjoner.

Kontrollorganet vil kunne utferdige enhver form for advarsel uten at dette skal være gjenstand for noen annen behandling i kommunen. Utvalget antar dessuten at kontrollutvalget må kunne foreta former for kortvarige partielle inndragninger av bevillingen uten at det forelegges til politisk behandling.

De som blir ilagt advarsel, forelegg eller inndragning av kontrollorganet, skal kunne påklage vedtaket inn for høyere kommunale organer.

### 9.3.8 Reklameforbudet

Dagens regler for reklame for alkoholholdige drikker synes så langt å virke etter hensikten. Imidlertid vil utvalget bemerke det uheldige i at enkelte bedrifter i ly av anledningen til å kunne reklamere for lettøl, i noen tilfeller lar lettølreklamen fortone seg som en generell ølreklame. Utvalgets medlemmer er delt i synet på hvordan en best skal kunne unngå dette.

Et flertall (Conradi, Haugland, Hoel, Kjølørød, Larssen, Skog, Aasland) ønsker at departementet utarbeider nye og mer funksjonelle forskrifter for reklame for lettøl, slik at det blir vanskeligere å forveksle denne reklamen med en generell reklame for øl.

Et mindretall (Bull, Folkestad, Jørgensen, With) ønsker å gå lenger, og foreslår å utvide alkoholreklameforbudet til også å gjelde alkohol mellom 0.7-2.5 vol.pst. alkoholinnhold. Det bør samtidig innføres en forsiktighetsregel som hindrer sammenblanding mellom alkoholfrie og alkoholholdige drikker.

Dette mindretallet støttet subsidiært forslaget om at det blir utarbeidet mer funksjonelle forskrifter.

Et annet mindretall (Ingebrigtsen, Øvrehus) mener regelverket bør være som nå, og at det holder med å peke på den uheldige praksis enkelte bedrifter i dag har når det gjelder lettølreklame.

Et tredje mindretall (Larssen, Ingebrigtsen, Øvrehus) uttrykker bekymring over at reklameforbudet gjør det vanskeligere å få introdusert nye drikker på markedet, og å få informert forbrukerne om endringer i vareutvalget. Dette problemet blir spesielt aktuelt for norske bedrifter og deres produkter, fordi utenlandske bedrifter reklamerer for sine merker på utenlandske fjernsynskanaler som også tas inn i Norge. I denne sammenheng peker en på at en av årsakene til at det nye ølet som ble introdusert på det norske markedet vinteren 1995, det såkalte 3 1/2, ikke klarte å vinne fotfeste fordi altfor få kjente til dette ølet og dets egenskaper.

### 9.3.9 Kommunale planer for alkoholpolitikken

Utvalget har vurdert spørsmålet om kommunene bør utarbeide kommunale planer for den alkoholpolitikken som skal føres i en gitt periode. Slike planer kan inneholde hvilke alkoholpolitiske hoved- og delmål kommunen ønsker å ha i perioden, og hvilke virkemidler den vil ta i bruk. Virkemidlene kan dels gjelde aktiv, forebyggende virksomhet, og dels omfanget av regulerende tiltak som antall salgs- og skjenkebevillinger, åpningstider, eventuelle vinmonopolbutikker eller utleveringssteder og andre forhold rundt alkoholomsetningen. En slik alkoholpolitisk plan kan gjøre det lettere å sette alkoholspørsmålet inn i et helhetlig perspektiv i lokalsamfunnet, og planene kan være et egnet utgangspunkt for å nedfelle premissene for utøvelsen av det kommunale, alkoholpolitiske skjønn som kommunen skal utøve.

Utvalget peker på at alkoholpolitiske planer kan være et viktig alkoholpolitisk virkemiddel, men det er uenighet om en skal foreslå å pålegge kommunene å utarbeide slike planer eller ikke. Et flertall (Bull, Hoel, Ingebrigtsen, Kjølrsrød, Larssen, Skog, Øvrehus, Aasland) vil ikke foreslå at kommunene må opprette slike planer, men nøye seg med å peke på at det kan være et aktuelt virkemiddel for kommunene.

Et mindretall (Conradi, Folkestad, Haugland, Jørgensen, With) vil ha lovfestet at slike planer blir utarbeidet, slik en også har det i andre kommunale sammenhenger. Ikke minst blir dette viktig for å sikre en alkoholpolitisk debatt i lys av at utvalget foreslår at alle bevillinger skal gis inntil videre. Slike planer vil også gjøre det lettere for de impliserte parter å vite hva de har å forholde seg til og å kjenne til konsekvensene ved overtramp.

### 9.3.10 Åpnings- og skjenketider

Utvalget har både drøftet åpningstidene for Vinmonopolets butikker, for butikkenes ølsalg og for skjenkestedene. Når det gjelder Vinmonopolets åpningstider, er det grunn til hele tiden å se dem i sammenheng med endringer i det øvrige handlemønsteret i samfunnet.

Når det gjelder de øvrige salgs- og skjenketider, bestemmes disse av den enkelte kommune. Et mindretall i utvalget (Bull, Conradi, Folkestad, Haugland, Jørgensen, With) ønsker at det innføres en nasjonal regel for maksimal åpningstid for salg av øl. En del av dette mindretallet (Conradi, With) vil allerede nå foreslå at den maksimale åpningstiden settes til kl. 20.00 mandag-fredag, og til kl. 18.00 på lørdager.

For skjenking vises det til alkohollovens/hotellovens hovedregel. Også her mener et mindretall (Bull, Conradi, Folkestad, Haugland, Jørgensen, With) at det bør fastsettes en nasjonal grense for hvor lenge skjenking kan foregå, ut over den grense som loven anbefaler. Et flertall (Hoel, Ingebrigtsen, Kjølrsrød, Larssen, Skog, Øvrehus, Aasland) mener reglene bør være som de er i dag, dvs. at det er opp til kommunene selv å bestemme salgs- og skjenketidene.

Endelig har utvalget diskutert om det skulle bli tillatt å skjenke brennevin på søndager, men et flertall av medlemmene (Bull, Conradi, Folkestad, Haugland, Hoel, Jørgensen, With, Aasland) ønsker ikke dette. Et mindretall (Ingebrigtsen, Kjølrsrød, Larssen, Skog, Øvrehus) ønsker at det skal åpnes for adgang til å skjenke brennevin på søndager.

### 9.3.11 Antall bevillinger

Utvalget har vurdert spørsmålet om et bedre rettslig grunnlag for å begrense antallet bedrifter med åpningstid ut over lovens normalåpningstid. Et flertall (Bull, Conradi, Folkestad, Haugland, Hoel, Ingebrigtsen, Jørgensen, Kjølrsrød, Larssen, Skog,

Øvrehus, Aasland ) mener dagens lovgivning gir et tilstrekkelig grunnlag, men understreker betydningen av at det betinger at kommunene bruker sitt alkoholpolitiske skjønn. I den forbindelse understreker utvalget viktigheten av at kommunene oppfyller kravene til korrekt saksbehandling.

Et mindretall (With) mener at pga. den sterke økningen i antall skjenkesteder i den senere tid, ikke minst økningen i useriøse foretak, må det settes et tak. Taket skal fastsettes av kommunen som en del av sin plan for alkoholpolitikken.

Hele utvalget anbefaler at lokalutvalg, bydelsutvalg, borettslag, velforeninger o.l. skal få anledning til å uttale seg før bevilling blir gitt i deres naboområder.

### 9.3.12 Promillelovgivningen

Hele utvalget vil, i overensstemmelse med punktavholdsstrategien, understreke at bruk av bil og alkohol ikke hører sammen. I forbindelse med at det nå skal bli slutt med obligatoriske blodprøver ved mistanke om promillekjøring, fordi slike prøver skal erstattes med utåndingsprøver, vil usikkerhetsmarginen ved målingene bli større. Det er antydning at usikkerhetene ved de nye måleapparatene kan være omkring +/- 0.2 promille.

Et mindretall i utvalget (Ingebrigtsen, Larssen, Øvrehus) ønsker å beholde dagens promillegrense på 0.5, og peker på at denne er i samsvar med det felles nivå en arbeider for å oppnå innenfor EU-landene.

For at det ikke skal skje en reell heving av promillegrensen her til lands, foreslår et annet mindretall (Conradi, Haugland, Kjølrsrød, Skog, Aasland) at promillegrensen endres til 0.2 promille. En slik senking av promillegrensen vil gjøre at de som i dag drikker opp mot og kanskje også litt over dagens grense, vil redusere sitt forbruk når de kjører bil, og dermed utgjøre en mindre trafikkrisiko.

Et tredje mindretall (Bull, Haugland, Folkestad, Jørgensen, Hoel, With) ønsker å sette promillegrensen til 0.0. Dette mindretallet slutter seg subsidiært til forslaget om en promillegrense på 0.2.

Et flertall i utvalget (Bull, Conradi, Folkestad, Haugland, Hoel, Jørgensen, Kjølrsrød, Skog, With, Aasland) ber om at det blir innført promilleregler for ferdsele til sjøs.

### 9.3.13 Ulovlig spritproduksjon og smugling

Når det gjelder ulovlig spritproduksjon, kan det være grunn til å skille mellom produksjon til eget bruk, og produksjon for salg. Begge typer virksomhet er ulovlig, men utvalget vil peke på at ulovlig produksjon for salg er særlig uheldig, og at slik virksomhet må sidestilles med salg av smuglersprit. Ikke minst alvorlig er denne virksomheten fordi salget av disse produktene ikke følger noen regler. Det gjør at personer som er forhindret fra å skaffe seg sprit på legalt vis, slik som ungdom og berusede, får kjøpt ulovlig produsert og inns muglet sprit.

Selv om størrelsen på fortjenesten på denne virksomheten avhenger av alkoholavgiftene, kan ikke utvalget se at disse problemene kan løses ved å endre avgiftspolitikken. Lavere avgifter vil imidlertid kunne bidra til å redusere problemet. Men Vinmonopolets brennevin kan aldri konkurrere ut den billige illegale spriten, og det er selvfølgelig heller ikke noe mål at Vinmonopolets varer skal konkurrere med leveransene av ulovlig sprit. Utvalget vil understreke at problemene på disse områdene utvilsomt er betydelige, samtidig som det ikke finnes noen enkel måte å bekjempe dem på.

Etter utvalgets mening er den beste måten å møte problemet på en økt innsats fra politiets og tollvesenets side, og økt oppfatthet av problemet blant foreldre og

voksne. Ikke minst vil utvalget understreke nødvendigheten av at foreldre og andre voksne tar sterk avstand fra kjøp av slike varer. I dag kan det synes som om at toleransen overfor den illegale alkoholen er altfor stor. Det er derfor viktig å arbeide for å få flere og flere til å forstå hva som er følgene av denne virksomheten, slik at det både blir vanskeligere å få solgt slike varer, og at selgerne utsetter seg for økt risiko for å bli tatt. For å få en raskere og mer passende reaksjon overfor de som blir grepet i å selge mindre kvanta illegal sprit, bør det vurderes om det skal åpnes for å gi forenklete forelegg i forbindelse med slike forseelser.

Utvalget ønsker at politi og tollvesen får bedre muligheter til å kunne føre kontroll med ulovlig salg og skjenking av alkohol og med hjemmebrenning og smugling.

### 9.3.14 Ulovlig skjenking

Ulovlig skjenking ser fortsatt ut til å være et problem innenfor serveringsbransjen. Selv om en har fokusert på problemene ved mange anledninger, er det et område som ikke har fått en tilstrekkelig bred dekning. Det særegne innenfor denne sektoren er at den ulovlige virksomheten undergraver det økonomiske grunnlaget for alle de som holder seg på den riktige siden av loven. Det er særlig forholdene omkring bevillingsløs skjenking som volder problemer.

I følge alkoholloven er hovedregelen at all skjenking mot vederlag krever bevilling. Lokaler som grendehus, velhus, idrettslagshus eller offentlige lokaler er derfor underlagt bevillingsplikt dersom det lånes eller leies ut til formål der det skjenkes alkohol. Det er i utgangspunktet bare eieren som kan skjenke i egne lokaler uten krav om bevilling, og da bare til såkalt sluttede selskaper.

Utvalget har merket seg at et flertall i det såkalte Opplæringsutvalget går inn for å tillate bruk av alkohol i grunnskolebygninger.<sup>288</sup> Utvalget går imot dette forslaget fordi det er et dårlig signal til barn og ungdom at deres skolebygninger forvandles til skjenkesteder på kveldstid og i helgene. Utvalget synes heller ikke at skoler skal kunne bedre sin økonomi ved å leie ut lokaler i forbindelse med anledninger hvor det blir skjenket alkohol.

Fram til i dag er det politiet som har hatt ansvaret for å avdekke bevillingsløs skjenking. Andre kontrollorganer, f.eks. kommunens egen skjenkekontroll, har ikke hatt grunnlag for å foreta kontroll på steder som ikke har bevilling. Med politiets mange viktige arbeidsoppgaver, er det en kjensgjerning at kontrollen med bevillingsløs skjenking ikke har vært særlig høyt prioritert.

Utvalget mener derfor en bør vurdere å gi kommunale kontrollorganer hjemmel både til å kontrollere og gripe inn overfor bevillingsløs skjenking. Reaksjonene overfor denne type virksomhet bør være minst like alvorlige som ved overtredelser der det foreligger bevilling. Det ligger imidlertid i sakens natur at en i disse tilfellene normalt ikke har noen bevilling som kan vurderes inndratt. En er derfor henvist til reaksjoner som i større grad er knyttet til bøtelegging av virksomhet og person. Det er dessuten naturlig å vurdere anmeldelse til politiet ved de grovere overtredelsene.

For å unngå at bevillingsløs skjenking forekommer i den samme grad som i dag, går utvalget også inn for at minsteavgiften i forbindelse med engangsbevillinger til skjenking i sluttede selskaper senkes til 200 kr. Videre mener utvalget at en bør styrke opplysningsvirksomheten omkring grensene for lovlig og ulovlig skjenking slik at en oppnår bedre kunnskap om regelverket.

288.NOU 1995:18 Ny lovgivning om opplæring.

### 9.3.15 Informasjon og opplysning

Utvalget er av den mening at i en situasjon hvor en del av de tradisjonelle virkemidlene i alkoholpolitikken svekkes, er det helt nødvendig å trappe opp informasjons- og opplysningsvirksomheten. Først og fremst vil utvalget understreke behovet for nødvendigheten av å øke informasjonsvirksomheten i det en kaller det primærforebyggende arbeidet, altså i informasjonsvirksomheten som er rettet mot alle brukere av alkohol. Den primærforebyggende informasjonsvirksomheten kan enten ta form av rene kampanjer for å få folk til å drikke mindre alkohol eller til å tenke gjennom sitt alkoholforbruk, den kan ta form av informasjon i tilknytning til konkrete tiltak som settes i verk, eller den kan ta form av informasjon om situasjoner hvor en ikke bør bruke alkohol. Slik informasjon kan spres på mange måter; i skoleverket, i massemedia eller som eget materiale. I forbindelse med den primærforebyggende virksomheten er det utvalgets mening at slik virksomhet er mest effektiv når den knyttes opp mot konkrete tiltak, eller opp mot bestemte situasjoner. Utvalget vil understreke betydningen av å inkludere mer kunnskap om alkoholproblemer i grunn- og videreutdanningen.

Den primærforebyggende informasjonsvirksomheten på alkoholområdet bør også i større grad samordnes med primærforebyggende innsatser på andre områder, som f.eks. i forbindelse med røyking, seksualitet, legemiddelbruk, kosthold, idrett, trafikkatferd og ulykkesforebygging. I praksis bør dette skje ved at den virksomheten som i dag foregår i Rusmiddeldirektoratets regi, i større grad samordnes med annen statlig forebyggingsinnsats på helsesektoren, kultur- og idrettssektoren, samferdsels- og skolesektoren.

Utvalget vil særlig peke på nytten av den såkalte punktavholdsstrategien, hvor det gis informasjon om enkelte områder og situasjoner som bør være alkoholfrie. Eksempler på slike situasjoner er i trafikken, i arbeidslivet, som tilskuer ved idrettsstevner eller konserter og for kvinner under graviditet. Eksempler på andre slike områder eller situasjoner en kan forsøke å gjøre mest mulig alkoholfrie, kan være for idrettsledere med ansvar for barn og ungdom eller for foreldre når de er med på aktiviteter sammen med mindreårige barn.

I forbindelse med den senere tids debatt, diskuterte også utvalget spørsmålet om en bør innføre bestemmelser om pliktmessig avhold for helsepersonell. Et flertall i utvalget (Bull, Conradi, Folkestad, Haugland, Jørgensen, Kjølrsrød, With) ønsket at en fikk lovfestet pliktmessig avhold for helsepersonell med pasientkontakt. Et mindretall (Hoel, Ingebrigtsen, Larssen, Skog, Øvrehus, Aasland) savnet et bedre grunnlag for å uttale seg om dette spørsmålet på, og vil foreslå at spørsmålet om det er ønskelig med regler for pliktmessig avhold for flere yrkesgrupper enn de det gjelder for i dag, blir utredet.

I tillegg til å styrke den primærforebyggende informasjonsvirksomheten, mener utvalget det er nødvendig også å styrke den sekundærforebyggende innsatsen. Det bør satses sterkere på identifisering av risikopersoner og risikogrupper og tiltak mot disse, slik som f.eks. gjennom rådgivning og veiledning. Her vil primærhelsetjenesten med sin store kontaktflate mot befolkningen, og ved sin naturlige plass som rådgiver og veileder i helsespørsmål ellers, spille en sentral rolle. Viktige forutsetninger vil være en sterkere satsing på opplæring og etterutdanning av allmennpraktikere og andre medarbeidere i bedrifts- og primærhelsetjenesten, og bedre muligheter for å drive aktiv forebygging.

Et tredje område det kan være grunn til å styrke informasjonsvirksomheten på, er omkring sammenhengen som er påvist mellom rusatferd og voldskriminalitet og ordensforstyrrelser. Det er viktig å synliggjøre denne sammenhengen, og få folk til å forstå at en har liten mulighet for å kunne bekjempe tendensen til økt voldsbruk på en effektiv måte om det ikke skjer endringer i den måten alkohol drikkes på her

til lands. Her må bruk av alkohol og andre rusmidler ses i sammenheng med endringer i familiestruktur og sosiale nettverk. Særlig viktig blir det å hindre at barn vokser opp i miljøer der de voksne pga. rusproblemer ikke en gang er i stand til å ta vare på seg selv.

Utvalget vil også understreke viktigheten av å spre kunnskap om norsk alkohollovgivning og om følgene av alkoholbruk overfor dem som arbeider innenfor virksomheter som selger eller skjenker alkohol. Slik kunnskap blir gitt til dem som tar utdanning innen servitøryrket eller som arbeider ved Vinmonopolets butikker, men det er svært mange som selger eller skjenker alkohol som ikke har fått anledning til å motta denne typen kunnskap. Utvalget er av den mening at enhver som er ansatt ved et sted hvor det selges alkohol, og som er direkte involvert i salg eller skjenking eller som er ansatt som dørvakt, bør ha gjennomført et kurs hvor de blir gitt kjennskap til norsk alkohollovgivning og til de ulike følger bruk av alkohol og beruselse kan føre til. Utvalget vil også peke på at det er ønskelig å øke informasjonen innad i politiets og tollvesenets rekker, slik at etatene selv velger å prioritere arbeidet med å bekjempe denne typen kriminalitet høyere.

### 9.3.16 Forskning

Sett i lys av de endringer norsk alkoholpolitikk vil stå overfor i de nærmeste år, er det viktig å prioritere videre forskning på dette området. Tematisk bør forskningen prioritere studier av konsekvensene for forbruksmønsteret av den økte integrasjonen i Europa, og en bør utnytte de komparative mulighetene som ligger i det faktum at Sverige og Norge har valgt ulike tilknytningsformer. I denne sammenheng vil utvalget peke på at det er nødvendig å styrke forskningen omkring sammenlignende sosialpolitikk, både på alkoholområdet og på andre felter. I tillegg er det viktig å prioritere forskning omkring virkninger av ulike typer forebyggende tiltak.

Også forskning omkring både helsemessige og sosiale skader bør prioriteres høyt, og dette må sees i sammenheng med de eventuelle endringene i forbruksmønsteret. Utvalget vil også peke på at det i sitt arbeid har møtt på problemer i forbindelse med manglende og lite pålitelig statistikk. Ikke minst gjelder dette i forbindelse med alkoholbruk og voldsutøvelse, i forbindelse med pålitelige opplysninger om hvor mye alkohol som omsettes via serveringsnæringen og i forbindelse med alkoholbruk og selvmord.

Norges forskningsråds rusmiddelforskningsprogram avsluttes ved utgangen av 1995, og for å sikre kontinuitet og fortsatt prioritering av alkoholforskningen mener flertallet (Bull, Conradi, Folkestad, Haugland, Hoel, Ingebrigtsen, Jørgensen, Kjølørød, Skog, With, Øvrehus, Aasland) det bør bevilges penger til et nytt program. Videre er det viktig at Statens institutt for alkohol- og narkotikaforsknings uavhengighet og frie stilling sikres ved en fortsatt høy grunnfinansiering.

Et mindretall i utvalget (Larsen) finner det ikke riktig, i denne innstillingen, å binde seg til hvem og på hvilken måte forskningspenger skal bevilges. Dette må vurderes av Stortinget etter en bredere gjennomgang av forskningsstrategiene.

### 9.3.17 Internasjonalt samarbeid

Hele utvalget understreker viktigheten av at Norge øker sitt engasjement overfor internasjonale organisasjoner og nasjonale myndigheter som arbeider med helse- og sosialspørsmål, og at Norge arbeider for å ta opp spørsmål i tilknytning til alkoholproblemer i slike sammenhenger. Særlig bør Norge styrke sitt alkoholpolitiske engasjement i EØS- og EU-sammenheng, og forholdene må legges til rette for at forvaltningen gis muligheter til en slik styrking av den internasjonale innsatsen.

# Andre utgaver av dokumentet

## Hent opp dokumentet i HTML-format

Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

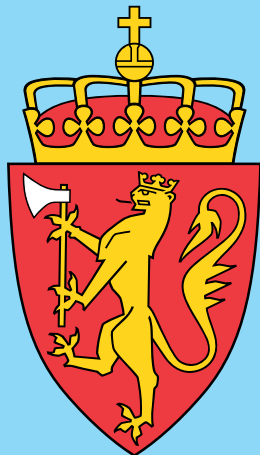
 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER NOU 1994:4
<b>Kontrollen med «de hemmelige tjenester»</b>
Instilling fra EØS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993 Avgitt 7. februar 1994
<ul style="list-style-type: none"><li>• <a href="#">Utsendelsesrett</a></li><li>• <a href="#">Innholdsfortegnelse</a></li></ul>
<small>Utgiver: STATENS FORVALTNINGSTJENESTE SEKSJON STATENS TRYKKNING</small>
<small>Trykt utgave: ISSN: 0333-2306 ISBN: 82-583-0279-5 Trykk: Falch Hartvigrykk as, Oslo OSLO 1994</small>
<small>Elektronisk utgave: ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile) = ISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4/NO HTML-versjon: Falch Infotek as, Oslo</small>

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

## Hent opp i tekstformat (RTF)

 <b>NOU</b> NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
<b>TITTEL</b>
<b>INNLEDNING</b>
<b>KAPITLER</b>
<b>VEDLEGG</b>





# NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU HAR INTERNETT

HJELP

BRUKERDOKUMENTASJON

