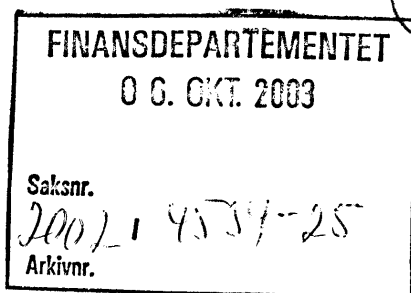


**Finansdepartementet**

Postboks 8008 Dep.

0030 Oslo



RUSFELTETS SAMARBEIDSORGAN

Oslo 02.10.2003

## Høringssvar, NOU 2003 17 Særvgifter og grensehandel

Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan er en paraplyorganisasjon for 26 frivillige organisasjoner på rusfeltet. Vi takker for muligheten til å bidra med tilsvaret i denne høringen og vil, med bakgrunn i vårt nedslagsfelt, naturlig nok konsentrere våre innspill til å omhandle alkoholpolitikken i forbindelse med grensehandel.

Vi vil samtidig gjøre departementet oppmerksom på at Actis' fulle navn er Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan (ikke Actis – Rusfeltets felleskontor).

Actis støtter utredningens beskrivelse av forholdet mellom totalforbruk og de alkoholrelaterte skadene i samfunnet, samt utvalgets bemerkning om at: "særvgifter på alkohol og tobakk har en god teoretisk og helsemessig forankring".

Actis mener at de alkoholpolitiske instrumentene må utarbeides innen realpolitiske rammer. Norges alkoholpolitikk må ses i sammenheng med hva som foregår i våre naboland. Det betyr at en må være forberedt på kompromisser som trekker inn både den europeiske konteksten og den norske opinionen – to viktige momenter dersom en politikk skal være levedyktig.

Actis er derfor glad for at utvalget har gått nærmere inn på den alkoholpolitiske utviklingen i EU. Dette er ofte undervurdert i norsk sammenheng. Vi vil tillate oss å legge til noen momenter som vi mener er vesentlig når en drøfter den langsiktige utviklingen av norske alkoholavgifter.

### Det europeiske perspektivet

Det europeiske perspektivet i vurderingen av alkoholavgiftene har vært dominert av en ensidig oppfatning av at den europeiske integrasjonen kun medfører et press for å *senke* avgiftene. Men utvalget skriver:

I den senere tid har imidlertid flere EU-land og EU-institusjoner vist tegn på å se avgiftspolitikken som et nyttig alkoholpolitisk virkemiddel. I det hele tatt kan man se tegn på at alkoholpolitikk i større grad aksepteres og settes på dagsorden fra et folkehelseperspektiv. (S. 144.)

### EUs avgiftspolitiske utvikling

Utvalget bemerker videre at selv om Europakommisjonens målsetning har vært å harmonisere avgiftene i EU gjennom økte innførselskvoter på den ene side og høyere minsteavgifter på den andre.

I realiteten har det siden 1993 vært en ensidig prosess der høyavgiftslandene gradvis har fjernet sine innførselskvoter, mens minsteavgiftene – og nullavgiften på vin – er uforandret i 10 år. I avgiftsdirektivet fra 1993 forutsettes det at avgiftsnivået skal justeres hvert andre år.

Det er land med sterke næringsinteresser i alkoholproduksjon som holder tilbake denne prosessen. Et forslag som er utarbeidet i Europakommisjonens DG Taxation and Excise Duties, ble i september 2002 stoppet i Kommissjonens plenum. Dette forslaget er likevel det som ligger på bordet den dagen prosessen tas opp igjen under en kommisjon og en kommisjonspresident som er mindre følsom for alkoholindustrien en enkelte medlemsland.

Utvalget påpeker at det ikke er usannsynlig at dette forslaget igjen vil komme på bordet. Vi støtter den vurderingen. Trolig vil det være den neste kommisjonen fra 2005 som vil ta tak i saken. 2004 er et unntaksår i EU med ny traktat, utvidelse og et rush av saker som skal foreslås og behandles i det utgående parlamentet og den utgående kommisjonen.

Dette er en viktig prosess som vi er glade for at utvalget har beskrevet i detalj, siden dette er det langsiktige politiske bildet som Norge må forholde seg til.

### **En mer helhetlig alkoholpolitikk i EU**

Det er viktig å ha i mente at denne prosessen som vedrører avgiftene er en prosess under DG Taxation og at selv om de sakte tar om bord helsepolitiske målsetninger og selv om de har foreslått en avgiftsmodell for EU som alkoholpolitisk er et stort skritt framover for EU, foregår de mest grunnleggende alkoholpolitiske prosessene i DG Sanco (Helse og forbrukerbeskyttelse).

Utvalget peker selv på at det i EU og i EUs medlemsland i dag er en utvikling innen flere områder mot en alkoholpolitikk som er mer basert på at alkohol er en *helsedeterminant* enn kun en alminnelig vare. Utvalget skriver:

[...] det synes å være etablert en viss forståelse i EU for alkoholpolitikk og alkoholpolitiske virkemidler, slik at frihandelshensyn ikke vil være totalt enerådende på dette området i tiden framover. (S. 147.)

Dette er en vurdering Actis støtter. I "Rådets konklusjoner om en fellesskapsstrategi til mindskelse af alkoholrelaterede skader" (2001/C 175/01) ligger det ambisjoner om en helhetlig alkoholpolitikk for EU:

[...] det er ønskelig at utvikle en omfattende fellesskapsstrategi til mindskelse af alkoholrelaterede skader på grundlag af navnlig følgende elementer:

[...] der skal sikres et høyt sundhedsbeskyttelsesniveau i forbindelse med fastleggelsen og gennemførelsen af fellesskabsaktiviteter inden for områder som forskning, forbrugerbeskyttelse, transport, reklame, markedsføring, sponsorering, punktafgifter og andre emner, der vedrører det indre marked, samtidig med at medlemsstaternes kompetence respekteres fuldt ud [...]

[Rådet] opfordrer Kommissionen til at fremsætte forslag til en omfattende fællesskapsstrategi til mindskelse af alkoholrelaterede skader, der skal supplere de nationale politikker og fastsætte en tidsplan for de forskellige foranstaltninger.

EU kan så langt ikke vedta bindende rettsakter i helsepolitikken. Det betyr ikke at EU ikke kan gjøre noe på dette området. Folkehelseprogrammet er et av de mer "myke virkemidlene" som Europakommisjonen har.

Det er også verdt å merke seg den sterke forpliktelsen som ligger i uttalelser fra Kommisjonens "helseminister" David Byrne (DG Sanco):

[...] the burden of harm linked to alcohol remains far too high. I believe that this harm can be significantly diminished by taking effective action. And such action should focus on the population as a whole, as well as on those with increased risk factors or pre-existing disease.

The 'health in other policies' approach will allow us to influence the definition and implementation of other Community activities regarding alcohol. Areas such as transport, excise duties demonstrate this trend.

(Fra en publisert tale 16. oktober 2002.)

Ikke bare nevner begge disse sitatene avgifter som et aktuelt område for alkoholpolitikken, men begge understreker ulike aspekter ved totalkonsummodellen, nemlig behovet for en holistisk alkoholpolitikk.

### **Subsidiaritet og "føre var"**

Til sist vil vi peke på et par forhold som preger kompetansefordeling og politikktutviklingen. Proporsjonalitetsprinsippet har fått mye omtale og kritikk fra helsehold. Det er bare delvis fortjent etter vår mening. I proporsjonalitetsprinsippet ligger det flere forhold som også gir grunn til optimisme sett fra et helseperspektiv. I aktuelle dommer fra ECJ, som i den svenske Gourmet-saken, har dette vært tolket som et nederlag for alkoholpolitikken. Dette er en gal tolkning. Det EF-domstolen sier, er at reklameforbudet er diskriminerende, men at et medlemsland har rett til å treffe tiltak til beskyttelse av folkehelse. Tiltakene må imidlertid være proporsjonale. Videre sier dommen at denne vurderingen om proporsjonalitet må gjøres nasjonalt, altså i henhold til subsidiaritetsprinsippet.

I andre dommer som omfatter spørsmål om folkehelse versus EFs konkurranserett, har føre var-prinsippet blitt gradvis utviklet de senere årene. I dommer som danskenes brudd på matsminkedirektivet (20.03.03) eller Italias forbud mot et gitt genmodifisert produkt (09.09.03), gis både føre var-prinsippet og subsidiaritetsprinsippet stor vekt.

### **Forskjellsbehandling**

Det er riktig som utvalget påpeker at frihandelsparadigmet fortsatt er dominerende på mange måter, selv om folkehelseperspektivet er kommet sterkere inn. Utviklingen av politikkområder som faller inn under det vi vil kalle alkoholpolitikk er likevel ikke avhengig av at det finnes en klar hjemmel for en helsepolitikk i EUs traktat. Politikkområder som skatt, trafikk, markedsføring, forbrukerbeskyttelse og sosialpolitikk er ikke primært "helsepolitikk" i EU.

I spørsmål om avgifter, omsetning og markedsføring er kommisjonen ofte opptatt av å hindre forskjellsbehandling, slik utvalget skriver. Det er et av EFs sentrale mål å fjerne handelshindre som særlig favoriserer nasjonale aktører. Dette er et forhold som det er helt avgjørende å forstå og akseptere. Likevel skal en ikke overse at det innen EU foregår forskjellsbehandling av alkoholholdige drikkevarer – også innen beskatningen. Vi vil her gi noen eksempler:

- Finland omsetter i dag rusbrus basert på sprit på alkoholmonopolet Alko, mens rusbrus basert på annen alkohol og øl men med samme alkoholstyrke (under 4,75) omsettes i dagligvarebutikker.
- I Tyskland er det 16-års aldersgrense for kjøp av øl, men 18-års aldersgrense for rusbrus med samme alkoholstyrke som øl.
- I Irland, Storbritannia og Nederland beskattes rusbrus basert på sprit som sprit mens rusbrus som ikke er basert på sprit beskattes lavere.
- Frankrike har siden 1997 hatt en egen avgift på rusbrus basert på sprit (men ikke for rom) på 6 kroner flaska (6% alkohol; 0,33 l) og som kommer i tillegg til den ordinære alkoholavgiften.
- Parlamentet i Sveits vedtok 30. september i år en tilsvarende avgift på rusbrus som den franske.

### **Alkoholpolitikk i endring**

Ved siden av disse enkeltstående eksemplene har de mest bemerkelsesverdige endringene foregått i land sør i Europa. Land som Portugal, Spania, Italia, Irland og Frankrike har skjerpet sin alkoholpolitikk de senere årene. Italia vedtok sin første alkohollov i 2001. Frankrike innførte et alkoholreklameforbud på TV i 1991, m.m.

Eksemplene over viser at EU åpner for en målrettet politikk basert på folkehelsehensyn innen alkoholmarkedet. Utviklingen viser også større vekt på medlemslandenes rett til å vurdere trusler mot folkehelsen lokalt. En helhetsvurdering av ulike utviklingstrekk innen helse-, sosial- og alkoholpolitikken i EU tilsier at en ikke bør ta for gitt at avgiftsutviklingen i EU vil gå bare én vei.

Avgiftspakken som DG Taxation trolig vil komme tilbake til, er med andre ord bare en av flere prosesser som vil danne rammene for alkoholavgiftspolitikken i EU/EØS-området i framtida. Det er riktig som utvalget påpeker at på lang sikt, og da snakker vi om opp til 50 år, vil en frysing av avgiftene (ingen inflasjonsjustering) i høyavgiftsland gradvis ta avgiftene i land som Sverige ned til et nivå som er godt under det de har i dag. Men med de prosesser som foregår innen helsepolitikken i EU er det sannsynlig at avgiftsutviklingen ikke vil være satt én gang for alle. På den andre siden vil en innføring av DG Taxations avgiftsforslag få en umiddelbar positiv virkning på avgiftssituasjonen i EU ved at lavavgiftslandene får en betydelig økning.

### **Informasjonsgrunnlaget**

I tillegg til de anbefalinger som utvalget har til et forbedret informasjonsgrunnlag, vil Actis peke på behovet for å følge totalkonsumet tettere. Actis ønsker å fremme forslag om at det utvikles bedre rutiner for kartlegging av alkoholkonsumet i Norge. Actis ønsker at Sosialdepartementet tar initiativ til at en fullstendig måling av totalkonsumet av alkohol i Norge blir gjennomført så raskt som overhodet mulig, og at slike nødvendige undersøkelser heretter gjennomføres på årlig basis.

De siste tilgjengelige tallene for totalkonsumet i Norge er fra 1999, og ny måling er ikke planlagt publisert før høsten 2004. Dette gjør det etter vårt syn svært vanskelig å anslå effekter av endret tilgjengelighet, avgifter, eller andre virkemidler. Alkoholmarkedet og drikkemønstrene er i så sterk bevegelse at konsumtall blir foreldet etter få år. Derfor måles det totale alkoholforbruket hvert halvår i Danmark, og hver måned i Sverige.

Actis frykter at uvitenheten omkring totalkonsumet av alkohol både gir politikerne et utilstrekkelig beslutningsgrunnlag og legger grunnlaget for betydelig synsing i alkoholdebatten.

### **Grensehandelproblematikken og "krisen" i alkoholnæringen**

Avgiftspolitikken som har vært praktisert i Norge har alltid vært gjenstand for debatt. De siste årene har man imidlertid opplevd et enda sterkere press, med bakgrunn i blant annet prisdifferansen mellom Norge og de andre nordiske landene. Dette har fått flere aktører på den nasjonale arena til å ta til orde for norske avgiftsreduksjoner. Grensehandelen har fått stadig større omfang og fokus, og alkoholindustrien i Norge har i stor grad valgt å bruke argumentet om at økning av grensehandelen har sammenheng med det de oppfatter som altfor høye norske alkoholavgifter. Bryggerinæringen har også vært svært aktive med å problematisere grensehandel og illegal smugling/egenproduksjon av alkohol, for å oppnå sympati og støtte for den krise de mener bryggerinæringen står overfor.

Alkoholnæringen er ikke i krise som følge av grensehandelen. Deler av alkoholprodusentene er i krise fordi konsumet i den vestlige verden går ned. Særlig rammer dette øl og sprit i Nord-Europa og vin i Sør-Europa. Konkurransen er derfor stor, og konsolideringen er sterk. Det er disse strukturproblemene alkoholindustrien ønsker å avhjelpe ved å endre alkoholkontrollpolitikken.

Som et eksempel kan vi trekke fram den svenske alkoholnæringen. Den svenske alkoholnæringen gjør det rekordartet bra, men klager likevel. Grensehandelen i Sverige er på knapt 20% av det totale konsumert alkohol. Men både restaurantbransjen, Systembolaget og bryggeriene har hatt rekordomsetning de siste årene.

Den svenske privatimporten av alkohol for reisende har ligget på rundt 20% av konsumert alkohol i Sverige. For hvert år har de svenske importkvotene økt, og de vil i januar 2004 være oppe på EU-nivå. Den svenske bryggeriforeningen melder likevel om en *økning* i ølsalget på 3,3 prosent i 2002 sammenlignet med året før. Tidligere har Sorad (Centrum for Socialvetenskaplig alkohol- og drogforskning) meldt at salget av sprit og vin ved svenske skjenkesteder har økt dramatisk, med henholdsvis 43 og 37 prosent i 2001 i forhold til året før.

Likeledes opplevde Systembolaget en sterkere salgsøkning i 2002 enn på flere tiår. Systembolaget hadde en økning på hele 8,3 prosent målt i ren alkohol. Målt i volum økte salget med 9,5 prosent. Spritsalget var stabilt, mens sterkøl og vin økte med knapt 10 prosent. Rusbrus økte med hele 158 prosent. Systembolaget forklarer økningen med *økt kjøpekraft, populær pappvin, lavere vinavgifter og norskehandel*. En annen forklaring er nok også lørdagsåpne butikker.

I tillegg har den illegale omsetning av alkohol gått tilbake. Dette viser en undersøkelse av rusforskeren Håkan Leifman fra 2000. Denne viste at mens hver tredje drink i 1996 var enten smuglet eller hjemmebrent, gjelder dette bare fjerde drink i 2000.

Likevel krever representanter for svensk alkoholindustri lavere avgifter. Et høyt avgiftsnivå kan forenes med en relativt stor grensehandel (langt større enn den norske). Dette viser den svenske situasjonen. Helsepolitisk er det ikke viktig hvor alkoholen kjøpes. Lave priser i Danmark og Tyskland fører likevel til et økt forbruk. De knapt 20 prosent som kjøpes i utlandet, er ikke kun "tatt" fra det svenske markedet.

Det er klart at grensehandel fører til lokale problemer i grenseregionen osv., men det viktige poenget i denne sammenhengen er hva det svenske eksemplet forteller om harmoniseringen av avgifter i EU. Det svenske eksemplet viser at selv med store variasjoner mellom topp og bunn, klarer alkoholindustrien seg godt.

Lavere priser redder ikke nødvendigvis industrien. I Tyskland har ølkonsumet falt med 7 prosent årlig siden 1998, og det forventes å falle videre framover. Dette skjer på tross av en kraftig økning i salg av

øl fra lavpriskjeder, som nå utgjør 72 prosent av butikkisalg i Tyskland. Lave priser redder ikke omsetning av volumet eller bryggeriene. Konkurransen om et fallende marked uten eller med minimal vekst vil medføre en smertefull situasjon for næringen.

Den franske regjering vurderer som nevnt avgiftsøkning, selv om vinindustrien er i krise både strukturelt (pga. gamle og små vingårder blir utkonkurrert av rimeligere og bedre markedsført vin fra Australia og the Americas), pga. massiv overproduksjon og pga. fall i konsum i Vesten og særlig i vinlandene selv. (Frankrike hadde et konsum på 120 liter vin pr. voksen på 60-tallet – og ca. 55 liter i dag).

De landene som har hatt størst vekst i alkoholkonsumet de seneste årene, er Irland og Storbritannia, begge land med de høyeste alkoholavgiftene i Europa utenfor Norden. Det har vært mindre omsetning generelt i Storbritannia, Irland og Nederland som følge av avgiftsøkning. Alkoholindustrien sier selv at det er avgiftsøkningen i henholdsvis 2002 og 2003 som har ført til fall i konsum av bl.a. rusbrus (se årsmelding fra Diageo).

En omfattende avgiftsreduksjon for sprit i 1999 har ført til en rekordøkning på 40 prosent i spritforbruket i Sveits. Det viser en ny undersøkelse. Undersøkelsen er utført av den sentrale forskningsinstitusjonen på alkohol i Sveits, Schweizerischen Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme SFA-ISPA på oppdrag fra Sveits' alkoholdirektorat.

For menn under 30 år har forbruket steget med 75 prosent. For kvinner over 30 har forbruket steget med 55 prosent. De som drakk lite sprit før, har økt forbruket mest, men det er økningen blant storkonsumertene som står for det største volumet av den totale økningen.

De viktigste funnene i undersøkelsen er som følger:

- Den totale forbruksøkningen av sprit var på 38,8 prosent.
- Økningen av spritforbruket medførte ingen reduksjon i forbruket av andre alkoholholdige drikkevarer.
- Spritkonsumet som del av det totale alkoholkonsumet økte med en fjerdedel.
- De eldste konsumentene reagert lite hvis noe på prisreduksjonen, mens den største økningen kom blant de unge, og de unge voksne. For menn mellom 15 og 30 år steg forbruket med 75 prosent.
- Denne prisømfintligheten var felles for alle de forskjellige regionene i Sveits, men størst i den franskspråklige delen.
- Økningen i spritkonsumet var størst for de som før prisreduksjonen drakk lite eller ikke noe sprit.
- Forøvrig økte konsumet også for de som allerede hadde et høyt spritforbruk og høyt totalforbruk. Det er denne gruppen av storkonsumenter som står for den største andelen av den totale økningen av spritkonsumet.
- Grensehandelen gikk tilbake med en fjerdedel.

### **Konklusjon – noen uomtvistelige fakta om alkoholavgiftenes effekt**

Den avgiftspolitikken som har vært praktisert i Norge, har utvilsomt bidratt til at Norge ligger på bunn med hensyn til alkoholkonsum i Norden og i Europa. Både norsk og internasjonal forskning på rusfeltet er tydelige og samstemte på to udiskutable fakta: Den nære sammenhengen mellom **pris** og **tilgjengelighet**, og disse elementenes effekt på totalforbruket av alkohol. I et forebyggingsperspektiv er det svært uheldig hvis det sås tvil om denne godt dokumenterte sammenhengen. Billig alkohol og lett tilgjengelighet fører til at vi drikker mer, og det norske drikkemønster særpreges fortsatt av stort

inntak på kort tid. I klartekst betyr det at fylla er årsaken til at Norge i europeisk sammenheng får toppscore på akuttskader.

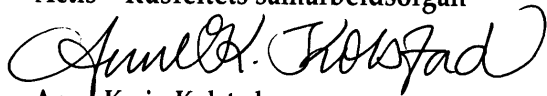
Dersom en vurderer å redusere de norske særavgiftene for å forsøke å redusere det effektivitetstapet grensehandelen står for, må effekten av en eventuell reduksjon i grensehandelen veies opp mot de samfunnsøkonomiske kostnadene som følger av å ha et lavere avgiftsnivå på alkohol og tobakk. Reduserte særavgifter vil høyst sannsynlig øke totalkonsumet av alkohol, og dette vil bl.a. gi store uheldige sosiale effekter og helseeffekter.

Norge bør ikke redusere eller fryse alkoholavgiftene før EU igjen tar opp planene for en heving av minsteavgiftene og inflasjonsjustering av sine eksisterende avgifter. Siden grensehandelen er et europeisk problem, må norske tiltak settes i sammenheng med europeiske tiltak. Regjeringen bør vente til Europakommisjonen følger opp de forpliktelsene og intensjonene som ligger i EUs eget direktiv på alkoholavgiftene fra 1993, slik at vi får en balansert avgiftsutvikling i det markedet Norge er en del.

Norske myndigheter må være tydelige på hvilke sosiale problemer og helseproblemer en avgiftssenkning vil komme til å medføre på kort og lang sikt og sørge for å sette i gang strakstiltak som kan demme opp for så mye av disse problemene som mulig.

Vennlig hilsen

**Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan**



Anne-Karin Kolstad

Generalsekretær