

OM SENTRALE DELER AV NORSK ALKOHOLPOLITIKK

Øyvind Horverak, Sturla Nordlund og Ingeborg Rossow

Statens institutt for rusmiddelforskning
Oslo 2001

ISBN 82-7171-228-4

Forord

I forbindelse med arbeidet med statsbudsjettet for 2001, fikk Statens institutt for alkoholforskning (SIFA) en forespørsel fra Sosial- og helsedepartementet om å se på hvilke konsekvenser en kunne forvente ulike endringer i sentrale alkoholpolitiske virkemidler ville føre til. Spesielt ønsket departementet å se på følgene av endringer i prispolitikken. Denne rapporten er skrevet med det mål for øye, og ble oversendt Sosial- og helsedepartementet i januar 2000.

Da det har vært en del etterspørsel etter rapporten, gis den her ut i SIRUS' rapportserie. I forhold til den rapporten som ble oversendt departementet, er det gjort noen mindre endringer og oppdateringer.

Oslo, april 2001

Innhold

	Sammendrag	7
1	Om dagens alkoholpolitikk	9
1.1	Dagens alkoholpolitikk og opinionen	9
1.2	Grensehandelens sammenheng med priser/avgifter	12
2	Alkoholavgifter og alkoholpriser i Norden	17
2.1	Avgiftssystemene i EU- og EØS-landene	17
2.2	Prisnivået i de nordiske land	19
2.3	Merknad om beskatningen av mellomprodukter mellom 2,5 - 22 vol.pst.	21
3	Priser og alkoholforbruk	23
3.1	Alkoholforbruket i Norge	23
3.1.1	Det registrerte forbruket av alkohol	23
3.1.2	Det uregistrerte forbruket av alkohol	24
3.1.3	Merknad om det uregistrerte forbruket	27
3.2	Alkoholpriser og alkoholforbruk	30
3.2.1	Sammenhengen mellom priser og forbruk	30
3.2.2	Prisnivået i Norge i forhold til prisnivået i Danmark og Sverige	32
3.3	Tre ulike scenarioer for alkoholpriser i Norge.	33
3.3	Virkninger av endrede innførselskvoter i Sverige	35
4	Endringer i skadevirkninger som følge av økt forbruk av alkohol	37
5	Avslutning	41
	Summary in English	43
	Referanser	46

Sammendrag

Denne rapporten tar opp de endringer som for tiden skjer i norsk alkoholpolitikk og de ulike krefter som påvirker utviklingen, særlig i bruken av prisinstrumentet og restriksjoner på tilgjengeligheten. Den prøver også å beskrive noen mulige fremtids-scenarier basert på beregninger av effektene av ulike endringer i avgiftsnivået på alkohol.

Kapittel 1 beskriver dagens alkoholpolitikk og hvordan denne oppfattes av befolkningen. Særlig er det lagt vekt på utviklingen det seneste 10-året. Grensehandelens betydning for norsk alkoholpolitikk er viet en del oppmerksomhet, fordi omfanget av grensehandelen påvirker utviklingen av avgiftsnivået i Norge. Her kan det forventes betydelige endringer i tiden framover, dels ved at Systembolagets butikker vil bli lørdagsåpne fra 1. juli 2001, og dels ved at Sverige har måttet akseptere EUs innførselskvoter fra 1.1.2004, noe som antas å føre til reduserte alkoholpriser i Sverige og dermed økt press på prisene i Norge.

Kapittel 2 gir en beskrivelse av de norske alkoholavgiftene sett i internasjonal sammenheng. Den viser at Norge og Island har de klart høyeste avgiftene blant EU/EØS-landene. Ser vi imidlertid på prisene fratrukket avgiftene, dvs. det som går til produsent, grossist, distributør og detaljist, blir bildet noe annerledes. Det viser seg da at, med unntak av øl, er denne delen av alkoholprisene lavere i mange av de landene som selger alkoholdrikker gjennom et detaljmonopol, enn i Danmark.

I kapittel 2 har en også beskrevet avgiftsreduksjonen på mellomprodukter (sterkviner og lignende) fra 1.1.2000, og effektene av den.

I kapittel 3 tas det sikte på å vise hvordan prisene påvirker forbruket av alkohol, og hvordan ulike pris-scenarier kan komme til å slå ut på forbruksnivået. Først beskrives utviklingen i alkoholforbruket i Norge gjennom de siste 20 år. Sammenlignet med nivået i 1980 er det registrerte alkoholforbruket ved inngangen til år 2000 litt lavere, men tar man også med det uregistrerte forbruket synes nedgangen ubetydelig, og meget langt fra målsettingen om 25 prosent reduksjon.

Den uregistrerte alkoholen stammer dels fra lovlige kilder - tax-fri, grensehandel og hjemmeproduksjon av vin og øl - dels fra ulovlige -

smuglervarer og hjemmeproduisert sprit. Forbruket av uregistrert alkohol synes ikke å ha økt vesentlig siden 1994, men det har skjedd en forskyvning fra ulovlige til lovlige varer.

Det har gjennom tidene vært gjort mange beregninger av priselastisiteter for alkohol som alle viser at prisnivået påvirker det registrerte alkoholforbruket. I tillegg må prisnivået antas å påvirke det uregistrerte forbruket, men da i motsatt retning. På bakgrunn av noen anslag for priselastisitetene og visse røffe forutsetninger om virkningene på det uregistrerte forbruket, beregnes virkningene av en reduksjon av prisnivået til hhv. svensk og dansk nivå, samt av en reduksjon av alkoholavgiftene med 17,5 prosent. Ved en reduksjon av prisene til svensk nivå er økningen i totalforbruket beregnet til ca 1,6 liter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over. Ved en reduksjon til dansk nivå er økningen beregnet til ca 2,7 liter, og ved en avgiftsreduksjon på 17,5 prosent, til omlag 0,5 liter. Det er også gjort noen betraktninger om hvor realistiske disse ulike alternativene er.

I kapittel 4 gjøres det noen anslag over skadevirkninger man kan forvente av de beregnede økningene i gjennomsnittsforbruket ved de ulike pris-scenariene. De skadevirkninger man har sett på er den totale dødeligheten i befolkningen, dødeligheten av ulike alkoholrelaterte sykdommer, ulykker, selvmord og drap, samt antall domfellelser for vold. Ved en reduksjon av prisene til svensk nivå kan man forvente en økning på omkring 600 dødsfall pr. år. Senkes prisene til dansk nivå kan antall dødsfall øke med nærmere 1000 pr. år. En avgiftsreduksjon på 17,5 prosent kan medføre ca. 100 flere dødsfall pr. år. Anslagene forutsetter at andre relevante forhold i samfunnet, for eksempel ulike forebyggende tiltak eller vår "nordiske" måte å drikke på, ikke endres vesentlig. Det må også understrekes at disse anslagene er beheftet med stor grad av usikkerhet.

1 Om dagens alkoholpolitikk

1.1 Dagens alkoholpolitikk og opinionen

Dagens alkoholpolitikk i Norge er resultatet av en kontinuerlig politisk prosess over en svært lang periode og - i hvert fall tidligere - med sterk påvirkning fra ulike folkebevegelser, særlig avholds-bevegelsen. Med basis i disse sterke bevegelsene har det vært mulig å føre en temmelig restriktiv alkoholpolitikk i Norge sammenlignet med de fleste andre land. Høye priser og sterke begrensninger i tilgjengeligheten har, sammen med den statlige vinmonopolordningen og informasjon om følgene av bruk av alkohol, vært de viktigste virkemidlene i denne politikken (NOU 1995:24). Det er rimelig å tro at den restriktive politikken som er ført, med den sterke vekten på å forebygge alkoholskader, er en viktig grunn til at det registrerte alkoholkonsumet i Norge er blant de aller laveste i den vestlige verden.

Begrensningene i tilgjengeligheten har delvis vært gjennomført ved at staten monopoliserte salget av vin og brennevin (og fra 1993 også sterkt øl), samt ved å legge bevillingsmyndigheten for salg og skjenking av øl, vin og brennevin til kommunene. Dette førte ikke bare til at tilgjengeligheten ble begrenset, men også til at den ble tilpasset de lokale forhold og holdninger. Den lokale utformingen av alkoholpolitikken varierte sterkt rundt i landet, fra de helt tørrlagte kommuner til kommuner der alle typer alkohol var lett tilgjengelig både fra butikker og skjenkesteder. Etter hvert som holdningene i befolkningen, og dermed også i kommunestyrene, endret seg i mer alkoholliberal retning, ble også restriksjonene mildere og til dels fjernet. I 1960 hadde over halvparten av kommunene her i landet ingen legal alkoholomsetning. I 1980 var det fremdeles 91 kommuner uten salgs- eller skjenkesteder for alkohol, men i dag er det bare én slik kommune igjen.

De fleste undersøkelser som er foretatt omkring effekten av ulike endringer i tilgjengeligheten, konkluderer med at en kan påvise visse endringer i konsumets sammensetning (mer konsum av de alkoholtypene som blir lettere tilgjengelig, og/eller mindre av de som

blir vanskeligere tilgjengelig), men uten at en får påvist noen klar effekt på totalkonsumet (Nordlund, 1974, 1978; Hauge og Amundsen, 1994). Dette er undersøkelser av lokale endringer av tilgjengeligheten. Problemet med mange av disse undersøkelsene er at de er basert på intervjudata. Disse har mange feilkilder, som gir grunn til stor usikkerhet. Det skal derfor relativt klare endringer til for at de skal kunne påvises med de metoder som brukes. Vanligvis får en også bare undersøkt relativt kortsiktige endringene ved slike undersøkelser, oftest bare endringene det første året. Samtidig har en erfaringer med at større endringer i tilgjengeligheten i et helt land kan føre til relativt klare endringer i omsetningen (f.eks. Finland 1968-69, og en del stater i USA) (Mäkelä, 1971; Wagenaar & Holder, 1995). Dette har dreid seg om temmelig omfattende endringer i landets (statens) overordnede alkoholpolitikk, f.eks. privatisering av øl, vin eller brennevinnsalget. Det kan se ut til at lokale endringer innenfor et for øvrig stabilt alkoholpolitisk system har mindre virkning (også lokalt) enn hvis samme lokale endring hadde vært del av en mer omfattende endring i den generelle alkoholpolitikken i landet.

På bakgrunn av en serie spørreundersøkelser i nasjonale utvalg av den voksne befolkningen i årene 1973, 1979, 1985, 1991, 1994 og 1999, har en sett på forbruket av hjemmebrent og nærhet til nærmeste polutsalg (Rossow, 2000). I denne perioden har tilgjengeligheten til vinmonopol økt betydelig, både fordi antall utsalg er økt, og fordi urbaniseringen har betydd at en større andel av befolkningen bor i kommuner med vinmonopolutsalg. Konsumet av hjemmebrent har gått noe ned i perioden, særlig fra 1970-tallet og fram til tidlig på 1990-tallet, deretter synes tallene å være temmelig stabile. Hjemmebrentkonsum har gjennom hele perioden vært mest utbredt i rurale områder og i kommuner uten vinmonopolutsalg og blant personer med lav utdanning. Den økte urbaniseringen, det høyere utdanningsnivået og den lettere tilgjengeligheten til vinmonopolutsalg har gjort disse forskjellene enda mer tydelige.

Kjøp av smuglersprit har hatt en omvendt utvikling, andelen som har kjøpt smuglersprit har økt i perioden, og gjennomsnittlig mengde som er kjøpt, har også økt. Det er kun i siste halvdel av 90-tallet at trenden synes å snu igjen. Kjøp av smuglersprit er mest utbredt i urbane områder og det sentrale Østlandet, og tilgjengelighet til vinmonopol er

uten betydning for kjøp av smuglersprit. Kjøp av smuglersprit er vanligere i høyere inntektsgrupper enn i grupper med lavere inntekt.

Både forbruk av hjemmebrent og kjøp av smuglersprit er mest vanlig blant dem som har et høyt konsum av alkohol fra legale kilder.

Det finnes mange analyser av prisenes betydning for alkoholkonsumet (Österberg, 1995). De fleste er beregninger av priselastisiteter for ulike typer alkohol. Priselastisiteten forteller oss hvor mye salget av en vare antas å endre seg når prisen endres med 1 prosent. Priselastisitetene er vanligvis negative, for når prisen på en vare øker, har etterspørselen en tendens til å gå ned, og vice versa.

Priselastisitetene beregnes vanligvis på bakgrunn av historiske data over utviklingen i salg og priser, og de kan variere mye fra undersøkelse til undersøkelse. De fleste studier over hvordan etterspørselen etter alkoholdrikker endrer seg når prisene øker, har gitt negative verdier for elastisitetene. Slik sett oppfører alkohol seg som de fleste andre varer i markedet. Prisinstrumentet er derfor ansett for å være et sentralt virkemiddel for å påvirke forbruket av alkohol. Vi kommer tilbake til prisenes betydning for forbruket i avsnitt 3.

Uansett hvor effektive pris- og tilgjengelighetsendringer er som virkemidler i alkoholpolitikken, så vil bruken av dem begrenses av mange andre hensyn enn de rent alkoholpolitiske. Ikke minst endringer i landene omkring oss har stor betydning, noe utviklingen på 1990-tallet tydelig har vist. Dels har Norge som EØS-land måttet bøye seg for krav fra EU om endringer i vår vinmonopolordning, dels har nye regler for privat import i våre naboland (spesielt Sverige) ført til lavere alkoholpriser der, med påfølgende press på de norske prisene. Men også de alkoholpolitiske oppfatninger og holdninger i den norske befolkningen har endret seg vesentlig i løpet av etterkrigstiden, og særlig sterk har endringen vært på 1990-tallet (Holder et.al. 1998).

Når det gjelder holdningene kan en først si at det er overveldende tilslutning til visse deler av de gjeldende reglene. F.eks. er det et stort flertall (88 prosent) som mener aldersgrensen for kjøp av øl og vin er passe, og nesten like stor oppslutning har aldersgrensen for kjøp av brennevin (78 prosent). Av de som har gjort seg opp en mening er 72 prosent for å opprettholde forbudet mot alkoholreklame, og bare

omkring en femtedel av den voksne befolkning ønsker å kjøpe brennevin i dagligvarebutikkene. Det er også et knapt flertall (54 prosent) som synes omsetningsreglene for alkohol totalt sett er passe strenge, mens det er 8 prosent som ønsker enda strengere regler.

På andre områder har derimot holdningene endret seg betydelig i løpet av 1990-tallet. For noen spørsmål har oppslutningen om de gjeldende ordninger falt betraktelig, og en har fått tildels klare flertall for endringer i liberal retning. Dette kan gjøre det vanskelig å forsvare den restriktive alkoholpolitikken i årene som kommer. F.eks. er det nå et flertall i befolkningen som ønsker vin (og sterkt øl) i dagligvarebutikkene. En økende andel mener også alkoholprisene er for høye. I alle SIFAs opinionsundersøkelser fra 1973 til 1994 har det vært omkring to tredjedeler av de spurte som har svart at de synes alkoholprisene er for høye (NOU 1995:24, s. 109). Dette er nok ikke noe godt uttrykk for folks syn på bruken av prisinstrumentet i alkoholpolitikken, fordi en alltid vil ønske lavere priser på alle varer. Ved undersøkelsen i 1999 var det imidlertid over tre fjerdedeler av befolkningen som svarte at de synes alkoholprisene er for høye, og dette er en markert økning i forhold til det forbausende stabile nivået denne andelen har ligget på siden begynnelsen av 1970-årene og fram til 1994.

En fare ved en økende motstand mot gjeldende regler er at det uregistrerte alkoholkonsumet kan øke, noe som undergraver den offisielle alkoholpolitikken og fører til tap av inntekter til staten. Norge har et relativt høyt uregistrert alkoholforbruk, slik en også finner i mange andre land (WHO, 1999). Selv om en regner med dette konsumet, vil likevel Norge ligge omtrent nederst på den internasjonale forbruksstatistikken for den vestlige verden.

1.2 Grensehandelens sammenheng med priser/avgifter

Det er et trivielt faktum at folk helst handler der prisene er lavest. Hvis en er vant til en viss pris og så kommer til et sted der prisnivået er lavere, kjøper en naturligvis varen der istedenfor der en bor. Hvis prisdifferansen er spesielt stor, kan det lønne seg å reise relativt langt, også til et naboland, bare for å handle til lavere pris. En slik grensehandel mellom Norge og våre naboland, særlig Sverige, har det

vært i lange tider. Trafikken har gått begge veier, avhengig av hvilke varer som til enhver tid har vært billigst i de enkelte land.

Helt siden opphevelsen av det svenske motbok-systemet 1. oktober 1955 har nordmenn reist til Sverige for å handle billig alkohol. I begynnelsen var importen nokså beskjeden, bare 2 prosent av de spurte ved en landsomfattende undersøkelse i mars 1956 hadde vært i Sverige og hatt med vin eller brennevin hjem. I Østfold fylke var det naturlig nok noe flere; 8 prosent. Til sammen hadde de 2330 intervjuede kjøpt ca 30 liter brennevin og ca 14 liter vin, hovedsakelig hetvin, i Sverige. Dette tilsvarer et gjennomsnitt på under 1 cl ren alkohol pr. voksen nordmann. Hadde man gjort undersøkelsen et helt år etter opphevelsen av motbok-systemet, ville nok grensehandelstallene vært noe høyere og mer sammenlignbare med senere undersøkelser.

I 1994 var det ca 8 prosent av den voksne befolkningen som hadde handlet alkohol fra Systembolaget i Sverige. I 1999 var denne andelen steget til drøyt 10 prosent. (I tillegg til disse tallene kommer de som har handlet tax-fritt på svenske flyplasser og ferjer, men det regner vi ikke som grensehandel i denne sammenhengen.) Andelen var høyest i Østfold, Akershus, Oslo og Hedmark der den i 1994 lå mellom 13 og 18 prosent. I 1999 lå de tilsvarende andelene mellom 15 og 22 prosent. I Oppland, Trøndelagsfylkene og Nordland var det også relativt mange som hadde handlet alkohol i Sverige i 1999. I de andre fylkene var andelen klart lavere, særlig på Vestlandet, som rimelig kan være (under 2 prosent i flere Vestlandfylker både i 1994 og 1999).

Ifølge foreløpige beregninger som er gjort ut fra survey-data fra 1999, har den generelle privatimporten av alkohol fra utlandet økt med ca 13 prosent siden 1994, mens økningen i grensehandelen med Sverige har økt med over 30 prosent. Grensehandelen fra Sverige utgjør i 1999 omlag 13 prosent av den totale privatimporten av alkohol (tax-free inkludert) ifølge disse beregningene. Grensehandelsimporten fra Sverige er naturlig nok høyest i de ovenfor nevnte grensenære Østlandfylkene, mens svenskehandelen på Vestlandet (Vest-Agder, Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane) kan anslås å ligge på ca en tjuendedel av dette. Ericsson (2001) anslått at bosatte i Østfold, Akershus og Oslo i år 2000 genererte 70 prosent av den totale bil- og bussbaserte grensehandelen mot Sverige.

I deler av landet er det altså svært lite grensehandel med Sverige. Det lille som er, oppstår høyst sannsynlig ved at det foretas reiser som har andre primære formål enn å handle, men hvor en handler billig når en allikevel er der. Denne handelen kan sies å skyldes tilfeldigheter og er sannsynligvis lite påvirket av endringer i prisdifferansen mellom de to land (så lenge nivået er lavere i Sverige). Dette kan utnyttes til å studere utviklingen av grensehandelen og hvordan denne avhenger av prisforskjellen.

En undersøkelse av den norske grensehandelen fra Sverige på 1990-tallet tar nettopp utgangspunkt i at deler av landet (såkalte basisregioner) ikke er påvirket av endringer i prisnivået mellom de to land; i disse regionene er grensehandelen ubetydelig uansett (Lund et al., 1999). Når en sammenlikner utviklingen i salget av alkoholvarer i områdene hvor grensehandel ikke har noen betydning med utviklingen i salget i områder som er påvirket av grensehandelen, kan en få et anslag over utviklingen i omfanget av grensehandelen. Ved å sammenholde denne med utviklingen i prisforholdet mellom de to landene, kan en også få et inntrykk av hvordan endringer i det relative prisforholdet påvirker grensehandelen.

I den nevnte undersøkelsen ble grensehandelen studert i tre perioder på 1990-tallet (1991-93, 1993-94, 1996-97). Alkoholprisene har hele tiden vært lavere i Sverige enn i Norge, men i den første og siste av disse periodene sank alkoholprisene i Sverige ytterligere i forhold til de norske (mest i den første perioden), mens prisforskjellene ble noe mindre i den midterste perioden. Grensehandelen har imidlertid økt i hele perioden. Den økte mest i den første perioden da relativprisen i Sverige sank mest, men den økte også i den midterste perioden da relativprisen økte i Sverige. Det siste kan synes noe overraskende, men kan ha flere forklaringer. For det første er det ikke så lett for forbrukerne å følge med i den relative prisutviklingen i de to land, noe som kan gi en viss treghet i tilpasningen. For det andre kan media påvirke synet på prisene, uavhengig av den faktiske prisutviklingen. Og for det tredje vil prisene på andre varer i Sverige også kunne påvirke grensehandelen med alkohol. Her kan både kjøtt, bensin, tobakk, alkohol og andre varer virke som såkalte lokkevarer. På denne måten kan en altså si at også prisene på andre varer enn alkohol i Sverige kan ha alkoholpolitiske virkninger i Norge.

Undersøkelsen til Lund, Trolldal og Ugland tok først og fremst opp *endringer* i grensehandelen på 1990-tallet. En kan imidlertid med utgangspunkt i mersalget i de svenske grenseregionene i forhold til basisregionene også gjøre noen grove anslag på *nivået* av grensehandelen. Det anslaget en kom til var at grensehandelen fra Sverige i 1997 utgjorde omlag 1 920 000 liter vin og 523 000 liter brennevin, eller ca 404 000 liter ren alkohol. Dette utgjorde omkring 5 prosent av det totale registrerte salget av vin og brennevin dette året, noe som tilsvarer det samlede salg fra Vinmonopolets butikker i Kristiansand og Stavanger. Benyttes samme metode til å beregne grensehandelsnivået i 1991, kommer man til ca 230 000 liter ren alkohol, eller drøyt 3 prosent av det registrerte salget samme år.

Som nevnt har også Østlandsforskning foretatt en undersøkelse for å beregne omfanget av grensehandelen med Sverige (Ericsson 2001). Østlandsforskning har sett på den bil- og bussbaserte handelen, og har anslått omfanget av handelen med øl, vin og brennevin til om lag 330 millioner kroner. Tallet er meget usikkert. Under bestemte forutsetninger svarer dette til rundt 500 000 liter ren alkohol.¹ Ser vi bare på vin og brennevin, slik Lund et. al gjorde i 1997, kommer vi fram til om lag 340 000 liter ren alkohol, altså noe lavere enn Lund et. als anslag fra 1997.

Det er altså åpenbart at prisforskjellene mellom Norge og Sverige fører til at mange nordmenn kjøper alkohol i Sverige, og mer jo nærmere grensen man bor. Mye tyder på at dette vil fortsette, og antagelig øke, i tiden framover. For det første vil beslutningen om at Systembolagets butikker skal holdes åpent også på lørdager stimulere til mer grensehandel med alkohol.² Beslutningen er fattet etter at en har foretatt en evaluering av et prøveforsøk med lørdagsåpne butikker i 2000. Den foreløpige evalueringen av prøveforsøket viste at lørdagsåpne butikker førte til en liten økning i alkoholforbruket (3 prosent), men at

¹ Vi har da lagt følgende forutsetninger til grunn: 25 prosent av beløpet går til øl, og 37,5 prosent til både vin og brennevin. Ølet har i gjennomsnitt en styrke på 5,2 volumprosent og en pris på kr. 8,60 pr flaske á 0,33 liter. Vin har i gjennomsnitt en alkoholstyrke på 11,5 volumprosent og en pris på 65 kr pr flaske á 0,75 liter, mens brennevin i gjennomsnitt har en alkoholstyrke på 40 volumprosent og en pris på 200 kr pr flaske á 0,70 liter.

² Den svenske regjeringen fremmet i mars 2001 en proposisjon om at Systembolagets butikker skal kunne ha åpent fram til kl 15.00 på lørdager fom 1. juli 2001.

forbruksøkningen ikke førte til noen signifikante endringer i de skadeindikatorer en mente var mest relevant i forbindelse med forsøket (Norström og Skog, 2001).

For det andre er de svenske prisene under press fra prisnivået i EU, særlig det danske, fordi EU-medlemskapet medførte økte kvoter for privat import (grensehandel) fra andre EU-land. Kvotene for Sverige var fram til 2001 1 liter brennevin (eller 3 liter mellomprodukter) pluss 5 liter vin og 15 liter øl. I 2001 ble kvotene økt til 1 liter brennevin, 6 liter sterkvin/mellomprodukter, 26 liter vin og 32 liter øl. Fram til 1. januar 2004 skal kvotene økes til generelt EU-nivå, dvs. 10 liter brennevin, 20 liter sterkvin/mellomprodukter, 90 liter bordvin og 110 liter øl. Da vil presset på prisene forsterkes ytterligere. Vi kommer litt nærmere inn på dette i pkt 3.4.1.

2 Alkoholavgifter og alkoholpriser i Norden

2.1 Avgiftssystemene i EU- og EØS-landene

I en europeisk sammenheng er alkoholavgiftene i alle de nordiske landene høye. Det framgår av oversikten under, som viser avgiftsnivået på sprit¹, mellomprodukter med alkoholstyrke 18 volumprosent,

Tabell 1. Alkoholavgifter i EU/EØS-landene i 1999 (eks. merverdiavgift). Euro pr. liter ren alkohol. (Kilde: The Scotch Whisky Association.)

Land	Brennevin	Mellomprodukter 18% ¹	Vin 11%	Øl 5 %.
Norge	84,66	83,68 ²	43,93	56,00
Island	75,06	75,06	67,37	74,90
Sverige	54,01	27,03	26,63	15,83
Finland	50,29	39,12	21,34	28,50
Danmark	36,90	7,86	8,60	9,28
England	28,08	15,88	19,48	16,51
Irland	27,73	22,10	24,93	19,95
Belgia	16,57	5,50	4,27	4,27
Nederland	15,00	4,70	4,42	4,24
Frankrike	14,47	11,83	0,30	2,59
Tyskland	13,01	8,51	0,00	1,96
Luxembourg	10,39	3,71	0,00	1,98
Hellas	9,18	2,60	0,00	2,84
Portugal	8,12	2,63	0,00	2,81
Østerrike	7,25	2,82	0,00	3,63
Spania	6,85	2,54	0,00	1,68
Italia	6,45	2,75	0,00	3,50

¹Mellomprodukter består av varer mellom 1,2-22,0 volumprosent, som ikke er definert som øl, vin eller brennevin. Hovedmengden av disse produktene er sider, mjød og andre gjærede produkter som ikke er brennevin, vin eller øl, og sterke viner mellom 18-22 volumprosent som er tilsatt sprit.

²Fra 1. januar 2000 ble disse produktene beskattet etter reglene for bordvin. Det innebar om lag en halvering av avgiftene.

¹ I noen land beskattes alle spritprodukter etter satsene for spritavgiften, uavhengig av alkoholstyrke. I andre land beskattes spritprodukter etter regelen for spritbeskatning først når de overstiger en bestemt alkoholstyrke. I Norge er for eksempel denne alkoholstyrken satt til 22 volumprosent; spritprodukter under 22 volumprosent beskattes etter reglene for vin.

svakvin med alkoholstyrke 11 volumprosent og øl med alkoholstyrke 5 volumprosent i EU/EØS-landene i 1999. Landene er ordnet etter høyden på brennevinsavgiften, og vi ser at de 5 nordiske landene kommer på toppen av denne lista med god margin til England på sjetteplass. Uansett hvilken drikkesort vi hadde ordnet lista etter, så ville Norge og Island ligget på toppen.

Blant landene i Norden er avgiftsnivået betydelig høyere i EØS-landene Norge og Island, enn det er i EU-landene Sverige, Finland og - framfor alt - Danmark. Når det gjelder svakvin og øl, ligger avgiftsnivået i Sverige og Finland faktisk nærmere nivået i England og Irland enn nivået i Norge og Island. Avgiftsnivået i Danmark er betydelig lavere enn i de øvrige nordiske landene; avgiftene på vin og øl i Danmark ligger også klart under avgiftene i England og Irland.

Ut fra tallene i tabell 1 er det - med unntak av Tyskland, som har et avgiftsnivå mer likt nivået i Syd-Europa - mulig å gjøre en grov tredeling av landene i Nordvest-Europa. Sonen med de høyeste avgiftene omfatter Island og Norge, sonen med de nest høyeste avgiftene omfatter England, Finland, Irland og Sverige, og sonen med de laveste avgiftene Belgia, Danmark og Nederland.

Tabell 2 viser den gjennomsnittlige avgiften på de ulike alkoholsorter i de tre sonene. Tabellen viser at avgiftene på øl og vin er 10 ganger høyere i sone 1 - Island, Norge - enn i sone 3 - Belgia, Danmark, Nederland. I forhold til landene i sone 2 - England, Finland, Irland, Sverige - er avgiftene i sone 1 2-3 ganger så høye.

Tabell 2. Alkoholavgiftene i 3 nordeuropeiske soner. Euro pr. liter ren alkohol.

Land	Brennevin	Mellom- produkter 18%	Svakvin 11%	Øl 5 %
Sone 1 - Island, Norge	79,86	79,37	55,65	65,45
Sone 2 - England, Finland, Irland, Sverige	40,03	26,03	23,10	20,20
Sone 3 - Belgia, Danmark, Nederland	22,82	6,02	5,76	5,93

I tabell 3 ser vi bare på avgiftene i de nordiske landene, og har satt avgiftsnivået i Danmark i 1999 lik 100. Tabellen bekrefter inntrykket av at de nordiske landene kan sies å tilhøre tre ulike avgiftsregimer, et lavt i Danmark, et middels høyt i Finland og Sverige, og et høyt i Island og Norge.

Tabell 3. Alkoholavgifter i de nordiske land i 1999. Indeks, Danmark=100.*

Land	Brennevin	Mellomprodukter 18%	Svakvin 11%	Øl 5%
Danmark	100	100	100	100
Finland	136	498	248	307
Sverige	146	344	310	171
Island	203	955	783	807
Norge	229	1064**	511	603***

*Med unntak av for Finland, vil tallene påvirkes av endringer i Eurokursen.

**Etter reglene i år 2000 er indeksen 511.

*** Etter reglene i år 2000 er indeksen 483.

2.2 Prisnivået i de nordiske land

Vi har sett at det er store forskjeller i størrelsen på alkoholavgiftene mellom de nordiske landene. Dette betyr ikke at prisforskjellene vil være like store. Prisen består av to elementer, kostnader og fortjeneste til produsenter, distributører og detaljister på den ene siden, og avgifter til staten på den andre. Desto mindre andel avgiftene utgjør av prisen, desto mindre vil prisforskjellene som følger av forskjellene i avgifter være.

Tabell 4 gir en oversikt over forholdet mellom prisene i de nordiske landene i 1999 med og uten avgifter. Tabellen er basert på prisene og avgiftene på 6 brennevinsmerker, 2 merker sterkvin, 8 merker svakvin og 2 av de vanligste ølmerkene (ett med alkoholstyrke rundt 4,5 volumprosent, som vi i det følgende kaller mellanol, og ett med alkoholinnhold over 5 volumprosent, som vi i det følgende kaller sterkøl). Prisen uten avgifter er renset for alle avgifter, inklusiv merverdiavgiften.

Tabell 4. Indekser for priser med og uten avgifter på alkoholdrikker i de nordiske land. 1999. Danmark=100.

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Brennevin					
Pris med avgifter	100	109	140	148	111
Pris uten avgifter	100	89	100	85	76
Sterkvin					
Pris med avgifter	100	153	206	150*	116
Pris uten avgifter	100	94	109	87	76
Svakvin					
Pris med avgifter	100	118	171	142	98
Pris uten avgifter	100	105	107	95	75
Mellanøl (pils)					
Pris med avgifter	100	179	279	263	158
Pris uten avgifter	100	119	181	170	143
Sterkøl					
Pris med avgifter	100	144	237	277	127
Pris uten avgifter	100	93	127	185	107

*Beregnet etter avgiftsregler for 2000.

Som det går fram av tabellen, er forskjellene i prisen til forbruker betydelig mindre enn forskjellene i avgifter. Dette er en følge av at de relative forskjellene mellom avgiftene i de ulike landene er mye større enn de relative forskjellene mellom det som går til å dekke kostnader og fortjeneste til leddene i distribusjonskanalen. Men som vi ser av tabellen, selges vårt utvalg av svake viner like billig i Sverige som i Danmark, på tross av at alkoholavgiftene i Sverige ligger 210 prosent over de danske avgiftene.

Ser vi på prisene uten alle avgifter, er Danmarks stilling som det landet hvor alkoholen er billigst - med unntak av ølet - totalt endret. Både for brennevin og vin er nå prisene lavest i Sverige, og prisene er også lavere i Norge enn i Danmark. Også i Finland er prisene eksklusive avgifter lavere enn i Danmark når det gjelder brennevin og sterkvin, mens svakvinsprisene er litt høyere. Prisen eksklusive avgifter på Island ligger likt med (brennevin) eller noe høyere enn Danmark. Den statlige monopolordningen på detaljleddet og reklameforbudet synes derfor ikke å medvirke til at varene blir dyrere enn om de hadde blitt omsatt i et fritt marked. Tvert imot ser vi at om avgiftene i de øvrige nordiske

landene hadde vært like lave som i Danmark, ville prisene høyst sannsynlig vært lavere.

Når det gjelder øl forsvarer imidlertid Danmark sin plass som Nordens billigste land (med ett unntak, Finland og sterkøl). Ser vi på mellanol, dvs. øl av pilsnerstyrke, som utgjør 90 prosent av alt øl som blir omsatt i Norge og som utelukkende selges gjennom private kanaler, ligger prisen, etter at alle avgifter er fjernet, fremdeles 70 prosent over det danske nivået. (En stor del av ølet i Danmark selges også til tilbudspriser betydelig lavere enn de listepriiser vi har benyttet, noe som gjør at den reelle forskjellen blir enda større.) Det sterke ølet er relativt sett enda dyrere, her ligger de norske prisene eksklusive avgifter 85 prosent over nivået i Danmark.

2.3 Merknad om beskatningen av mellomprodukter mellom 2,5 og 22 volumprosent

Oppgavene for sterkvin er basert på druevinsbaserte produkter som portvin, sherry, madeira, vermut og lignende. De aller fleste av disse har et alkoholinnhold mellom 18-22 volumprosent. Imidlertid finnes det en rekke brennevinsprodukter som har et alkoholinnhold mellom 2,5-22 volumprosent. I tillegg finnes det et utall svake likører, bitterprodukter m.m. med et alkoholinnhold mellom 15-22 volumprosent

Etter endringene i alkoholbeskatningen som ble gjennomført fra årsskiftet 1999-2000, blir disse produktene i Norge beskattet etter reglene for drikk med alkoholstyrke mellom 4,75-22 volumprosent. Det betyr at de får samme avgift pr. alkoholprosent og liter som vin og sterkt øl. Tidligere ble disse drikkevarene beskattet tilnærmet som brennevin. Den endringen som her er gjort i reglene for avgiftene for produkter mellom 15-22 volumprosent, betyr at Norge atskiller seg fra mange andre land som skiller mellom det vi kan kalle "ekte" sterkvinner, og brennevinsbaserte produkter.

I EU plasseres de ekte sterkvinene i gruppen av mellomprodukter. Denne gruppen består i hovedsak av sterkvinner mellom 15-22 volumprosent, og noen andre produkter som er frambrakt på grunnlag av gjæring, og som har et alkoholinnhold under 15 volumprosent (cider, mjød og lignende). Mellomproduktene over 15 volumprosent beskattes

gjørne litt sterkere enn vin under 15 volumprosent, mens mellomproduktene under 15 volumprosent beskattes som bordvin. I gruppen mellomprodukter finner vi, med unntak av de ekte sterke vinene, ingen andre produkter som er tilsatt sprit. Spritbaserte produkter mellom 1,2-22 volumprosent defineres som sprit, og beskattes etter regler for spritprodukter.

I Norden har landene valgt ulike måter å beskatte sterkvin på. Mønsteret i Danmark, Finland og Sverige følger EUs regler, men forholdet mellom avgiften på sterkvin og avgiften på bordvin varierer mye mellom landene. I Finland er avgiften på sterkvin 200 prosent høyere enn avgiften på bordvin, i Sverige 66 prosent høyere og i Danmark 50 prosent høyere. Spritprodukter mellom 1,2-22 volumprosent beskattes i sin tur som brennevin, men i Finland varierer satsene noe avhengig av alkoholstyrken. Brennevin fra 2,8-10 volumprosent beskattes litt mindre enn brennevinsdrikker over 10 volumprosent, mens brennevin under 2,8 volumprosent har en svært lav avgift.

De to EØS-landene Island og Norge har forskjellige måter å behandle produktene mellom 15-22 volumprosent på. Norge avgiftsbelegger nå denne varegruppen etter samme sats som svakvin. Island behandler alle produkter med et alkoholinnhold over 15 volumprosent, uansett hva de måtte hete, som brennevin.

Før årsskiftet 1999-2000 ble sterkvin i Norge behandlet tilnærmet etter reglene for brennevin. Fordi en valgte *ikke* å skille mellom ekte sterkvinner og brennevinsbaserte produkter, fikk endringen i avgiftsreglene for denne gruppen produkter som følge at brennevinsprodukter som Campari og Bailey's fikk redusert avgiftene med 60-70 kroner, slik tilfellet også var for portvin, sherry og madeira. For de sterke vinene, betød det en prisnedgang på rundt 30 prosent. I forbindelse med avgiftsendringen ble det også lansert en vodka med alkoholinnhold 21,9 volumprosent. Én liter av denne vodkaen har omlag 90 kroner lavere avgift enn om den hadde blitt beskattet som brennevin.

Som en følge av endringen i avgiftene for sterk vin og en del brennevinsbaserte produkter, økte salget kraftig. For eksempel økte salget av portvin, sherry og madeira med vel 50 prosent fra 1999 til 2000. Det er imidlertid her snakk om forholdsvis små kvanta, i 2000 ble det til sammen solgt 424 000 liter sherry, portvin og madeira.

3 Priser og alkoholforbruk

3.1 Alkoholforbruket i Norge

Det er vanlig å dele det norske alkoholforbruket i to, registrert og uregistrert alkoholforbruk. Det registrerte forbruket består av den alkoholen som omsettes via norske salgs- og skjenkesteder, mens det uregistrerte forbruket består av det som kommer fra andre kilder, dvs. hjemmeproduksjon, smugling, turistimport og grensehandel.

3.1.1 Det registrerte forbruket av alkohol

Delvis på grunn av de endringene som ble gjennomført i forbindelse med oppløsningen av grossistmonopolet for vin og brennevin i 1996, har det vært vanskeligere enn før å få gode tall over det registrerte forbruket av vin og brennevin. Tidligere hadde Vinmonopolet monopol på alt salg av vin, brennevin og sterkt øl, dvs. salget både til forbrukere og skjenkesteder. I dag leveres vin og brennevin direkte til skjenkestedene fra private grossister. En er derfor avhengig enten av å få opplysninger fra alle grossistene om deres salg, eller å få oppgaver fra Toll- og avgiftsdirektoratet. Rutinene for registrering av den totale alkoholomsetningen har i årene etter monopolets oppløsning vært mangelfulle, noe som blant annet har ført til at det ikke finnes offisielle forbrukstall for 1998. Det er grunn til å tro at det hefter større usikkerhet ved tallene etter 1995 enn ved tallene før den tid.

I tabell 5 har vi gjengitt tall over alkoholforbruket for noen utvalgte år. For 1998 er forbruket beregnet ut fra opplysninger om utviklingen i salget av øl fra medlemsbedriftene til Norsk Bryggeri- og Mineralvannindustri Forening. Medlemsbedriftene står for om lag 98 prosent av det totale, registrerte ølsalget i Norge.

Utviklingen i salget av vin og brennevin er hentet fra AS Vinmonopolet, og vi har satt endringen i den totale omsetningen av vin og brennevin lik endringen i Vinmonopolets salg. Det er grunn til å tro at dette vil bety at vi undervurderer økningen i salget noe, da salget til

skjenkestedene i følge opplysninger fra vin- og brennevinsnæringen øker noe mer enn salget til Vinmonopolets butikker.

Tabell 5. Det registrerte forbruket av øl, vin og brennevin. Liter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over.

Vare	1975	1980	1990	1997	1998*	1999	2000
Øl	2,62	2,77	2,81	2,95	2,80	2,84	2,86
Vin	0,59	0,75	0,95	1,28	1,39	1,49	1,62
Brennevin	2,42	2,46	1,24	1,01	1,04	1,05	1,05
Totalt**	5,63	5,98	5,00	5,24	5,23	5,47	5,53

* Anslag

**I tillegg kommer forbruket av alkoholholdig fruktdrikk (alkopops eller rusbrus). I 1997 utgjorde det 0,04 liter, i 1999 0,06 liter og i 2000 0,07 liter ren alkohol.

Om tallene i tabell 5 gir et korrekt bilde av det registrerte forbruket av alkohol i Norge, er vi nå tilbake på om lag samme nivå som i siste halvdel av 1970-årene. Det betyr at den nedgangen vi har sett i det registrerte forbruket av brennevin på 1980- og 1990-tallet, er oppveid av en nesten tilsvarende økning i forbruket av vin og øl. Ut fra tabell 5 var det registrerte forbruket av alkohol i 2000 2 prosent lavere enn i 1975.

Særlig har forbruket av vin økt kraftig, i de tre siste årene har gjennomsnittsförbruket hvert år økt med vel en flaske bordvin pr. voksen innbygger. Men selv om nordmenn nå drikker mer vin enn før, trenger ikke det å bety at vårt drikkemønster nærmer seg den måten de drikker på i landene rundt Middelhavet. Det er fullt mulig å drikke vin på samme måte som norske menn og kvinner drikker øl og brennevin, og tall fra Norge viser at det også er det som synes å være tilfelle (Horverak og Bye, 2000). En skal derfor være meget forsiktig med å si at den norske befolkningens drikkemønster nærmer seg drikkemønsteret på kontinentet, bare fordi vi drikker stadig mer vin.

3.1.2 Det uregistrerte forbruket av alkohol

Nå spiller det i en rent alkoholpolitisk sammenheng mindre rolle om det registrerte forbruket av alkohol viser en lite ønsket utvikling, dersom det totale alkoholforbruket likevel beveger seg i riktig retning. I så fall

må økningen i det registrerte alkoholforbruket erstatte tidligere uregistrert forbruk.

Det ligger i selve begrepet uregistrert forbruk at det er vanskelig å si noe om hvordan omfanget av dette forbruket utvikler seg. SIFA har derfor gjennom en årrekke forsøkt å følge utviklingen i denne delen av forbruket ved å foreta intervjuer av landsomfattende, representative utvalg om deres forbruk av all slags alkohol, også det de måtte lage selv, kjøpe i utlandet eller kjøpe ulovlig innenlands. Den siste undersøkelsen ble gjort høsten 1999.

I tabell 6 har vi gjengitt det beregnede uregistrerte alkoholforbruket for årene 1979, 1994 og 1999. Tabellen viser at det uregistrerte forbruket økte noe fra 1979 til 1994. Økningen skyldtes i sin helhet økt smugling og turistimport, derunder grensehandel. Forbruket av hjemmebrent avtok, og det samme gjorde forbruket av hjemme produsert øl og vin. I perioden fra 1994 til 1999 har det uregistrerte forbruket holdt seg så

Tabell 6. Omfanget av det uregistrerte forbruket av alkohol. Liter ren alkohol pr. person 15 år og over.

	Smuglet	Hjemme produsert	Turistimport*	Sum
Brennevin				
1979	0,06	0,61	0,20	0,87
1994	0,25	0,48	0,39	1,12
1999	0,18	0,48	0,43	1,09
Vin				
1979	-	0,52	0,08	0,60
1994	-	0,45	0,18	0,63
1999	-	0,48	0,20	0,68
Øl				
1979	-	0,04	0,01	0,06
1994	-	0,04	0,03	0,07
1999	-	0,04**	0,04	0,08
Sum				
1979	0,06	1,17	0,29	1,52
1994	0,25	0,97	0,60	1,82
1999	0,18	1,00	0,67	1,85

*Omfatter tax-fri og grensehandel.

**Det ble ikke spurt om dette i 1999. Settes til 0,04.

godt som uendret. Det synes nå som om tendensen til nedgang i forbruket av hjemmebrent og hjemmeprodusert øl og vin har stoppet opp, hjemmeproduksjonen var i 1999 på samme nivå som i 1994 for både brennevin, vin og øl. Beregningene viser imidlertid at salget av smuglersprit var noe lavere i 1999 enn i 1994.

Derimot økte tax-fri handelen og grensehandelen noe. Dette går fram av tabell 7, hvor vi har splittet turistimporten på tax-fri handel og grensehandel med Sverige. Vi ser at tax-fri handelen totalt sett, altså fra alle land, utgjør en mye større del enn grensehandelen med Sverige, men at begge deler har økt i den siste femårsperioden. Relativt, men ikke absolutt sett, har grensehandelen økt sterkere enn tax-fri handelen i løpet av de siste 5 årene.

Tabell 7. Innkjøp av tax-fri og grensehandel med Sverige. Liter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over.

Drikkevare	Tax-fri		Grensehandel med Sverige	
	1994	1999	1994	1999
Brennevin	0,36	0,39	0,03	0,04
Vin	0,16	0,16	0,02	0,04
Øl	0,03	0,03	-	0,01
Sum	0,55	0,58	0,05	0,09

Tallene over det uregistrerte forbruket er svært usikre. Imidlertid er det grunn til å merke seg at anslagene for 1994 stemmer svært godt overens med tall Thor Norström (1998) har beregnet ut fra forskjellen mellom en forventet utvikling av visse alkoholrelaterte skader (alkoholrelatert dødelighet, selvmord, promillekjøring og volds-kriminalitet) på grunnlag av utviklingen i det registrerte forbruket, og utviklingen i det faktiske skadeforløpet. Norström kom fram til at det uregistrerte forbruket i 1994 var 1,76 liter ren alkohol pr. person 15 år og over, dvs. bare ubetydelig under de 1,82 liter vi kom fram til.

ECON – senter for økonomisk analyse - har beregnet det uregistrerte forbruket til å være 1,96 liter ren alkohol pr voksen innbygger i 1997 (ECON, 1999). ECONs beregninger bygger på tall fra SIFAs intervjuundersøkelser, men de har gjort noen små endringer når det

gjelder forutsetningene for å beregne omfanget av smuglersprit. Heller ikke ECONs tall skiller seg vesentlig fra SIFAs anslag.

Når det gjelder de enkelte delene av det uregistrerte forbruket, har Lund, Trolldal og Ugland (1999) forsøkt å anslå volumet av grensehandelen mellom Norge og Sverige. De kom fram til at grensehandelen svarte til om lag 0,11 liter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over, eller noe høyere enn vårt anslag. Lund, Trolldal og Ugland understreker imidlertid at det er store usikkerheter heftet ved anslaget.

I 1984 vedtok WHO en helseplan for Europa som besto av 38 delmål (targets). Et av disse målene (target 17) var å redusere alkoholkonsumet med 25% innen år 2000. Norge sluttet seg til denne målsettingen ved behandlingen av Stortingsmelding nr. 17 (1987-88). Basisåret skulle ifølge WHO være 1980 (Stenius og Österberg 1988). Tallene i tabell 6 tyder på at det har vært en økning i det uregistrerte forbruket siden 1980, og at dermed nedgangen i det totale forbruket har vært enda mindre enn tallene for det registrerte forbruket viser (tabell 5). Uansett om vi beregner endringen siden 1980 ut fra bare det registrerte forbruket, eller om vi også inkluderer det uregistrerte, kan det altså slås fast at målet om 25 prosent reduksjon innen år 2000 ikke ble nådd.

3.1.3 Merknad om det uregistrerte forbruket

Det uregistrerte forbruket av alkohol stammer som nevnt fra flere kilder. En del av disse kildene er legale, slik som turistimport, grensehandel og hjemmeproduksjon av vin og øl. Andre, som hjemmeproduksjon av sprit og smugling, er ulovlige.

Men det er også grader av ulovlighet. Det er stor forskjell på å brenne sprit utelukkende til eget forbruk, og å drive med hjemmebrenning rettet mot salg. I det ene tilfellet dreier det seg om å slukke egen tørst, noe som kan være uheldig nok for den enkelte. Men i det andre tilfellet dreier det seg om å tjene penger på ulovlig omsetning, og det er et betydelig alvorligere lovbrudd. I en undersøkelse fra 1993 (Aas, 1994) mente bare 24 prosent av et representativt utvalg av den norske befolkningen at hjemmebrenning til eget bruk var en alvorlig lovovertrødelse, mens hele 77 prosent mente det var en alvorlig lovovertrødelse å brenne brennevin og selge det. På samme måte med smugling. En ting er å ta med seg ei flaske sprit for mye til eget bruk

ved innreise fra utlandet, noe ganske annet er det å smugle inn store partier ment for videresalg. I den nevnte undersøkelsen mente 19 prosent at å ta med litt mer enn brennevinskvoten var en alvorlig lovovertrødelse, mens 83 prosent mente det samme om smugling for salg.

Om en ønsker å gjøre noe med hjemmeproduksjonen av sprit og spritsmuglingen, er det to veier å gå. Enten kan en senke brennevinsavgiftene dramatisk, og dermed fjerne motivet for hjemmeproduksjon og ulovlig omsetning. Eller en kan sette inn flere ressurser i å hindre den alvorligste typen lovovertrødelse, altså den som er rettet inn mot videresalg.

Om en fremdeles ønsker å begrense forbruket av alkohol i Norge, kan det aldri bli snakk om å senke avgiftene så mye at det blir tilnærmet ulønnsomt å drive med salg av hjemmebrent eller smuglersprit. Å produsere en liter sprit koster mellom 10-20 kroner, og det kan neppe bli snakk om å senke brennevinsavgiftene så mye at fortjenesten ved ulovlig omsetning blir så liten at virksomheten stopper opp av den grunn. En slik avgiftsnedgang ville i så fall føre til en meget kraftig økning i det registrerte brennevinsforbruket, en økning som ville være mye større enn nedgangen i den uregistrerte omsetningen. En slik politikk er det lite trolig at det vil kunne skapes politisk flertall for.

Noe annet er det hele tiden å vurdere avgiftsnivået i lys av utviklingen i det uregistrerte forbruket, i kombinasjon med bruk av nødvendige politi- og tollvesenressurser i arbeidet med å bekjempe den ulovlige omsetningen. Ved å føre det vi kan kalle en fornuftig avgiftspolitik, det vil i dag si en avgiftspolitik som ikke i seg selv gir grunn til ytterligere vekst i det uregistrerte forbruket av øl, vin og brennevin, er det mulig å holde det uregistrerte forbruket nede på et nivå som ikke gir for stor grunn til bekymring.

Det er også grunn til å merke seg at størstedelen av det uregistrerte forbruket, stammer fra lovlige kilder. Dette er vist i tabell 8. Vi ser også at det er den lovlige delen av det uregistrerte forbruket som synes å øke, mens omfanget av den ulovlige virksomheten ikke viser noen økning.

Tabell 8. Det uregistrerte forbruket av alkohol fordelt på lovlige og ulovlige kilder. Liter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over.

	Lovlige alkoholkilder*	Ulovlige alkoholkilder**
1994	1,09	0,73
1999	1,19	0,66

*Tax-fri, grensehandel og hjemmeproduksjon av vin og øl.

**Hjemmeproduksjon av sprit og kjøp av smuglersprit.

Ønsker en å gjøre noe med omfanget av det lovlige uregistrerte forbruket, er den naturligste veien lovveien. Videre er den delen av dette forbruket som det er mest aktuelt å gjøre noe med, den tax-frie importen. Årsaken til det er for det første at tax-fri ordningen er avskaffet for reiser mellom EU-land. En avskaffelse av tax-fri ordningen er derfor et spørsmål som allerede er oppe på den politiske agendaen, og som er gjennomført i mange andre land. For det andre står tax-fri handelen for en forholdsvis stor del av det uregistrerte forbruket, og de lave prisene og den svært gode tilgjengeligheten ved utenlandsreiser fører høyst sannsynlig til et merforbruk av alkohol.

Når det gjelder omfanget av grensehandelen med Sverige, er den en følge av ulikheter i avgiftsnivået mellom de to landene. Men det er ikke slik at det er en entydig sammenheng mellom det innenlandske avgiftsnivået på alkohol og omfanget av grensehandelen. Som allerede nevnt fant en i forbindelse med en undersøkelse over grensehandelen mot Sverige i 1990-årene, at denne handelen økte også i perioder hvor prisforskjellene på alkoholvarer avtok (Lund et. al, 1999). Det kan heller synes som om det er slik at når prisforskjellene først har passert et visst nivå, så er utviklingen i grensehandelen like avhengig av andre forhold som av prisendringer. Slike forhold kan være transporttilbud, tilgjengelighet, mediaomtale, det relative prisnivået på andre varer enn alkohol og – ikke minst – risikoen for å bli utsatt for kontroll ved grensen.

3.2 Alkoholpriser og alkoholforbruk

3.2.1 Sammenhengen mellom priser og forbruk

Som alle andre varer, avhenger alkoholumsetningen av prisene på alkoholvarer. Et vanlig mål på sammenhengen mellom endringer i alkoholprisene og forbruket av alkohol er som nevnt priselastisiteten. Priselastisitetene har negative verdier, fordi en prisøkning fører til en nedgang i forbruket, og vice versa. Om verdien av priselastisiteten er lik $-1,0$, vil det si at 1 prosent økning i prisene vil føre til at forbruket avtar med like mange prosent. En priselastisitet lik 0 betyr at den varen vi betrakter er fullstendig ufølsom for prisendringer.¹

Det er gjort en rekke undersøkelser over hvordan det registrerte forbruket av alkohol endrer seg når prisene endres. Det ligger i sakens natur at alle disse undersøkelsene bare gjelder sammenhengen mellom endringer i prisene og endringer i det *registrerte* forbruket av alkohol. Oppgavene over det uregistrerte forbruket er dels for usikre, dels for fåtallige til at de kan inngå i den type analyser det her er snakk om. Resultatene fra de undersøkelser som er gjort har til dels gitt nokså forskjellige verdier av størrelsen på priselastisitetene. Dette kommer av flere forhold, hvorav valg av periode en benytter, valg av type data og valg av økonometrisk modell spiller en vesentlig rolle. Men like viktig er nok det faktum at størrelsen på priselastisitetene faktisk vil variere fra en periode til en annen.

Tabell 9. Priselastisiteter for alkohol i Norge.

Drikkesort	SIFA93	ECON	Finansdep.	SIFA2000
Brennevin	-0,9	-0,6 (-1,0)	-1,0	-1,0
Vin	-1,3	-1,1	-1,0	-1,1
Øl	-1,0	-0,3	-0,5	-0,5

¹ Definisjonen av priselastisitet er knyttet til svært små (infinitesimale) endringer. Det ligger i elastisitetsbegrepet at det er en kurvlineær sammenheng mellom etterspørsel og pris, siden den prosentvise endringen er den samme uansett hvor en er på skalaen. Om priselastisiteten er $-1,0$ betyr en fordobling av prisene ikke at etterspørselen opphører, men at den halveres.

I tabell 9 har vi vist de priselastisiteter Skog, Horverak, Nordlund og Norström benyttet seg av i 1993 for å beregne virkningene av ulike endringer i alkoholprisene. Etter den tid har ECON - senter for økonomisk analyse, gjort nye beregninger over størrelsen på priselastisitetene på øl, vin og brennevin (ECON, 1999). Deres analyser er basert på årsdata for perioden 1970-1996 for øl og vin og perioden 1987-1996 for brennevin. Også resultatene av ECONs beregninger er gjengitt i tabell 9. Vi ser at ECONs priselastisiteter atskiller seg fra de som Skog, Horverak, Nordlund og Norström benyttet i SIFA rapporten. Særlig stor er forskjellen i elastisiteten for øl og brennevin.

ECON stiller seg imidlertid selv skeptisk til resultatene fra sin analyse når det gjelder verdien på priselastisiteten for brennevin, og antyder at en verdi på -1,0 nok er et bedre anslag (ECON, 1999, s. 32). Men for øl opprettholder de anslaget på -0,3, dvs. etterspørselen etter øl synes å være betydelig mindre prisfølsom enn etterspørselen etter vin og brennevin. Dette er i tråd med det en har funnet i undersøkelser fra en rekke vestlige land (Österberg, 1995).

Tabell 9 viser også de verdier det norske finansdepartementet benytter i sine modeller når de beregner virkninger på det registrerte forbruket av endringer i prisene på øl, vin og brennevin. Som vi ser er de nokså sammenfallende med ECONs justerte verdier på priselastisitetene.

For øl og brennevin vil vi i det følgende benytte oss av de samme verdier som Finansdepartementet, men for vin vil vi bruke en priselastisitet på -1,1. Det skyldes at de studier som er gjort på norske data viser at etterspørselen etter vin synes å være noe mer elastisk enn etterspørselen etter brennevin (ECON, 1999). En mulig grunn til det, kan være at forbruk av vin har vært noe mer luksuspreget enn forbruk av brennevin. I dag trenger det ikke nødvendigvis være slik, men de tidsserier som er brukt til å beregne elastisitetene, inneholder en rekke år hvor forbruket av vin hadde en annen karakter enn det er i ferd med å få i dag. I dag er vin i ferd med å innta samme status som øl og brennevin, dvs. som en alkoholdrikk på linje med andre alkoholdrikker.

Når det gjelder sammenhengen mellom prisendringer og endringer i uregistrert forbruk, kjenner en her ingen studier over priselastisiteter. Imidlertid er det vanlig å regne at prisøkninger fører til en økning i det

uregistrerte forbruket. Prisøkninger fører jo i utgangspunktet til at uregistrerte varer blir relativt billigere.

Vi vil gjøre følgende forutsetninger angående følgene for det uregistrerte forbruket av endringer i alkoholprisene:

1. Grensehandelen med Sverige vil opphøre om prisene senkes til svensk eller dansk nivå.
2. Både forbruket av HB og hjemmeproduert vin vil reduseres med 0.1 liter pr. voksen innbygger dersom prisene senkes til svensk eller dansk nivå.
3. Salget av smuglersprit er uavhengig av om prisene senkes til svensk nivå. Forbruket vil reduseres til det halve ved danske priser.
4. Tax-fri handelen er uavhengig av om prisene senkes til svensk eller dansk nivå.

Disse forutsetningene er i tråd med de forutsetninger som ble gjort ved beregningene i 1993 (Skog et.al 1993).

3.2.2 Prisenivået i Norge i forhold til prisnivået i Danmark og Sverige

Vi så i avsnitt 2.2 at selv om det er store forskjeller i avgiftene mellom de nordiske landene, er ikke prisforskjellene tilsvarende store. Mens brennevinsavgiften i Danmark var bare 44 prosent av avgiften i Norge, var prisnivået 68 prosent av det norske prisnivået. På samme måte var det med de andre drikkevarene, slik det går fram av tabell 10. Tabellen viser også forholdet mellom norske og svenske avgifter og priser, ut fra det merkeutvalget vi har nevnt i avsnitt 2.2.

Tabell 10. Forholdet mellom norsk, dansk og svensk avgifts- og prisnivå.

Vare	Dansk avgift i pst. av norsk	Dansk pris i pst. av norsk	Svensk avgift i pst. av norsk	Svensk pris i pst. av norsk
Brennevin	51	68	70	75
Sterkvin*	33	67	70	78
Svakvin	40	70	60	69
Sterkøl	24	36	38	46
Mellanøl	25	38	45	60

*Det er tatt hensyn til avgiftsendringene i Norge fra årsskiftet 2000.

Tabellen viser at prisnivået på svakvin og brennevin i Danmark ligger omlag 30 prosent under det norske prisnivået. De svenske brennevinsprisene ligger 25 prosent under de norske, mens svakvin er 30 prosent billigere. For øl er forskjellene betydelig større, her er det danske prisnivået på mellanol, altså øl av pilsnertype som er den øltypen som fullstendig dominerer det norske markedet, bare 38 prosent av det norske. Det svenske prisnivået på mellanol er rundt 60 prosent av nivået i Norge. For sterkt øl er prisforskjellen mellom Norge og Sverige en del større enn for mellanol, mens sterkt øl i Danmark relativt sett er om lag like billig som mellanol.

3.3 Tre ulike scenarier for alkoholpriser i Norge

I det følgende vil vi se på hvordan forbruket av alkohol i Norge kan forventes å utvikle seg dersom vi innførte hhv. svenske og danske priser i Norge. I tabell 11 har vi gjengitt størrelsen på prisreduksjonene som må gjennomføres for å oppnå dette. For øl benytter vi prisene på mellanol, og for vin svakvinsprisene, siden forbruket av sterkt øl og sterkvin er forholdsvis ubetydelig.¹

Tabell 11. Prisreduksjoner på alkohol under 3 scenarier.

Scenario	Brennevin	Vin	Øl
Danske priser	32 prosent	30 prosent	62 prosent
Svenske priser	25 prosent	31 prosent	40 prosent
Avgiftsreduksjon 17.5%	12 prosent	7 prosent	11 prosent

Tabell 11 inneholder enda et scenario, nemlig en avgifts-reduksjon på øl, vin og brennevin på 17,5 prosent. Dette tallet er valgt fordi det har vært oppe i den alkoholpolitiske debatten, særlig i forbindelse med avgiften på brennevin. Vi forutsetter at en slik avgiftsreduksjon fører til at grensehandelen med brennevin opphører, at grensehandelen med vin blir halvert og at forbruket av HB synker med 0,1 liter ren alkohol pr

¹ I 2000 utgjorde Vinmonopolets salg av sterkvin 3 prosent av salget av svakvin, mens bryggerienes salg av sterkøl utgjorde 0,5 prosent av salget av øl av mellanolstyrke (alle tall regnet i vareliter).

voksen innbygger. Foruten disse endringene, antar vi at en slik avgiftsreduksjon ikke vil føre til endringer i det uregistrerte forbruket.

De priselastisitetene vi har kommet fram til i tabell 9 er beregnet på grunnlag av historiske data over forholdsvis små prisendringer. Det er langt fra sikkert at de vil gjelde også for prisendringer av denne størrelse, men i mangel av noe bedre forutsetter vi at det vil være slik. Videre forutsetter vi, i tråd med de fleste analyser som er gjort, at krysspriselastisitetene mellom de ulike alkoholdrikkene er 0. Med det forstår vi at etterspørselen etter sprit og øl ikke påvirkes av prisendringer for vin, og vice versa. Vi kan da beregne virkningene på det registrerte alkoholforbruket av prisendringene i tabell 9 ved hjelp av følgende formel:

$$(1) K_i = \emptyset * P_{\emptyset i}^{e\emptyset} + V * P_{Vi}^{eV} + B * P_{Bi}^{eB}$$

Her er K_i konsumet av alkohol under prisregime i , \emptyset forbruket av øl i utgangsåret (1999), $P_{\emptyset i}$ er forholdet mellom prisen under regime i og prisene i 1999 og e_{\emptyset} er priselastisiteten for øl. Tilsvarende notasjon er brukt for vin (V) og for brennevin (B).

Når vi benytter formel (1) og de forutsetninger vi har gjort om følgene for det uregistrerte forbruket av ulike prisendringer, finner vi at det totale forbruket av alkohol under de forskjellige prisregimer norske priser i 1999, svenske priser, danske priser og norske priser etter at avgiftene er redusert med 17.5 pst., blir som vist i tabell 12.

Tabell 12. Det totale forbruket av alkohol i Norge i 1999 under ulike prisregimer. Liter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over.

Prisregime	Øl	Vin	Brennevin	Uregistrert	Totalt
Dagens priser	2,84	1,49	1,05	1,85	7,23
Svenske priser	3,67	2,24	1,40	1,56	8,87
Danske priser	4,61	2,21	1,54	1,56	9,92
Avgifter -17,5%	3,01	1,61	1,19	1,69	7,50

3.4 Virkninger av endrede innførselskvoter i Sverige

I dag kan reisende mellom EU-land ta med seg 110 liter øl, 90 liter bordvin, 20 liter hetvin/mellomklasseprodukter og 10 liter brennevin inn til landet. Ved innreise til Sverige kunne man inntil 2001 bare ta med 1 liter sprit eller 3 liter sterkvin, 5 liter svakvin og 15 liter øl. Fra 2001 kan en imidlertid ta med seg 1 liter sprit, 6 liter sterkvin/mellomprodukter, 26 liter svakvin og 32 liter øl. Sverige har fått beholde disse lavere kvotene fram til 2004, da det er meningen at de skal avskaffes. Også Danmark har et unntak når det gjelder innførsel av sprit, danskene kan fram til 2004 bare ta med seg 1 liter brennevin inn i landet. For øl, bordvin og hetvin/mellomklasseprodukter gjelder imidlertid EUs kvoter.

Når kvotene for hva en kan ta med seg av alkohol ved innreise til Sverige blir like store som kvotene i EU-landene på kontinentet, er det ingen tvil om at de svenske prisene vil bli utsatt for et press. En rimelig antakelse kan være at prisnivået i Sverige vil nærme seg prisnivået i Danmark. Dette vil ikke få så store konsekvenser for brennevin og vin, for her er ikke prisnivået i Sverige særlig mye høyere enn i Danmark. Faktisk er forskjellen så pass liten, at den ligger innenfor den grensen som en i dag regner det kan være i prisnivå mellom to land, uten at det virker til særlig omfattende grenshandel.

De svenske ølprisene er imidlertid hele 50 pst. over de danske ølprisene, og en heving av innførselskvotene fra 32 til 110 liter vil helt sikkert føre til et økt press mot de svenske ølavgiftene. Særlig vil dette gjelde for den sydlige delen av Sverige. Men en skal samtidig være klar over at det tåles en viss prisforskjell, anslagsvis rundt 20 prosent.

Alt i alt er det lett å overvurdere virkningene av at EUs regler for reisendes kvoter for alkoholvarer blir innført i Sverige. Det kan være grunn til å hevde at virkningene vil bli forholdsvis små for alle andre varer enn øl. Det betyr igjen at presset mot de norske avgiftene vil bli mindre enn mange har hevdet. Faktisk kan det være slik at en avgiftsnedsettelse med 17,5 prosent kan være tilstrekkelig til å hindre at grenshandelen vokser, også etter at Sverige har måttet innføre EUs reisekvoter.

Imidlertid er det grunn til å gjøre oppmerksom på at nordmenns tilgjengelighet til svensk alkohol vil bli betydelig bedre når Systembolaget starter med lørdagsåpne butikker fom 1. juli 2001. Det vil kunne få vel så stor betydning for grensehandelen med Sverige som om de svenske prisene nærmet seg de danske. Men effekten av en kombinasjon av reduserte alkoholpriser i Sverige og lørdagsåpne butikker vil kunne bli av multiplikativ art, og det vil i så fall kunne få betydelige følger for Vinmonopolets alkoholomsetning.

4. Endringer i skadevirkninger som følge av økt forbruk av alkohol

Alkoholforbruket i et land har betydning for omfanget av en rekke ulike typer av skader, og når alkoholkonsumet i en befolkning endres, vil dette få betydning for skadeomfanget (Edwards et al, 1994). At en økning i alkoholkonsumet i befolkningen har betydning for omfanget av de alkoholrelaterte skadene i befolkningen, henger sammen med to forhold: når totalkonsumet øker, øker også antallet misbrukere/de som drikker svært mye, - og når totalkonsumet øker, øker antallet beruselsestilfeller. Dette betyr at når totalkonsumet øker, vil det være flere personer i befolkningen som har en høy risiko for alkoholrelaterte skader, og det vil være flere drikketilfeller hvor risikoen for skader er høy.

Fra et alkoholpolitisk synspunkt, vil en økning i skadeomfanget være en pris man må betale for en liberalisering av alkoholpolitikken som følge av økt konsum. Spørsmålet er så hvorvidt man kan forvente endringer i skadeomfanget ved bestemte endringer i alkoholpolitiske virkemidler, og i så fall hvor store disse endringene er. Tatt i betraktning av at en rekke studier har vist at de som drikker svært moderate mengder med alkohol, har en lavere dødelighet enn de som ikke drikker, kunne man forvente at en økning i alkoholkonsumet ville bety en nedgang i dødeligheten (som følge av en gunstige effekt av små alkoholmengder på hjerte-karsykdom). Vi har i det følgende beregnet hvor store endringer man kan forvente i ulike typer av skader, ved tre tenkte endringer i alkoholpriser i Norge; - en senkning av prisene til dansk nivå, en senkning av prisene til svensk nivå, og en reduksjon i alkoholavgiftene på 17,5%. På grunnlag av tidligere beregninger av sammenhengen mellom endringer i alkoholforbruk og spesifikke skader, har vi sett på hvordan total dødelighet, kjønns spesifikk dødelighet i alkoholrelaterte sykdommer, dødsulykker og selvmord, samt dødelighet ved drap og omfang av registrert voldskriminalitet (antall domfellelser) vil antas å bli påvirket av at alkoholforbruket øker. Når det gjelder beregningene for total dødelighet, er dette en netto effekt som tar hensyn til gunstige effekter i forhold til dødelighet ved

hjerte-karsykdom. Effektmålene er hentet fra publiserte analyser av effekter av endringer i alkoholkonsumet på endringer i total dødelighet (Norström, 2001), dødelighet i alkoholrelaterte sykdommer (Ramstedt, 2001), dødsulykker (Skog, 2001), dødelighet ved selvmord (Rossow, 1993), drap (Rossow, 2001) og domfellelser for voldskriminalitet (Skog & Bjørk, 1988), som alle er basert på tidsserieanalyser av norske data. Det er viktig å merke seg at estimatene er beheftet med stor grad av usikkerhet. Dette vil også framgå av tabell 14.

De benyttede verdiene av effektparameterne er gjengitt i tabell 13. Tabellen viser også hvor mange som døde av de ulike årsaker i 1996, evt. antall domfellelser for voldsforbrytelser.

Effektparameterne gir et uttrykk for hvor stor forventet endring vi får i skadeomfang, dersom alkoholkonsumet øker med en liter ren alkohol per innbygger over 15 år. For total dødelighet vil en økning i alkoholkonsumet på en liter ren alkohol per innbygger over 15 år, gi en forventet økning i antall dødsfall på 0,84% per år. En slik økning i alkoholkonsumet vil gi en forventet økning på 6,3 ulykkesdødsfall for menn per 100 000 i befolkningen og en økning på 16% i antall domfellelser for voldsforbrytelser.

Tabell 13. Antall dødsfall og effektparameterverdier for en del indikatorer på alkoholrelaterte skader

		Ant. pers. i 1996	Effekt- parameter
Total dødelighet	Begge	43 919	0.0084
Dødsfall i alkoholrelaterte sykdommer	Menn	877	0.197
	Kvinner	556	0.075
Dødsulykker	Menn	914	6.31
	Kvinner	760	0.53 ns
Selvmord	Menn	389	0.094
	Kvinner	128	0.037 ns
Drap	Begge	47	0.124
Voldskriminalitet – antall domfellelser	Begge	2474	0.16

Vi ser at vi får en liten effekt med positivt fortegn for total dødelighet, dvs at når totalkonsumet øker, vil også den totale dødeligheten øke litt.

Det er rimelig å se dette i sammenheng med det norske drikkemønsteret, hvor det er svært få som drikker ofte og lite av gangen. De aller fleste drikker sjelden, og drikker oftest mye av gangen når de først drikker. Et slikt drikkemønster ser ut til å medføre langt høyere risiko for skader og dødsfall enn hva vi ser i for eksempel sør-europeiske drikkekulturer.

Estimatene for dødelighet ved ulykker for kvinner og ved selvmord for kvinner i Tabell 13 er så usikre (ikke statistisk signifikante), at de ikke inngår i de videre beregninger.

I tabell 14 har vi gjengitt beregnet økning i total dødelighet og antall dødsfall for de samme kategorier som i tabellen over, samt i antall siktede personer for voldshandlinger. Vi har beregnet den forventede økningen i forbindelse med de forbruksnivåer som er gjengitt i tabell 12, dvs. i en situasjon hvor vi har svenske alkoholpriser, i en situasjon hvor prisene blir lik prisene i Danmark og endelig i en situasjon hvor alkoholavgiftene på øl, vin og brennevin er satt ned med 17,5 prosent. Utgangspunktet for beregningene er dagens forbruksnivå (1999) på 7,23 liter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over.

Vi ser av tabell 14 at med en prisnedgang som gir et prisnivå tilsvarende dagens svenske alkoholpriser, får vi en forventet økning i det totale antall dødsfall på omkring 605 dødsfall per år, hvorav 225 vil være dødsulykker og 60 vil være selvmord. Vi forventer også en økning i voldskriminaliteten svarende til omkring 700 flere domfellelser for vold.

Dersom vi tenker oss at prisnivået på alkohol senkes tilsvarende det som er danske priser i dag, forventer vi en enda større økning i antall dødsfall; totalt i underkant av 1000 flere dødsfall per år, hvorav 370 ulykkesdødsfall, og 100 selvmord. Videre forventer vi at økningen i voldskriminaliteten ved en slik prisnedgang vil svare til omkring 1150 flere domfellelser for vold.

Ved en eventuell avgiftsreduksjon på 17,5% vil vi også forvente noe økning i skadeomfanget, men likevel mindre enn ved de to tidligere beskrevne scenariene. En slik avgiftsreduksjon vil trolig medføre omkring 100 flere dødsfall per år, hvorav snaut 40 vil være

dødsulykker, samt en økning i voldskriminaliteten svarende til omkring 115 flere domfellelser for vold per år.

Tabell 14. Anslåtte endringer i dødelighet og voldskriminalitet av at det innføres hhv. svenske og danske alkoholpriser i Norge, alternativt at alkoholavgiftene senkes med 17,5 prosent.

		Svenske priser	Danske priser	Avgiftsred. 17,5 pst.
Total dødelighet	Begge	605 (+/- 560)	990 (+/- 900)	100 (+/- 90)
Dødsfall i alkohol- Relaterte sykdommer	Menn	310 (+/- 110)	510 (+/- 180)	50 (+/- 20)
	Kvinner	70 (+/- 60)	120 (+/- 100)	12 (+/- 10)
Dødsulykker	Menn	225 (+/- 60)	370 (+/- 90)	40 (+/- 10)
Selvmord	Menn	60 (+/- 20)	100 (+/- 30)	10 (+/- 3)
Drap	Begge	10 (+/- 6)	15 (+/- 9)	2 (+/- 1)
Voldskriminalitet – antall domfellelser	Begge	700 (+/- 175)	1150 (+/- 780)	115 (+/- 80)

5. Avslutning

Norsk alkoholpolitikk er i endring. Både ytre og indre press har allerede ført til mer liberale omsetningsregler og lavere priser for alkohol, en utvikling som etter alt å dømme bare vil fortsette. Denne rapporten er dels en beskrivelse av hvordan denne utviklingen har vært i de senere år, og dels et forsøk på å se inn i framtiden ved å prøve å anslå virkningene av ulike mulige endringer i de alkoholpolitiske virkemidlene, endringer som fort kan bli aktuelle slik situasjonen ser ut i øyeblikket.

Vi har kalt rapporten "Om sentrale deler av norsk alkoholpolitikk". Vi mener mao. at priser og tilgjengelighet fortsatt er sentrale i den norske alkoholpolitikken, selv om disse virkemidlene er satt under press og kanskje ikke vurderes som like sentrale som før. I alle fall synes det klart at disse tradisjonelle virkemidlene ikke kan brukes i like sterk grad som tidligere, og det har derfor oppstått et behov for alternative strategier i kampen mot alkoholskadene. "Forebygging" framføres ofte som et slags alternativt trylleformular, og man synes å glemme at de tradisjonelle virkemidlene nettopp har blitt utviklet med forebygging for øyet. Med "forebygging" menes i dag som regel noe annet enn høye priser og restriksjoner på tilgjengeligheten. Men hva dette "annet" skal være, synes noe uklart, og om det vil virke etter hensikten, synes enda mer uklart (Horverak et. al., 2000).

I denne rapporten ser vi først og fremst på hvorfor en reduksjon i det norske prisnivået på alkohol er sannsynlig, og på hvilke konsekvenser ulike prisreduksjoner sannsynligvis vil få på alkoholforbruket og på den alkoholrelaterte dødeligheten og voldskriminaliteten. Det er relativt dramatiske tall som framkommer av analysene, i alle fall når det gjelder de mest vidtgående scenariene. Selv om tallene naturligvis er beheftet med nokså stor usikkerhet, så viser de likevel med all ønskelig tydelighet at den liberaliseringen som skjer i dag vil ha sin pris. Det kan synes politisk vanskelig å unngå en videre liberalisering, og særlig kan det synes vanskelig å motstå avgiftsreduksjoner. Men det vil også være vanskelig å unngå konsekvensene av denne utviklingen, selv om man

satser på andre typer forebygging. I alle fall står vi i dag i en situasjon der det er vanskelig å peke på andre konkrete alternative virkemidler som det er grunn til å tro kan hindre de konsekvensene vi har påpekt i denne rapporten.

Summary in English

In this report we focus on present changes and challenges in Norwegian alcohol policy, especially with regard to excise duties and availability restrictions on alcohol. We also attempt at outlining a few scenarios of the future based on calculations of the effects of the different changes in the tax level on alcohol.

Chapter 1 describes the current alcohol policy and the way it is understood by the population. We have especially emphasized the development of Norwegian alcohol policy in the past decade. The border trade's significance to Norwegian alcohol policy has also been given some attention because the extent of this trade affects the development of the tax level on alcohol in Norway. Here we can expect significant changes in the time to come, partly because Systembolaget's shops (the Swedish alcohol monopoly) will be open on Saturdays from July 1, 2001, and partly because Sweden has had to accept EU's import quotas starting Jan. 1, 2004, which we can assume will lead to reduced prices on alcohol in Sweden and therefore will add to increased pressure on the prices and thus the excise duties on alcohol in Norway.

Chapter 2 describes the Norwegian taxes on alcohol in an international context. It is shown that Norway and Iceland, by far, have the highest excise duties on alcohol among the EU/EEC countries. However, if we look at the retail prices minus taxes, i.e. what goes to the producer, wholesaler, distributor and retailer, the picture is somewhat different. With the exception of beer – it is shown that this part of the alcohol price is lower in the countries where alcohol is sold through a retail monopoly, compared to Denmark. In Chapter 2 we have also described the tax reduction from Jan. 1, 2000 on fortified wine and the effects of this tax reduction.

In Chapter 3 we show how the prices on alcohol may affect the use of alcohol, and we further estimate what the consumption level may be given various price scenarios. First we describe the alcohol consumption in Norway for the last 20 years. Compared to the consumption level in 1980, the recorded alcohol consumption was a

little lower in year 2000, but when we take into account the estimated unrecorded consumption, there is no significant decline in total alcohol consumption, and we are thus far from the goal of a 25 per cent reduction in alcohol consumption.

The unrecorded alcohol comes partly from legal sources; tax-free shops, border trade and home production of wine and beer, and partly from illegal; smuggling and home-made spirits. The consumption of unrecorded alcohol seems to have been fairly stable during the 1990s, but there seems to have been a shift from illegal towards more legal goods in this period.

A large number of estimates of price elasticity for alcohol have been calculated in the past decades, and they all show that the price level affects the recorded alcohol consumption. In addition, it must be assumed that the price level also affects the unrecorded consumption, but in the opposite direction. Based on previous estimates of the price elasticity for alcohol and some assumptions about the effects on the unrecorded consumption, we have estimated how much various hypothesized reductions in the excise duties on alcohol will affect the total alcohol consumption. If excise duties were reduced to the extent that we had prices on the level of Swedish alcohol prices, the net increase in total consumption is estimated to about 1.6 litres pure alcohol per capita, for the population 15 years and above. By a reduction to the Danish price level, the increase in total consumption is estimated to about 2.7 litres, and if alcohol taxes were reduced by 17.5 per cent (a reduction proposed in the political debate), we expect an increase in total alcohol consumption of about 0.5 litre per capita. We have also given some reflections on how realistic these different scenarios for price reductions may be.

In Chapter 4 we estimate the amount of harm that can be expected from the estimated increases in the average consumption given the various price scenarios. The harmful effects we have looked at are total mortality; the mortality from alcohol related diseases; accidents; suicide and homicide, plus the number of sentences given for violence. By a reduction of the prices to the Swedish level one may expect an increase of about 600 deaths per year. If the prices are lowered to the Danish level, the number of deaths may increase with about 1000 per year. A tax reduction of 17.5 per cent may bring about 100 more deaths per

year. These estimates assume that other relevant conditions in society, for example different preventive efforts or our 'Nordic' way of drinking, do not change considerably. It also has to be stressed that the estimates are encumbered with a high degree of uncertainty.

Referanser:

ECON – senter for økonomisk analyse (1999): Markedet for alkoholholdige drikker. Rapport utarbeidet for Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon.

Edwards, G et. al (1994): Alcohol policy and the public good. New York: Oxford University Press.

Ericsson, Birgitta (2001): Grensehandel mot Sverige. Bil- og bussbasert handel år 2000, Stiftelsen Østlandsforskning.

Hauge, Ragnar og Amundsen, Arvid (1994): Virkninger av økt tilgjengelighet på alkohol. SIFArappport nr. 2/94, Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning, Oslo.

Holder, H., Kühlnhorn, E., Nordlund, S., Österberg, E., Romelsjö, A & Ugland, T. (1998): European Integration and Nordic Alcohol Policies. Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sydney: Aldershot.

Horverak, Ø., Baklien, B., Natvig, H., Rossow, I., Wilhelmsen, B. U. og Aarø, L. E. (2000): Til hvilken nytte? Norges forskningsråd/ Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning, Oslo.

Horverak, Øyvind and Bye, Elin K. (2000): Certain aspects of the Norwegian drinking pattern 1973-1999. Paper presented at 26th Annual Alcohol Epidemiology Symposium of the Kettil Bruun Society, Oslo, Norway 5-9. June 2000.

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

Lund, Ingeborg; Trollidal, Björn og Ugland, Trygve (1999): Norsk-svensk grensehandel med alkohol. SIFArappport nr. 1/99, Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning, Oslo.

Nordlund, Sturla (1974): Drikkevaner og vinmonopolutsalg, Universitetsforlaget, Oslo.

Nordlund, Sturla (1978): Lokale ølmonopol – Virkninger på drikkevanene. Oslo: Universitetsforlaget.

Norström, Thor (1998): "Estimating changes in unrecorded alcohol consumption in Norway using indicators of harm." *Addiction* Vol. 93(10):1531-1538.

Norström, Thor og Skog, Ole-Jørgen (2001): Effekter av lørdagsöppna systembolagsbutiker. Uppföljning av de första tio månaderna. www.regeringen.se

NOU 1995:24 Alkoholpolitikken i endring? Statens forvaltningstjeneste.

Rossow, I. (2001): Alcohol and homicide: a cross-cultural comparison of the relationship in 14 European countries. *Addiction*, 96 (Supplement), S77-S92.

Rossow, I. (1993): Suicide, alcohol and divorce - aspects of gender and family integration. *Addiction*, 88: 1659-1665.

Skog, Ole-Jørgen; Horverak, Øyvind; Nordlund, Sturla og Norström, Thor (1993): Vurdering av konsekvenser av ulike endringer i omsetningsform og priser for alkohol i Norge. SIFArapport nr. 4/93, Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning, Oslo.

Skog, O-J (2001): Alcohol consumption and overall accident mortality in 14 European countries, *Addiction*, 96 (Supplement); S35-S47.

Stenius, Kerstin og Österberg, Esa (1988): Hälsa för alla år 2000: alkoholkonsumtionen och de nordiska länderna. *Alkoholpolitik – Tidskrift för nordisk alkoholforskning*, 5 (4), 220-229.

WHO (1999): Global Status Report on Alcohol. World Health Organization, Geneva 1999.

Wagenaar, Alexander C. & Holder, Harold D. (1995): Changes in Alcohol-Consumption Resulting from the Elimination of Retail Wine

Monopolies – Results from 5 US States. *Journal of Studies on Alcohol*, Vol. 56:5, pp. 566-572.

Österberg, Esa (1995): Do alcohol prices affect consumption and related problems? In Holder, Harold D. and Edwards, Griffith *Alcohol and Public Policy: Evidence and Issues*. Oxford University Press.

Aas, Henrik (1994): Aksjon mot ulovlig spritomsetning: Data fra evalueringens forundersøkelse. SIFArappport nr. 3/94, Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning, Oslo.