

# SIRUS

SIRUS RAPPORT 7/2013

Trygve Ugland

## **Norsk alkoholpolitikk under EØS-avtalen - reaktiv og avpolitisert?**



Trygve Ugland

# **Norsk alkoholpolitikk under EØS-avtalen**

## **- reaktiv og avpolitisert?**

SIRUS-rapport nr. 7/2013  
Statens institutt for rusmiddelforskning  
Oslo 2013

Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) er et selvstendig forskningsinstitutt under Helse- og omsorgsdepartementet. Sirius har som formål å utføre forskning, dokumentasjon og formidling omkring rusmiddelspørsmål, med særlig vekt på samfunnsvitenskapelige problemstillinger. Instituttet har nasjonalt kompetansebibliotek på rusmiddelfeltet og er nasjonalt kontaktpunkt for Det europeiske narkotikaovervåkningscenteret, EMCDDA

Copyright SIRUS

Oslo 2013

ISBN 978-82-7171-409-3

ISSN 1502-8178

SIRUS

P.b. 565 Sentrum

0105 Oslo

Besøksadresse: Øvre Slottsgt. 2 B

Telefon: 22 34 04 00

E-post: [sirus@sirus.no](mailto:sirus@sirus.no)

[www.sirus.no](http://www.sirus.no)

# Forord

Denne rapporten inngår som en del av prosjektet ”Evaluering og oppfølging av arbeidet med EUs alkoholstrategi”.

Jeg ønsker å takke venner og kolleger ved SIRUS som har bidratt med gode råd og nyttige kommentarer til et tidligere utkast.

Sherbrooke, desember 2013

Trygve Ugland  
Bishop’s University

# Innhold

Sammendrag .....	5
1 Innledning.....	6
2 Top-down- og bottom-up-perspektiver på europeisering .....	9
3 Den politiske kampen om alkohol i Norge .....	11
4 Norsk alkoholpolitikk under EØS-avtalen.....	15
4.1 Reaktiv og avpolitisert? .....	15
4.2 Nye muligheter for en mer proaktiv alkoholpolitikk? .....	19
Økte innsatser og muligheter for innflytelse på EU-nivå .....	19
Økende fokus på kommunens rolle i norsk alkoholpolitikk .....	22
5 Konklusjon .....	25
Litteratur.....	26
English summary .....	29

## Sammendrag

Denne rapporten analyserer den alkoholpolitiske utviklingen i Norge i perioden 1994-2014. En hovedkonklusjon er at EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU i denne perioden har bidratt til en mer reaktiv tilnærming, samt en mer utbredt avpolitisering og rettsliggjøring av norsk alkoholpolitikk. Dette er i første rekke en følge av Norges sterkt begrensede muligheter til å påvirke EUs politiske beslutningsprosesser fra utsiden. Den hjemlige debatten om sentrale alkoholpolitiske virkemidlers forenelighet med EU/EØS-retten var spesielt dominerende i det første tiåret under EØS-avtalen.

En annen hovedkonklusjon er at norske myndigheter i de senere år har benyttet seg av nye strategier for å føre en mer proaktiv alkoholpolitikk. Norges deltakelse i arbeidet med EUs felles alkoholstrategi har åpnet muligheter til å påvirke EU. Samtidig kan det se ut som om tapet av politisk spillerom på statlig nivå har bidratt til økt oppmerksomhet omkring kommunens rolle i norsk alkoholpolitikk, og da særlig viktigheten av bevillingssystemet som alkoholpolitisk virkemiddel.

Norsk alkoholpolitikk vil også i framtiden avhenge av politiske myndigheters prioriteringer i forhold til sentrale virkemidler som bevillingssystemet, vinmonopolordningen, reklameforbudet, aldersgrenser og avgiftsnivået på alkohol. Vi har imidlertid også illustrert at alkoholpolitikken i større grad enn tidligere vil avhenge av hvorvidt norske statlige myndigheter evner å øke oppmerksomheten omkring alkoholrelaterte skader på internasjonalt/overnasjonalt nivå og lokalt i kommunene.

# 1 Innledning

I 2014 er det 20 år siden avtalen om Det europeiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) mellom den Europeiske Union (EU) og Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) trådte i kraft. Dette er den mest omfattende internasjonale avtalen Norge noen gang har inngått og den har hatt stor betydning for norsk politikk (Claes and Førland, 2010). Selv om et flertall av den norske befolkning stemte nei til medlemskap i EU i en rådgivende folkeavstemning i 1994, har EØS-avtalen blitt etterfulgt av nye omfattende avtaler med EU. Gjennom disse har Norge forpliktet seg til å følge EUs lovgivning på en rekke områder.

EØS-avtalen ble tidlig beskrevet som et kompromiss eller en hybrid som ”tvinger oss til å tenke i flere nyanser enn de svart-hvite motsetningene som dominerte den politiske kampen om EF- og EU-medlemskap i 1972 og 1994” (Claes and Tranøy, 1999: 288). Denne tvetydigheten kan gjenkjennes i Norges forhold til EU anno 2014. Norge er ikke formelt medlem av EU. Samtidig er Norge tilknyttet store deler av EU-samarbeidet, og har overtatt mye av EUs regelverk: ”Slik sett er Norge både innenfor og utenfor EU – på samme tid” (NOU, 2012:2: 35). På grunn av denne dualismen har Norge blitt omtalt som et spesielt interessant case innenfor europeiseringslitteraturen (Hovden, 2004).

Samlet sett har EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU bidratt til å viske ut det tradisjonelle skillet mellom innen- og utenrikspolitikk i den forstand at nasjonal politikk i større grad og innenfor stadig flere områder påvirkes av EU, som er en internasjonal/overnasjonal organisasjon. Ifølge Stortingsmeldingen om hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk, kan mellom 50 og 70 prosent av alle saker i kommunesektoren føres tilbake til vedtak om reguleringer som er tatt inn i norsk lovverk gjennom EØS-avtalen (St. meld. nr. 15 (2008-2009)).

På tross av at det knapt finnes noen politikkområder som er uberørt av EUs lovgiving, ble det tidlig bemerket at det var stor variasjon i prosesser og utfall (Claes and Tranøy, 1999). Den økende kompleksiteten og behovet for en helhetlig gjennomgang, var den direkte foranledningen til at Utenriksdepartementet i 2010 nedsatte et forskningsbasert, bredt sammensatt offentlig utvalg som skulle foreta en vurdering av politiske, rettslige, forvaltningsmessige og økonomiske konsekvenser av Norges avtaler og samarbeidsordninger med EU.

Resultatet av utvalgets arbeid ble publisert i 2012. En hovedkonklusjon i den mer enn 900 siders lange utredningen er at de aller fleste områder av norsk samfunnsliv er direkte eller indirekte berørt av Norges avtaler med EU:



“Avtalene har betydning på de fleste samfunnsområder – økonomi, næringsliv, arbeidsliv, velferd, helse, distriktspolitikk, energi, miljø, klima, samferdsel, forskning, utdanning, mat, landbruk, fisk, alkohol, likestilling, forbrukervern, sivil beredskap, grensekontroll, innvandring, politisamarbeid, sikkerhets- og forsvarspolitikk, og mye annet. Samtlige 17 departementer arbeider i større eller mindre grad med EU/EØS-saker, og det samme gjør de fleste ytre etater og samtlige 430 kommuner, som opplever at EØS-relaterte spørsmål utgjør en stor del av hverdagen deres. Av ca. 600 norske lover inneholder omlag 170 i større eller mindre grad EU-rett, og det samme gjør ca. tusen norske forskrifter” (NOU 2012:2: 18).

Selv om disse avtalene i stor utstrekning har ivaretatt norske verdier og materielle interesser, blir det imidlertid også påpekt at Norges spesielle tilknytningsform til EU har flere svakheter (NOU, 2012:2). To grunntrekk som blir fremhevet, er at EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU har bidratt til en mer *reaktiv* tilnærming til politikktutforming, samt en mer utbredt *avpolitisering* (NOU, 2012:2).

En reaktiv tilnærming vil si at norsk politikk i stor grad drives av hva som skjer i EU ettersom Norge ikke har formell initiativrett i EU-prosessene. De uformelle kanalene til å sette saker på den politiske dagsorden er også begrensede. ”Norsk europapolitikk handler derfor først og fremst om å følge utviklingen i EU, innhente informasjon om aktuelle utviklingstrekk og tilpasse seg til disse” (NOU, 2012:2: 840).

Avpolitiseringsen har å gjøre med at Norge som tredjeland ikke deltar i de formelle politiske beslutningsprosessene i EU, og at tilgangen til EUs viktigste institusjoner – Europakommisjonen, Ministerrådet, Det europeiske råd og Europaparlamentet – er sterkt begrenset. Forholdet til EU ivaretas derfor i betydelig grad av embetsverket og påvirkning gjennom mer uformelle kanaler. Europeiseringen av norsk politikk har derfor blitt beskrevet som en konflikt mellom demokrati og diplomati (Claes, 2003). Avpolitiseringsen er også en konsekvens av en økende rettsliggjøring av politikken hvor domstolene og overvåkningsorganene innenfor EU- og EFTA-systemet er sentrale aktører. Rettsliggjøringen innebærer at man i økende grad beveger seg bort fra å formulere hva som er ut fra et politisk ståsted ønskelig og hensiktsmessig, til i større grad å diskutere hva som kan forsvares ut fra et juridisk bindende regelverk.

Det er en klar sammenheng mellom en reaktiv tilnærming til politikktutforming og en mer generell avpolitisering: ”Fordi Norge ikke deltar i de politiske beslutningsprosessene i Brussel er det ikke insentiver for norsk politisk engasjement. Hvis man ikke kan gjøre en forskjell, er det liten grunn til å engasjere seg” (NOU, 2012:2: 842). Norges tilknytningsform til EU reiser derfor grunnleggende spørsmål om demokratisk deltakelse og legitimitet.

Hovedmålsettingen med denne rapporten er å gi en oppdatert og teoretisk forankret beskrivelse av europeiseringen av norsk alkoholpolitikk i perioden 1994-2014. Alkohol har vært et stadig tilbakevendende tema etter at EØS-avtalen trådte i kraft, og et sentralt spørsmål er hvorvidt norsk alkoholpolitikk kan beskrives som reaktiv og avpolitisert. Det vil også bli drøftet hvordan dette politikkområdet vil kunne bli påvirket i fremtiden i lys av utviklingen de siste 20 årene.

Rapporten er organisert som følger: Kapittel 2 presenterer en teoretisk bakgrunn for rapportens drøftelser. Det illustreres her hvordan begrepet europeisering og forholdet mellom EU og dets medlemstater kan analyseres både utfra et top-down-perspektiv (i hvilken grad EU påvirker politikk i medlemsstatene) og et bottom-up-perspektiv (i hvilken grad medlemstater evner å påvirke EUs politikk i samsvar med egen politikk). Dette analytiske rammeverket kan også benyttes til å belyse Norges forhold til EU, og etter en kort historisk oversikt i kapittel 3 blir europeiseringen av norsk alkoholpolitikk i perioden 1994-2014 analysert fra et top-down og et bottom-up perspektiv i kapittel 4. Rapporten avsluttes med en presentasjon av hovedkonklusjoner og en diskusjon rundt mulige framtidsutsikter i kapittel 5.

## 2 Top-down- og bottom-up-perspektiver på europeisering

Europeisering er et mye brukt begrep i studier som analyseres politiske endringsprosesser i EU. Begrepet har imidlertid blitt definert og benyttet på mange forskjellige måter (Olsen, 2002). Vi er her opptatt av det gjensidige påvirkningsforholdet mellom det nasjonale nivå og EU. Europeiseringen av norsk alkoholpolitikk vil derfor ses i lys av et top-down- og et bottom-up-perspektiv (Bulmer and Lequesne, 2013).

Et top-down-perspektiv fokuserer på i hvilken grad EU påvirker politikk i medlemstatene, mens et bottom-up-perspektiv studerer i hvilken grad medlemstater evner å påvirke EUs politikk i samsvar med egen politikk. Et top-down-perspektiv behandler derfor EU som uavhengig variabel og nasjonal politikk som avhengig variabel. I et bottom-up-perspektiv er det motsatt. På tross av forskjellene i fokus er det viktig å se disse prosessene i sammenheng. For eksempel er det grunn til å anta at en medlemsstat som makter å forme EUs politikk innfor et bestemt område (bottom-up) også vil møte mindre endringspress på det nasjonale nivå (top-down).

I hvilken grad EU påvirker medlemstatene, men også i hvilken grad medlemsstater evner å påvirke EU, varierer fra politikkområde til politikkområde, samt mellom de ulike medlemsstater. Påvirkning og endringspress kan for eksempel antas å øke dersom nasjonal politikk står i sterk kontrast til den politikken man finner i andre medlemsstater og på EU-nivå (se Cowles, Caporaso, and Risse, 2001). Presset vil også avhenge av faktorer knyttet til de ulike medlemsstatenes politiske og økonomiske tyngde innenfor EU-systemet. Både objektive faktorer som medlemsstaters areal, folketall og geopolitiske posisjon, og mer subjektive faktorer knyttet til gode argumenter og vurderinger av viktigheten av et politisk tema i en bestemt medlemstat, er her viktige hensyn. Hvor lenge et land har vært medlem av EU kan også tenkes å spille en viktig rolle i et slikt europeiseringsperspektiv (Wallace, 2005).

Det vi her analyserer er effekten av EU på en liten, perifer ikke-medlemsstat (Norge) innenfor et politikkområde som tradisjonelt har blitt sett på som et særnordisk fenomen (alkoholpolitikk) (Holder et al., 1998). Det var derfor grunn til å forvente et sterkt endringspress på norsk alkoholpolitikk da Norge på 1990-tallet valgte en tettere deltakelse i den europeiske integrasjonsprosessen.

Hypotesen om en mer reaktiv og avpolitisert alkoholpolitikk kan ses i sammenheng med distinksjonen mellom europeisering av politikk som en top-down- versus bottom-up-prosess. Rent konkret kan det forventes at Norge vil ha begrensede muligheter til å delta i proaktive bottom-up-prosesser på EU-nivå, og at utviklingen i norsk alkoholpolitikk derfor i større grad

kan forklares gjennom top-down-prosesser og en mer reaktiv tilnærming. En slik utvikling vil i så fall stå i sterk kontrast til hvordan alkoholspørsmålet tradisjonelt har blitt håndtert i Norge.

### 3 Den politiske kampen om alkohol i Norge

Kampen om alkohol er en av de mest langvarige og dramatiske i norsk politikk, og vi vil her gi et kort overblikk over alkohol som et sentralt politisk stridsspørsmål i Norge, fra måteholdsbevegelsens kamp mot brennevinet på 1850-tallet, til EØS-avtalen trådte i kraft i 1994.

Kampen om alkohol er nært knyttet til selve utviklingen av norsk demokrati og massepolitikk. Sammen med språkstriden og religiøs aktivitet utgjør avholdssaken en av de tre historiske motkulturene som tidlig satte preg på norsk politikk. Måteholds- og avholdsorganisasjoner utgjorde for eksempel en betydningsfull del av organisasjonsbølgen som slo over landet på midten av det nittende århundre (Hauge, 1998). Avholdssaken spilte også en sentral rolle i forbindelse med framveksten av det norske partisystemet fra 1880-tallet (Rokkan, 1987). Ifølge Stein Rokkan ble alkoholspørsmålet sentralt fordi det var knyttet til mer overordnede forhold i samfunnet. I Venstre ble for eksempel motstanden mot alkohol sett på som en del av en mer omfattende protestbevegelse mot den moralske oppløsningen som følge av den økende urbaniseringen:

”Det er fristende å tolke avholdsbevegelsens styrke innen Venstre som nok et uttrykk for den inngrodde uvilje mot å akseptere påvirkning og påbud fra den etablerte elite: motstanden mot å ta del i de kondisjonerte selskapsliv, der bruken av alkohol var en naturlig del av omgangsformen, ble ensbetydende med en avvisning av fri og utvungen kontakt over kulturkløften og bidrog dermed til å forsvare en mangfoldighet av lokale kulturelle miljøer mot å forvitre gjennom uformell sosial kontakt med andre miljøer” (Rokkan, 1987: 71).

Mens alkoholspørsmålet i begynnelsen var sterkt knyttet til partiet Venstre, ble Kristelig Folkeparti, som ble dannet av en utbrytergruppe innen det gamle Venstre i 1933, avholdsbevegelsens fremste forsvarer i etterkigstiden. Eksempelvis inngikk målsettingen om et fullstendig rusmiddelfritt samfunn i Kristelig Folkepartis program helt fram til 1969 (Berg, 2003).

Avholdssaken var imidlertid også forbundet med en annen gjennomgripende konfliktdimensjon, nemlig klasseskillet. Avholdssaken stod sterkt innenfor arbeiderbevegelsen, som var kraftig rammet av alkoholmisbruk rundt århundreskiftet. Øyvind Horverak påpeker at målsettingen om alkoholforbud allerede ble tatt inn i Arbeiderpartiets arbeidsprogram i 1912, og at lederskikkelser som Oscar Nissen, Kyrre Grepp, Martin Tranmæl og Einar Gerhardsen alle var overbeviste avholdsmenn (Horverak, 2013). Arbeiderpartiet var riktignok ikke samstemmige i denne saken. Ulf Torgersen (1969) har

dokumentert at alkoholspørsmålet veide tungt i maktkampen internt i Arbeiderpartiet perioden 1912 til 1927.

Den organiserte avholdsbevegelsen, som ved høyden av sin makt i 1919 hadde 257 000 medlemmer av en befolkning på 2.6 millioner, var altså en folkebevegelse med stor politiske innflytelse og med sterke bånd til det politiske miljø (NOU, 1995:24). Den tverrpolitiske avholdsgruppen på Stortinget hadde etter stortingsvalget i 1915 hele 62 medlemmer, mens 34 andre erklærte seg enige i avholdsbevegelsens program. Det vil si at i alt 96 av 123 stortingsrepresentanter sto på avholdsbevegelsens program i alkoholpolitiske spørsmål (NOU, 1995:24).

Innføringen av forbudet mot brennevin og sterkvin etter en folkeavstemning i 1919, illustrerte også avholdsbevegelsens brede støtte i det norske folk. Forbudspolitikken var imidlertid kontroversiell, og på 1920-tallet falt flere regjeringer som følge av alkoholpolitiske konflikter (Botvar, 2009). I 1926 ble det avholdt en ny folkeavstemning hvor flertallet gikk inn for å oppheve forbudet. Alkoholpolitikken som ble fastlagt etter opphevelsen av brennevinsforbudet i 1927 danner grunnlaget for dagens politikk, hvor de viktigste virkemidlene er bevillingssystemet, vinmonopolordningen, reklameforbudet, aldersgrenser og avgiftsnivået (St. meld. nr. 30 (2011–2012)).

Selv om tilslutningen til avholdssaken og avholdsbevegelsens politiske innflytelse ble gradvis svekket på 1900-tallet, fortsatte den politiske kampen om disse virkemidlene både lokalt og nasjonalt. Salgs- og skjenketider og pris- og avgiftspolitikker er for eksempel to temaer som fortsatte å være gjenstand for regelmessig politisk debatt. Det samme kan sies om Vinmonopolets stilling (Saglie og Nordlund, 1993). Dette betyr at selv om norsk alkoholpolitikk har vært preget av en stor grad av kontinuitet med hensyn til valg av virkemidler, så har det vært mye politisk debatt omkring hvordan de skal tilpasses. EØS-avtalen skulle imidlertid også komme til å utfordre bruken av flere av disse virkemidlene i norsk alkoholpolitikk.

Alkoholloven av 1927 var i kraft til 1. januar 1990, samme år som EØS-forhandlingene startet.<sup>1</sup> Formålet med den nye alkoholloven av 1989 var ikke realitetsendringer, men først og fremst å forenkle og klargjøre eksisterende regler. EØS-forhandlingene skulle imidlertid allerede i 1991 føre til en ny evaluering av alkoholloven.

Under EØS-forhandlingene erklærte regjeringen tidlig at hovedvirkemidlene i norsk alkoholpolitikk kunne og skulle videreføres. Ved å foreta enkelte mindre justeringer ble det

---

<sup>1</sup> Alkoholloven av 1927 ble erstattet av nye alkoholloven av 2. juni 1989.

også slått fast at den statlige monopolordningen ville bestå.<sup>2</sup> Forhandlingsresultatet i forbindelse med den norske EF-søknaden fra 1972 antas i denne sammenheng å ha spilt en sentral rolle.<sup>3</sup> Etter ønske fra Norge ble derfor ikke monopolspørsmålet gjort til tema under EØS-forhandlingene, men gjennom en ensidig fellesnordisk erklæring som ble lagt til som et vedlegg til EØS-avtalen som ble signert i 1992, ble EU gjort oppmerksom på alkoholmonopolenes formål og viktighet:

”Uten at det berører forpliktelsene som følger av avtalen, minner Finland, Island, Norge og Sverige om at deres alkoholmonopoler er opprettet på grunnlag av viktige helse- og sosialpolitiske hensyn” (St.prp. nr. 100 (1991-92): 428).

Erklæringen ble ikke kommentert fra EUs side. Dette innebar at EØS-avtalen ble signert uten at alkoholmonopolordningen hadde vært gjenstand for politiske forhandlinger med EU.

Alkoholpolitikken ble imidlertid et viktig politisk stridstema i den hjemlige debatten om norsk deltakelse i EØS-samarbeidet. Alkoholmonopolenes fremtidige stilling stod for eksempel sentralt i forbindelse med selve ratifisering av EØS-avtalen i 1992. Maktbalansen i Stortinget førte til at regjeringen var avhengig av støtten fra Kristelig Folkeparti for å oppnå det nødvendige ¾ flertall. Samtlige av Kristelig Folkepartis 12 representanter var medlemmer av Stortingets avholdsgruppe, og det er tvilsomt om partiet ville ha stemt ja uten regjeringens forsikringer om at monopolordningen ville bli opprettholdt (Ugland, 1996).

Før EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994 hadde allerede Sverige (juli 1991), Finland (mars 1992) og Norge (november 1992) søkt om fullt medlemskap i EU. Som svar på disse søknadene fikk alle tre land klar beskjed fra Europakommisjonen om at alkoholmonopolordningen ikke var forenlig med EUs regelverk. Både Finland og Sverige svarte med å inngå i politiske samtaler med Europakommisjonen for å finne en løsning, og i desember 1993 oppnådde begge land enighet med EU om å avvikle samtlige monopol bortsett fra detaljmonopolet (Ugland, 1996). Den norske regjering avslo imidlertid tilbudet fra Europakommisjonen om å inngå i politiske samtaler om alkoholmonopolordningen.

På tross av en lang historie som et sterkt politisert område, valgte altså regjeringen å avstå fra formelle forhandlinger med EU om alkoholpolitikken i forbindelse med EØS- og medlemskapsforhandlingene. Gjennom denne beslutningen signaliserte også regjeringen at den ikke ville legge seg på en proaktiv linje vis-a-vis EU når det gjaldt alkoholpolitikken.

---

<sup>2</sup> For å unngå anklager om diskriminering valgte den norske regjering å oppheve monolet for import og engrossalg av øl, samt at det ble foretatt visse endringer i Vinmonolets innkjøpsrutiner og vareutvalg.

<sup>3</sup> Etter uttalelser fra Kommisjonen i 1971 avga regjeringen en stortingsmelding hvor det ble hevdet at kun Vinmonolets eneretter til import og engrossalg av utenlandsk øl måtte avvikles (St. meld. nr. 50 (1971-72): 132).

Norske politiske myndigheter valgte istedenfor en fremgangsmåte med selvpålagte tilpasninger til hva man fra norsk side mente kunne forsvares i henhold til et juridisk bindende regelverk. Det vil i neste kapittel bli illustrert at denne passive linjen kan gjenkjennes i europeiseringen av norsk alkoholpolitikk etter 1994. En mer reaktiv tilnærming, samt en mer avpolitisert debatt om tilpasning til EUs regelverk, har i økende grad preget norsk alkoholpolitikk under de første 20 årene med EØS-avtalen.



## 4 Norsk alkoholpolitikk under EØS-avtalen

### 4.1 Reaktiv og avpolitisert?

Dagen etter at den finske og svenske regjering i desember 1993 hadde besluttet å etterkomme Europakommisjonens krav om en delvis avmonopolisering, uttalte daværende handelsminister, Bjørn Tore Godal: ”Norge har latt problemet ligge. Den ordningen vi har er i samsvar med EØS-avtalen. Jeg har registrert at Sverige og Finland har fått nei fra EF til å beholde sine import- og engrosmonopoler. Det har altså ikke Norge fått” (Strand, 1993). Det var bare i Norge, som ennå ikke hadde svart på Europakommisjonens uttalelse, at alkoholmonopolspørsmålet var uavklart da EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994.

Allerede i EØS-samarbeidets første uke sendte imidlertid EFTAs overvåkningsorgan, ESA (EFTA Surveillance Authority), et brev til norske myndigheter hvor de ba om en redegjørelse vedrørende Vinmonopolets virksomheter.<sup>4</sup> Norge blir med dette tvunget inn i direkte drøftelser om monopolordningen. Dette innebar samtidig at monopolspørsmålet hadde blitt flyttet over til den juridiske arena. Etter at ESA overleverte sin grunngitte uttalelse til den norske regjering i desember 1994, besluttet Norge i februar 1995 å etterkomme ESAs krav om å avvikle de ulike monopolordningene som gjaldt alkohol bortsett fra detaljmonopolet i februar 1995.<sup>5</sup> EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i Restamarksaken (Sak E- 1/94), hvor det finske importmonopolet blir erklært uforenelig med EØS-avtalens Artikkel 11, hadde en utslagsgivende innvirkning på den norske beslutningen om ikke å bringe saken inn for EFTA-domstolen (Ugland, 1996).<sup>6</sup>

Stortinget vedtok avviklingen av import-, engros- og eksportmonopolet i juni 1995 (St.prp. nr. 49 (1994-95)). Dette innebar at norske myndigheter langt på vei måtte gi slipp på den historiske målsettingen om å holde private næringsinteresser utenfor omsetningen av vin og brennevin. Selv om den alkoholpolitisk viktigste delen av Vinmonopolet AS ikke ble berørt av denne endringen, var det fremdeles mye usikkerhet knyttet til detaljmonopolets fremtid. Dagen etter at Stortinget hadde vedtatt delingen av Vinmonopolet ba nemlig Landskrona tingsrätt i Sverige EU-domstolen om å bedømme om hvorvidt det svenske detaljmonopolet, Systembolaget, var forenelig med EUs regelverk (Franzén-saken, Sak C-189/95). Dommen i den såkalte Franzén-saken falt ikke før i oktober 1997. Dette medførte at spekulasjoner om

---

<sup>4</sup> Brev datert 7. januar 1994 fra ESA til norske myndigheter.

<sup>5</sup> ESAs grunngitte uttalelse blir overlevert den norske regjering den 30. desember 1994.

<sup>6</sup> Restamarksaken (Sak E- 1/94) havnet hos EFTA-domstolen etter at den finske tollnemden hadde bedt om en rådgivende uttalelse om hvorvidt importmonopolet på alkoholholdige drikkevarer var forenelig med EØS-avtalen.

EU-domstolens konklusjon i stor grad dominerte debatten om norsk alkoholpolitikk i perioden fra 1994 til 1997. Den avventede holdningen kommer tydelig fram i forbindelse med de norske alkohollovendringene i 1996:

”Landskrona tingsrätt i Sverige begjærte i juni 1995 en prejudisiell avgjørelse fra EF-domstolen om det svenske systembolaget er forenlig med EF-traktatens art 30 og 37 (Sak C-189/95). Spørsmålet vil kunne ha betydning også for det norske detaljsalgsmonopol, men det er foreløpig uklart når saken kommer opp for domstolen” (Ot.prp. nr. 7 (1996-97)).

I denne venteperioden ble også det norske Vinmonopolet direkte utfordret av EFTA-domstolen i to ulike saker (Wilhelmsen-saken, Sak E-6/96 og Gundersen-saken, Sak E-1/97).

EFTA-domstolens dom i den såkalte Wilhelmsen-saken ble avsagt i juni 1997.<sup>7</sup> Her ble det slått fast at detaljmonopolet er forenlig med EØS-avtalen så lenge det ikke diskriminerer mellom utenlandske og innenlandske produkter. Dette synet blir bekreftet noen måneder senere i EU-domstolens dom i Franzén-saken. Domstolen konkluderte her at det svenske detaljmonopolet er forenlig med EU-retten så lenge det kan forsvares utfra hensynet til folkehelse, og ikke innebærer skjult diskriminering. EFTA-domstolen presenterte en liknende konklusjon i Gundersen-saken i desember 1997.<sup>8</sup> Detaljmonopolets legitime rolle i norsk alkoholpolitikk ble også slått fast av EFTA-domstolen i den såkalte rusbrussaken (Sak E-9/00) fra 2002.<sup>9</sup>

Monopolordningens juridiske forenelighet med EUs regelverk dominerte den alkoholpolitiske debatten i Norge til fordel for diskusjoner om hva som fra et politisk ståsted var ønskelig og hensiktsmessig i den første fasen av EØS-samarbeidet. Utspill fra ESA spilte i denne sammenheng en viktig rolle. Dette innebar at norsk alkoholpolitikk i økende grad var blitt reaktiv og avpolitisert.

Selv om detaljmonopolets framtid ikke har blitt direkte utfordret siden 1997, har et annet hovedvirkemiddel i norsk alkoholpolitikk – reklameforbudet – blitt rettslig utfordret. I

---

<sup>7</sup> Wilhelmsen-saken (Sak E-6/96) ble brakt inn for EFTA-domstolen etter at Oslo byrett hadde bedt om en rådgivende uttalelse om hvorvidt ordningen med detaljmonopolsalg av sterkt øl (over 4,75 volumprosent) var forenlig med EØS-avtalen.

<sup>8</sup> Gundersen-saken (Sak E-1/97) ble brakt inn for EFTA-domstolen etter at Oslo byrett hadde bedt om en rådgivende uttalelse om hvorvidt Vinmonopolets enerett til salg av vin var forenlig med EØS-avtalen.

<sup>9</sup> Rusbrussaken (Sak E-9/00) ble brakt inn for EFTA-domstolen etter at ESA hadde anlagt sak mot Norge med krav om likebehandling av øl og andre drikkevarer (i praksis den såkalte rusbrusen) som inneholder mellom 2,5 og 4,75 volumprosent alkohol. EFTA-domstolen konkluderte her med at det ikke var adgang til å forskjellsbehandle produkter i samme alkoholklasse. Dette innebar at enten måtte øl flyttes til Vinmonopolet eller så måtte man åpne for salg av rusbrus i butikkene. Norske myndigheter valgte det siste alternativet, og siden januar 2003 har rusbrus vært tilgjengelig i norske dagligvarebutikker.

motsetning til alkoholmonopolordningen, ble reklameforbudet gjenstand for direkte forhandlinger i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen. Fokus fra norske myndigheter var å forhindre alkoholreklame fra utlandet. For å opprettholde reklameforbudet som et virkemiddel i en restriktiv alkoholpolitikk oppnådde man en løsning som innebar en rett til å stanse viderefremming av alkoholreklame i fjernsynssendinger fra utlandet som var særskilt rettet mot Norge.<sup>10</sup> Denne ordningen var i første rekke rettet mot TV3 som er lokalisert i England. Denne forhandlingsløsningen innebar et skriftlig unntak fra EUs rådsdirektiv om fjernsynsreklame.

Norske myndigheter har aktivt forsøkt å opprettholde dette skriftlige unntaket etter at EØS-avtalen trådte i kraft. Denne målsettingen måtte imidlertid oppgis etter at EU vedtok et nytt direktiv om audiovisuelle medietjenester i 2007 (AMT-direktivet). Etter gjentatte forsøk på å videreføre unntaket kunngjorde regjeringen i 2012 at AMT-direktivet ville bli innlemmet i EØS-avtalen uten unntaket. På tross av dette anser norske myndigheter at et forbud mot alkoholreklame i rettede sendinger fra utlandet er forenelig med AMT-direktivet, og at eventuelle brudd kan håndheves i samsvar med direktivets prosedyrer (St.prp. nr. 9 L (2012–2013)).

Når det gjelder hjemlige sendinger er situasjonen mer rettslig avklart, og det norske alkoholreklameforbudet synes å stå støtt etter å ha blitt direkte utfordret med utgangspunkt i EU- og EØS-retten i 2003. Den direkte foranledningen til at det norske reklameforbudet på alkohol ble utfordret, var at det svenske mattidsskriftet *Gourmet* i 1997 hadde publisert en tre siders reklame for forskjellige alkoholholdige drikkevarer. Den svenske Konsumentombudsmannen (KO) brakte saken inn for Stockholms tingsrätt, som i sin tur anmodet EU-domstolen om en rådgivende uttalelse (*Gourmet* saken, Sak C-405/98). I avgjørelsen som ble avgitt i 2001 konkluderte domstolen med at et alkoholreklameforbud var forenelig med EU-retten dersom beskyttelse av folkehelsen ikke kunne realiseres ved hjelp av virkemidler som er mindre skadelige for den frie konkurransen. Til grunn for denne uttalelsen ligger EUs proporsjonalitetsprinsipp som det har blitt referert til en rekke ganger innenfor alkoholområdet (Ugland, 2002).

Stockholm tingsrätt konkluderte i denne saken med at det svenske totalforbudet var uforholdsmessig strengt (ikke proporsjonalt). Den svenske Marknadsdomstolen konkluderte i 2003 i tråd med denne tolkningen noe som innebar at reklame for alkoholholdige drikkevarer under 15% ble tillatt i trykte medier. Denne beslutningen fikk stor oppmerksomhet i Norge, og det resulterte i at en rettslig prosess ble startet mot det norske forbudet (*Vinforumsaken*, Sak E-4/04). I 2005 leverte EFTA-domstolen sin dom, som var nær identisk med

---

<sup>10</sup> Unntaket fra EØS-avtalen lød: “The EFTA States shall be free to compel cable companies on their territories to scramble or otherwise obscure spot advertisements for alcoholic beverages in programmes or television broadcasters whose main audience is in an EEA EFTA State” (St.prp. nr. 9 L (2012–2013): 71).

konklusjonen i Gourmet-saken: det var opp til norske domstoler å vurdere hvorvidt det norske alkoholreklameforbudet var forholdsmessig og tilfredsstillte proporsjonalitetsprinsippet. Mens Oslo Tingrett i 2006 konkluderte langs samme linje som den svenske Marknadsdomstolen, konkluderte Borgarting Lagmannsrett i 2008 og senere Høyesterett i 2009 med at det norske reklameforbudet både var egnet og nødvendig for å ivareta hensynet til folkehelsen. Det norske forbudet mot reklame kunne derfor opprettholdes.

Måten det norske alkoholreklameforbudet har blitt utfordret overfor EU- og EØS-retten, illustrerer den reaktive tilnærmingen og den økte rettsliggjøringen av norsk alkoholpolitikk, men i kontrast til prosessen mot den norske monopolordningen, gav EFTA-domstolen norske myndigheter et større politisk spillerom for tilpasninger. Det var opp til norske politiske myndigheter å overbevise det norske rettsvesen om at reklameforbudet på alkohol kunne opprettholdes.

De øvrige hovedvirkemidlene i norsk alkoholpolitikk, bevillingssystemet, aldersgrensene og avgiftsnivået på alkohol, har ikke blitt direkte utfordret av EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Avgiftsnivået har imidlertid blitt satt under indirekte press som følge av avgiftsreduksjoner i Finland og Sverige, som konsekvens av disse landenes tilpasning til EUs regelverk for privatimport (Ugland, 2002). På tross av dette er fremdeles avgiftsnivået i Norge vesentlig høyere enn i de nordiske nabolandene.

Samlet sett betyr dette at hovedvirkemidlene i norsk alkoholpolitikk har overlevd de første 20 årene med EØS-avtalen, og den observerte økningen i alkoholkonsumet i Norge i løpet av denne perioden kan derfor neppe tilskrives Norges avtaler med EU (Nordlund, 2007). På tross av at hovedvirkemidlene har ligget fast, kan norsk alkoholpolitikk i større grad beskrives som reaktiv og avpolitisert. EFTA-domstolen og norske domstolars fortolkninger av bestemmelser i EØS-avtalen har i sterk grad dominert den alkoholpolitiske debatten i Norge de siste 20 årene. Utvalget som i 2012 presenterte sin rapport om Norges avtaler og samarbeidsordninger med EU, slo fast at alkoholpolitiske saker har vært et stadig tilbakevendende stridstema: ”Antakelig er alkohol det saksområdet som har medført flest tvister under EØS-avtalen” (NOU, 2012:2: 501). Rettsliggjøringen av alkoholpolitikken kan derfor ses på som en grunnleggende endring innenfor norsk alkoholpolitikk. Rettsliggjøringen har ført til at kravet om forholdsmessighet mellom politiske virkemidler og målsettinger har blitt forsterket. Dette betyr i praksis at man må velge politiske virkemidler som på minst mulig måte griper inn i den frie vareflyt når målsettingen er å fremme helse- og sosialpolitiske interesser. Det politiske handlingsrommet har derfor blitt redusert.

Holdningene til alkohol har gradvis endret seg over tid, men selv om alkohol har blitt mer akseptert og tilgjengelig i det norske samfunnet etter 2. verdenskrig, syntes alkoholpolitikken å overleve som politisk stridstema, både lokalt i kommunene og på det nasjonale plan. EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU har imidlertid bidratt til en mer reaktiv tilnærming

og en økende avpolitisering av norsk alkoholpolitikk. Økt rettsliggjøring og Norges begrensede muligheter til å delta i de formelle politiske beslutningsprosessene i EU har bidratt sterkt til denne utviklingen. Europeiseringen av norsk alkoholpolitikk kan derfor i sterk grad forstås utfra en top-down-prosess hvor man fra Norges side drives av hva som skjer i EU. Vi vil i det følgende se på to utviklingstrekk som vil kunne øke mulighetene for å føre en mer proaktiv alkoholpolitikk.

## **4.2 Nye muligheter for en mer proaktiv alkoholpolitikk?**

Det har så langt blitt illustrert at norsk alkoholpolitikk langt på vei har blitt europeisert i den forstand at det internasjonale/overnasjonale nivå, først og fremst representert ved EU- og EØS-retten, har blitt mer sentralt i forhold til statlige myndigheter. Som en konsekvens av denne maktforskyvningen fra nasjonalt til overnasjonalt nivå, har Norge i den senere tid økt innsatsen mot EU på det alkoholpolitiske området. Selv om Norges muligheter til å påvirke EUs beslutningsprosesser og politikk fremdeles er sterkt begrenset, så har utviklingen i EU generelt, og innenfor det alkoholpolitiske området spesielt, bidratt til nye muligheter. Samtidig kan det synes som om EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU har bidratt til økt oppmerksomhet omkring den vertikale oppgavefordelingen mellom stat og kommuner. Det er ting som tyder på at tapet av politisk spillerom på statlig nivå har bidratt til økt oppmerksomhet omkring kommunenes rolle i norsk alkoholpolitikk. Begge disse utviklingstrekkene vil her bli beskrevet. Et sentralt argument er at begge kan åpne muligheter for en mer proaktiv alkoholpolitikk hvor fokus i sterkere grad blir rettet mot hva som er politisk ønskelig og hensiktsmessig i forhold til målsettingen om å redusere omfanget av alkoholrelaterte skader i samfunnet.

### **Økte innsatser og muligheter for innflytelse på EU-nivå**

Norske politiske myndigheter har anerkjent den økte europeiseringen og internasjonaliseringen av norsk alkoholpolitikk. I tråd med dette vedtok de nordiske helse- og sosialministrene i 2004 å koordinere det alkoholpolitiske samarbeidet vis-a-vis internasjonale organer. Hovedvekten ble i denne sammenheng lagt på Verdens helseorganisasjon og EU. Målet er her å påvirke internasjonale forhandlinger og prosesser ut fra en felles forståelse om at alkohol betraktes som en handelsvare med særlige helsemessige og sosiale konsekvenser (St. meld. nr. 30 (2011–2012): 43).

Norges muligheter til å påvirke EU har tradisjonelt vært meget begrenset. Norge som ikke-medlemsland har for eksempel ingen formell representasjon i de sentrale EU-institusjonene som Europakommisjonen, Ministerrådet, Det europeiske råd og Europaparlamentet. På tross av dette har det åpnet seg nye muligheter for å utøve innflytelse i den senere tid. Det er to årsaker til dette.

For det første har alkohol fått en stadig økende oppmerksomhet og status på EU-nivå. Spesielt Sverige har spilt en nøkkelrolle i å sette alkoholpolitikk på EUs dagsorden (Ugland, 2011). I forbindelse med det svenske EU-formannskapet i 2001 ble det bestemt at EU skulle utvikle en felles alkoholstrategi for å redusere omfanget av alkoholrelaterte skader i EU. Denne strategien, som har til hensikt å begrense overkonsum, alkoholdriking blant mindreårige, kjøring i beruset tilstand og føtalt alkoholsyndrom, ble endelig vedtatt under det finske EU-formannskapet i 2006 (Commission, 2006). I forbindelse med forarbeidene fikk Norge en *indirekte* kanal for innflytelse på EU gjennom det nordiske alkoholpolitiske samarbeidet.

Parallelt med denne utviklingen har satsingen på såkalte myke styringsinstrumenter åpnet for mer *direkte* kanaler for norsk deltakelse og innflytelse på EU-nivå. Satsingen på myke styringsinstrumenter basert på frivillige samordningsprosesser, informasjonsutveksling og referansetesting, er forbundet med Lisboatoppmøtet i 2000. Det ble her tatt initiativ til bruk av nye metoder for å løse problemer innenfor politikkområder hvor EUs medlemsland ikke har vært villige til å overføre formell kompetanse til det europeiske nivået gjennom såkalt "hard law".

Den åpne koordineringsmetoden, som går ut på at landene på frivillig grunnlag kommer til enighet om prioriteringer og skaffer frem informasjon om måloppnåelse basert på beste praksis, har i denne sammenheng fått mye oppmerksomhet. Den åpne koordineringsmetoden har ikke offisielt blitt vedtatt brukt innenfor alkoholområdet, men implementeringen av EUs felles alkoholstrategi bygger på tilsvarende metoder og teknikker. Intensjonen er at EUs alkoholstrategi gradvis skal bli inkorporert i handlingsplaner og lovverk i de ulike medlemslandene. For å fremme en slik utvikling blir fremdriften i hvert enkelt medlemsland løpende fulgt opp og evaluert av Europakommisjonen og av de øvrige medlemslandene. Dette skjer ved hjelp av nøye definerte og sammenliknbare indikatorer og kvantitative data. Ideen er her at en slik referansetesting av ytelser vil skape motivasjon og press på aktørene med hensyn til implementering av de vedtatte strategiene.

Europakommisjonen etablerte i 2007 et omfattende institusjonelt nettverk for å implementere EUs alkoholstrategi. De viktigste komiteene er her: 1) EUs alkohol- og helseforum (European Alcohol and Health Forum); 2) Komiteen for nasjonal alkoholpolitikk og handling (Committee for National Alcohol Policy and Action); 3) Komiteen for datainnsamling, indikatorer og definisjoner (Committee on Data Collection, Indicators and Definitions).

Alkohol- og helseforumet er en plattform hvor organiserte interesser og industrirepresentanter som er aktive på det europeiske plan kan utveksle informasjon, sammenlikne strategier og samarbeide om å redusere alkoholrelaterte skader. Forumet har også opprettet en vitenskapsgruppe som bidrar med råd og retningslinjer, samt to spesialutvalg som skal jobbe med henholdsvis markedsføringsspørsmål og problemstillinger relatert til ungdom og alkohol. I tillegg til møtene i EUs alkohol- og helseforum, arrangeres det et "Åpent Forum" for ikke-

medlemmer. Komiteen for nasjonal alkoholpolitikk og handling består av representanter fra de nasjonale regjeringer. Hovedmålsettingen med denne komiteen, som Norge har fått innvilget observatørstatus i, er å utveksle informasjon, kunnskap og god praksis vedrørende reduksjon av alkoholrelaterte skader. Komiteen for datainnsamling, indikatorer og definisjoner har som formål å utvikle nøkkelindikatorer for overvåkning av de overordnede resultater med relevans for alkoholstrategien.

Ifølge regjeringen er målet for norsk deltakelse i EUs alkoholpolitiske organer å kunne ”påvirke drøftelsene i EU-området, men også å få innspill gjennom erfaringsutveksling” (St. meld. nr. 30 (2011–2012): 44). Opprettelsen av det institusjonelle nettverket som har som formål å implementere EUs alkoholstrategi, medførte nye muligheter for Norge til å påvirke den alkoholpolitiske utviklingen i EU. Dette er også muligheter som Norge har benyttet seg av. Eksempelvis har flere representanter fra norske frivillige organisasjoner innenfor rusmiddelfeltet deltatt på møter på EU-nivå gjennom sine medlemskap i Nordan (Nordic Alcohol and Drug Policy Network) og Eurocare, som begge er offisielle medlemmer av EUs alkohol- og helseforum.

Norges representasjon i Komiteen for nasjonal alkoholpolitikk har vært særdeles aktiv, noe som framgår av deltakerlistene og referatene fra komiteens møter. En ser her at Norge har deltatt og vært representert med samme representant på samtlige 11 møter siden starten i 2007. Dette skaper kontinuitet i forhold til EUs alkoholpolitiske arbeid, noe som kan være en kilde til innflytelse. I referatene kan vi også lese at Norge har kommet med innspill på en rekke områder med direkte relevans for norsk alkoholpolitikk. På det siste møtet som ble avholdt i mai 2013, gav Norges representant en lengre presentasjon over alkoholsituasjonen i den nordiske regionen (Estland, Finland, Island, Latvia, Litauen, Norge, Polen, Russland, Tyskland og Sverige).<sup>11</sup> Den nordlige dimensjonen har fått økt oppmerksomhet i Norge i de siste årene på grunn av utstrakt økonomisk og sosial forbindelse med de aktuelle landene. Norge ledet for eksempel i 2012 en arbeidsgruppe som arbeider med å begrense rusmiddelrelaterte skader i nordområdene. Norges presentasjon i Komiteen for nasjonal alkoholpolitikk i 2013 kan ses i lys av dette arbeidet.

EUs alkoholstrategi, som ble lansert i 2006, skulle etter planen avsluttes 31. desember 2012. Det var imidlertid bred enighet blant EUs medlemsland om at arbeidet måtte videreføres. I et brev i august 2013 fra Helsekommissjonær Tonio Borg til den norske Helse- og omsorgsministeren, takkes Norge for innsatsen under implementeringen av alkoholstrategien,

---

<sup>11</sup> Referatene fra samtlige møter avholdt i forbindelse med implementeringen av EUs alkoholstrategi er tilgjengelig på Europakommisjonens hjemmeside: [http://ec.europa.eu/health/alcohol/policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/alcohol/policy/index_en.htm).

og inviteres samtidig til fortsatt deltakelse i dette samarbeidet.<sup>12</sup> Dette brevet var et direkte svar på de nordiske helseministrenes felles oppfordring til Europakommisjonen om å komme i gang med å utforme en ny alkoholstrategi for EU/EØS-området til erstatning for den någjeldende strategien. Norge har fulgt opp invitasjonen om fortsatt deltakelse i det alkoholpolitiske arbeidet med å sende ("sekundere") en nasjonal ekspert fra Helse- og omsorgsdepartementet til Europakommisjonens generaldirektorat for helse- og forbrukersaker (DG SANCO) i 2013.

Gjennom EØS-avtalen har Norge anledning til å delta i de politiske prosessene på EU-nivå ved å tilby nasjonale eksperter til Europakommisjonen, for kortere eller lengre perioder. Lønn og andre utgifter i forbindelse med oppholdet til disse ekspertene dekkes av norske myndigheter. Den norske regjering har nylig fremhevet viktigheten av at Norge utnytter mulighetene for sekondering av nasjonale eksperter til Europakommisjonen best mulig for å fremme norske interesser vis-a-vis EU (St. meld. nr. 5 (2012-13)). Det blir i denne sammenheng uttrykt ønske om at nasjonale eksperter fra norsk forvaltning får "policyorienterte oppgaver under oppholdet i Kommisjonen" (St. meld. nr. 5 (2012-13): 77). Det blir videre poengtert at regjeringen også arbeider for å utplassere nasjonale eksperter til EUs øvrige institusjoner, som for eksempel Europaparlamentet. Helse- og omsorgsdepartementets utplassering av en person med alkoholpolitisk ekspertise i DG SANCO kan i så måte betraktes som en strategisk og proaktiv handling i forhold til fremtidens alkoholpolitikk.

Fra et europeiseringsperspektiv betyr den senere tids utvikling at Norges muligheter til å delta i bottom-up-prosesser med hensyn til utformingen av alkoholpolitikk på EU-nivå, har økt. Perioden fra 1994 til 2007 var, som tidligere illustrert, sterkt dominert av top-down-prosesser og en mer reaktiv og avpolitisert tilnærming til alkohol som politikkområde.

## **Økende fokus på kommunens rolle i norsk alkoholpolitikk**

Norsk alkoholpolitikk befinner seg imidlertid ikke bare i skjæringspunktet mellom nasjonalt og internasjonalt/overnasjonalt nivå. Skillet mellom stat og kommune har også vært et sentralt stridstema i norsk alkoholpolitisk historie. Dette har for eksempel forårsaket og anskueliggjort spenninger mellom statlig regulering og kommunalt selvstyre, mellom legale normer og en uformell og akseptert drikkekultur, og mellom næringsinteresser og helse- og sosialpolitiske hensyn (Baklien and Skjælaaen, 2012). Det vil her bli argumentert for at europeiseringen av norsk alkoholpolitikk kan ha bidratt til økt fokus på kommunenes rolle i norsk alkoholpolitikk.

---

<sup>12</sup> Brev datert 27. august 2013 fra Helsekommissjonær Tonio Borg til Helse- og omsorgsminister Jonas Gahr Støre. Dette brevet ble sendt til 8 medlemsland, samt til Island og Norge.



Den tradisjonelle ansvarsfordelingen i enhetsstater som Norge er at staten trekker opp rammene for politikken på ulike områder og at politisk myndighet delegeres til lavere nivå, som kommuner og fylkeskommuner. Selv om den norske stat er ansvarlig for hovedvirkemidlene i norsk alkoholpolitikk, spiller kommunene en viktig rolle når det gjelder å håndheve og tilpasse nasjonal politikk til lokale forhold. Mens rammene for bevillingsordningen er fastsatt av staten, er det kommunenes oppgave å behandle bevillingssøknader, fastsette salgs- og skjenketider og utføre kontroll- og sanksjonsmyndighet.

Tiltak som begrenser den fysiske tilgjengeligheten til alkohol i samfunnet har blitt ansett som ett av de aller viktigste og mest effektive alkoholpolitiske virkemidler myndighetene har til rådighet (Babor et al., 2010). Bevillingssystemet spiller i så måte en nøkkelrolle, ettersom dette omfatter innvilgelse og fastsetting av rammene for salgs- og skjenkebevillinger, samt tiltak knyttet til oppfølging av slike bevillinger, som kontroll og reaksjoner. Forskning har imidlertid påpekt at norske kommuner ikke alltid utnytter de alkoholpolitiske virkemidlene knyttet til bevillingssystemet på en tilfredsstillende måte (Baklien and Skjælaaen, 2012; Skjælaaen, 2011). Det har for eksempel blitt påvist utbredt servering av alkohol til åpenbart berusede personer og til mindreårige. Videre har det blitt demonstrert at salgs- og skjenkekontrollen i kommunene i praksis avdekker få slike tilfeller, og at når overtredelser avdekkes får de sjelden konsekvenser. Videre unnlater ofte kommuner å gjennomføre det antall kontroller som loven krever.

Ifølge Jan Andersen (2000) kan det synes som om kommunene har lagt hovedvekten på målsettinger knyttet til lokalt næringsliv til fordel for å benytte bevillingssystemet som et helse- og sosialpolitisk virkemiddel for å begrense tilgjengeligheten av alkohol. Dette kan bidra til å forklare den dramatiske økningen i antallet salgs- og skjenkebevillinger i Norge over tid. Fra 1980 til 2010 økte antallet skjenkebevillinger fra 2439 til 7373. Mens det i 1980 var 111 kommuner uten skjenkebevilling, var det kun én i 2010. Videre tillater et økende antall kommuner skjenking til lovens maksimaltid kl. 03.00. Samme utvikling kan observeres når det gjelder antall bevillinger og åpningstider for salg av alkohol (Skjælaaen, 2011).

Statlige politiske myndigheter har i økende grad innsett viktigheten av kommunenes rolle, og i Stortingsmeldingen om en helhetlig rusmiddelpolitikk fra 2012 legges det opp til en politikk hvor staten inntar en tydeligere holdning til hvordan kommunene bør utforme alkoholpolitikken (St. meld. nr. 30 (2011–2012)). Det blir her fastslått at kommunene ifølge folkehelseloven er pliktige til å iverksette tiltak for å håndtere lokale utfordringer knyttet til alkoholforbruk. Bevillingssystemet blir her fremhevet som et særlig effektivt virkemiddel, og kommunene oppfordres til å styrke kontrollen med salgs- og skjenkebevillinger for å redusere omfanget av overskjenking og skjenking til mindreårige. Det slås videre fast at dersom ikke kommunene tar i bruk de eksisterende virkemidlene på frivillig basis, kan det resultere i

sterkere politisk styring fra statens side. Av konkrete forslag foreslår regjeringen å utarbeide en nasjonal norm/standard for god kontrollvirksomhet, samt øke kravene til kommunenes kontroll med bevilninger (St. meld. nr. 30 (2011–2012): 45).

Det økende fokuset på kommunens rolle, kan ses på som et forsøk på en mer proaktiv alkoholpolitikk i lys av et redusert politisk handlingsrom på statlig nivå, som følge av EU- og EØS-rettens økte betydning.

## 5 Konklusjon

Vi har her analysert den alkoholpolitiske utviklingen i Norge i perioden 1994-2014. En hovedkonklusjon er at EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU i denne perioden har bidratt til en mer reaktiv tilnærming, samt en mer utbredt avpolitisering og rettsliggjøring av norsk alkoholpolitikk. Dette er i første rekke en følge av Norges sterkt begrensede muligheter til å påvirke EUs politiske beslutningsprosesser fra utsiden. Den hjemlige debatten om sentrale alkoholpolitiske virkemidlers forenelighet med EU/EØS-retten var spesielt dominerende i det første tiåret under EØS-avtalen. Et top-down-perspektiv gir derfor en god beskrivelse av europeiseringen av norsk alkoholpolitikk i denne perioden.

En annen hovedkonklusjon er at norske myndigheter i de senere år har benyttet seg av nye strategier for å føre en mer proaktiv alkoholpolitikk. Norges deltakelse i arbeidet med EUs felles alkoholstrategi har åpnet muligheter til å påvirke EU i tråd med et bottom-up-perspektiv på europeisering. Samtidig kan det se ut som om tapet av politisk spillerom på statlig nivå har resultert i økt oppmerksomhet omkring kommunens rolle i norsk alkoholpolitikk, og da særlig viktigheten av bevillingssystemet som alkoholpolitisk virkemiddel.

Norsk alkoholpolitikk vil også i fremtiden avhenge av statlige politiske myndigheters prioriteringer i forhold til sentrale virkemidler som bevillingssystemet, vinmonopolordningen, reklameforbudet, aldersgrenser og avgiftsnivået på alkohol. Vi har imidlertid også illustrert at alkoholpolitikken i større grad enn tidligere vil avhenge av hvorvidt norske statlige myndigheter evner å øke oppmerksomheten omkring alkoholrelaterte skader på internasjonalt/overnasjonalt nivå og lokalt i kommunene. Utformingen av norsk alkoholpolitikk vil i så måte bli preget av økende kompleksitet, og avhenge av et samspill mellom aktører på ulike nivåer.

## Litteratur

- Andersen, J. (2000) Municipalities between the State and the People. I *Broken Spirits: Power and Ideas in Nordic Alcohol Control* (s. 157–84). NAD: Helsinki.
- Babor, T., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., Grube, J., et al. (2010) *Alcohol: No Ordinary Commodity*. Oxford: Oxford University Press.
- Baklien, B. og Skjælaaen, Ø. (2012) Loven, fylla og kommunene, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, (1), 4–34.
- Berg, S. L. (2003) *Samling om verdier : en studie av Kristelig Folkeparti 1969 - 2001*. Hovedfagsoppgave, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Botvar, P. K. (2009) *Skjebnetro, selvutvikling og samfunnsengasjement : den politiske betydningen av ulike former for religiøsitet blant norske velgere*. Ph.D. avhandling, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Bulmer, S. og Lequesne, C. (2013) *The member states of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Claes, D. H. (2003) EØS-avtalen - mellom diplomati og demokrati, *Internasjonal Politikk*, 61(3), 275–302.
- Claes, D. H. og Førland, T. E. (2010) *EU - mellomstatlig samarbeid og politisk system*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Claes, D. H. og Tranøy, B. S. (1999) *Utenfor, annerledes og suveren?: Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Commission (2006) *Communication from the Commission of 24 October 2006, 'An EU Strategy to Support Member States in Reducing Alcohol-Related Harm', COM (2006) 625 final*. .
- Cowles, M. G., Caporaso, J. A. og Risse, T. (2001) *Transforming Europe : Europeanization and domestic change*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Hauge, R. (1998) *Norsk alkohollovgivning gjennom 1000 år*. Oslo: Rusmiddeldirektoratet.
- Holder, H., Kühlnhorn, E., Nordlund, S., Österberg, E., Rommelsjö, A. og Ugland, T. (1998) *European Integration and Nordic Alcohol Control Policies*. Aldershot: Ashgate.

Horverak, Ø. (2013) Det norske arbeiderparti og alkoholpolitikk, *Nytt Norsk Tidsskrift*, 30(2), 198–206.

Hovden, E. (2004) Norway: Top Down Europeanization by Fax, I A. Jordan and Liefferink (eds.), *Environmental policy in Europe the Europeanization of national environmental policy* (pp. 154–71). London; New York: Routledge,.

Nordlund, S. (2007) The influence of EU on alcohol policy in a non-EU country, *Journal of Substance Abuse*, 12(6), 405–18.

NOU (1995:24) *Alkoholpolitikken i endring? Hvordan norske myndigheter kan møte de nye utfordringer nasjonalt og internasjonalt*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.

NOU (2012:2) *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*. Oslo: Utenriksdepartementet.

Olsen, J. P. (2002) The Many Faces of Europeanization, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(5), 921–52.

Ot.prp. nr. 7 (1996-97) *Om lov om endringer i alkoholloven*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.

Rokkan, S. (1987) *Stat, nasjon, klasse: Essays i politisk sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.

Saglie, J. og Nordlund, S. (1993): *Alkoholpolitikken og opinionen* (SIFA Rapport 3/93). Oslo: Statens Institutt for alkohol- og narkotikaforskning.

Skjælaaen, Ø. (2011) *Kommunenes forvaltning av alkoholloven*. Oslo: SIRUS.

St. meld. nr. 15 (2008-2009) *Interesser, ansvar og muligheter: Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. meld. nr. 30 (2011-2012) *Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk: Alkohol - narkotika - doping*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

St. meld. nr. 5 (2012-2013) *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St.prp. nr. 100 (1991-1992) *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St.prp. nr. 49 (1994-1995) *Om deling av A/S Vinmonopolet*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.

St.prp. nr. 9 L (2012–2013) *Endringer i kringkastingsloven, åndsverkloven og film- og videogramlova (gjennomføring av direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester mv.)*. Oslo: Kulturdepartementet.

Strand, M. (1993) Polet må dø – Leve Polet, *Dagbladet*, 22. desember.

Torgersen, U. (1969) *Landsmøtet i norsk partistruktur 1884-1940*. Oslo: Universitetsforlaget.

Ugland, T. (1996) *EØS, EU og alkoholmonopolene: en komparativ studie av de nordiske lands respons og strategivalg* (SIFA Rapport 4/96). Oslo: Statens Institutt for alkohol- og narkotikaforskning,.

Ugland, T. (2002) *Policy Re-categorization and Integration: Europeanization of Nordic Alcohol Control Policies*. Oslo: ARENA.

Ugland, T. (2011) *Alcohol on the European Union's Political Agenda: Getting Off the Policy Roller-Coaster?* (SIRUS Rapport 1/2011). Oslo: Norwegian Institute for Alcohol and Drug Research,.

Wallace, H. (2005) Exercising power and influence in the European Union, I S. Bulmer og C. Lequesne (eds.), *The member states of the European Union* (s. 25–44). Oxford: Oxford University Press,.

## English summary

This report analyses 20 years of Europeanization of Norwegian alcohol policy, and discusses the future prospects in this area of public policy in light of these developments.

The first main conclusion is that the European Economic Area (EEA) Agreement and Norway's other cooperation arrangements with the EU have led to a more reactive and depoliticized approach to alcohol policy. Political debates about how to reduce alcohol related harm have increasingly been replaced by technical debates about specific alcohol policy instruments' compatibility with EU law. This description seems particularly relevant in the first decade after the EEA Agreement entered into force in 1994.

A second main conclusion is that a more proactive approach to alcohol policy has gradually emerged in recent years. This is a result of two developments. First, the Norwegian government participates more actively in alcohol policy-making processes at the EU level. Second, more attention have been devoted to the alcohol policy potential at the municipal level.







## **SIRUS**

Postboks 565 Sentrum, 0105 Oslo

ISBN 978-82-7171-409-3

ISSN 1502-8178