

Om behovet av och möjligheterna att bevara en nationell alkoholpolitik vid närmare anslutning till EG

Gabriel Romanus

Hur går det med Sveriges möjligheter att föra en självständig alkoholpolitik vid ett närmare samarbete med EG? Den frågan ställer många.

Denna artikel om behovet av och möjligheterna att bevara en nationell alkoholpolitik vid en närmare anslutning till EG bygger på ett anförande vid en nordisk konferens i ämnet den 26–28 oktober 1989. Konferensen anordnades av Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning (NAD) i Frøslev i södra Danmark. Hela konferensmaterialet, som sammantaget ger en utomordentlig översikt över problematiken EG-alkohol, publiceras i bokform. Boken kan beställas från NAD, Annegatan 29 A 23, 00100 Helsingfors.

Gabriel Romanus är verkställande direktör i Systembolaget. Han är också ordförande i sektionen för Alcohol Policy i International Council on Alcohol and Addictions (ICAA), som är rådgivande organ till Världshälsorganisationen.

tion och erfarenheter ge vägledning.

Rent allmänt kan sägas, att fullt medlemskap ger större möjligheter att påverka utvecklingen inom gemenskapen. Samtidigt ger det också en starkare formell bindning till de beslut som fattas inom gemenskapen. Ett medlemsland blir förpliktat att följa EG-reglerna och kan, i sista hand efter beslut av EG-domstolen, anse sig tvingat att ändra sin nationella politik och lagstiftning.

Ett land som inte är medlem, är inte formellt bundet av annat än de avtal man träffar med gemenskapen. Men landet kan i förhandlingarna om sådana avtal utsättas för ett starkt tryck att ändra sin politik.

För att ta ett konkret exempel: De nordiska länderna utgör en intressant marknad för vin. EG har ett stort vinöverskott. När de svenska, norska och finländska företagen inom andra branscher vill säkra sina möjligheter på den stora EG-marknaden, kan våra länder utsättas för krav att ändra den politik, som syftar till att minska konsumtionen av alkoholdrycker.

Svensk alkoholpolitik

Mycket förenklat uttryckt består den svenska alkoholpolitiken av tre delar:

- information och påverkan
- restriktioner
- vård

Den del som i första hand berörs av ett närmare EG-samarbete är restriktionerna. Dessa består av regler på en rad olika områden, som framförallt innebär inskränkningar i rätten att tillverka, sälja och marknadsföra alkoholdrycker, men också i vissa fall gäller rätten att köpa och konsumera dessa drycker. De kan sammanfattas i tre huvudområden:

Mina synpunkter på ämnet utgår från ett svenskt perspektiv. Förhållandena i Finland, Island och Norge är dock likartade. Dels har de fyra ländernas alkoholpolitik gemensamma huvuddrag. Dels har länderna för de närmaste åren likartade relationer med EG. De eftersträvar närmare ekonomiska förbindelser, men medlemskap är – såvitt jag kan bedöma – inte aktuellt, i vart fall inte under den närmaste femårsperioden.

I Norge och Sverige förs dock en diskussion om medlemskap på längre sikt. Det kan därför vara anledning att något överväga vad ett medlemskap skulle innebära för möjligheten att föra en självständig alkoholpolitik. Där kan ett studium av Danmarks situa-

- lagstiftning om monopol och regler för servering och marknadsföring
- dryckesskatter
- åldersgränser

Sammantaget kan man säga, att Sverige liksom Finland, Island och Norge för en restriktiv alkoholpolitik. Detta omdöme gäller i synnerhet om man jämför med EG-länderna. Man kan också notera att de nordiska monopolländerna har lägre alkoholförsäljning per invånare än EG-länderna, med det enda undantaget att Finlands alkoholförsäljning är något högre än Irlands. Ordningsföljden blir i stort sett densamma, även om hänsyn tas till tillgängliga uppskattningar av den icke registrerade konsumtionen av alkohol, i form av hemtillverkade drycker, turistimport etc.

Jämförelser mellan olika länder är alltid vanskliga. Framför allt gäller detta tolkningar av orsakerna till samband och skillnader. Dryckesvanorna påverkas av så många olika faktorer vid sidan av de politiska åtgärderna, såsom klimat, odlingsförhållanden, ekonomi, traditioner, kultur, massmedier etc.

Den restriktiva alkoholpolitikens betydelse

Mot den bakgrunden är det svårt att hävda, att den restriktiva alkoholpolitiken är den *enda* orsaken till skillnaden i alkoholkonsumtion. Det är dock sannolikt att den har bidragit till att hålla nere alkoholkonsumtionen i de nämnda nordiska länderna. I tex Sverige var alkoholkonsumtionen, innan den restriktiva alkoholpolitiken infördes i början av 1900-talet, långt större än nu, trots att levnadsstandarden då var mycket lägre.

Jämförelser av alkoholskadorna i olika länder är också vanskliga att göra. Statistiken är mycket ofullständig, vilket har samband med att överkonsumtion av alkohol som orsak till sjukdom och död är svår att fastställa. Det anses ofta negativt för individen att uppge att han/hon konsumerar mycket alkohol. I länder där alkoholproduktionen har stor ekonomisk betydelse, finns också ett motstånd mot att erkänna alkoholens skadeverkningar.

Statistiken beträffande en sådan utpräglad alkoholrelaterad dödsorsak som levercirrhos visar dock ett klart samband med den registrerade alkoholkonsumtionen. På senare tid har också allt fler uppgifter om alkoholskadornas omfattning i högkonsumtionslän-

derna kommit fram. Det får nu anses vara en etablerad uppfattning bland forskare — manifesterad i tex i WHO:s rapporter och rekommendationer — att större alkoholkonsumtion leder till ökade skador på en rad olika områden.

Vid NAD-konferensen i Danmark i oktober 1989 höll Esa Österberg från Alkoholpolitiska forskningsinstitutionen i Helsingfors och Ole-Jørgen Skog från Statens Institutt for Alkoholforskning i Oslo två föredrag, som gaven grundlig och värdefull bakgrund till diskussionen om EG-samarbetets betydelse för arbetet mot alkoholskadorna. Österberg visade att en mer markant liberalisering av kontrollpolitiken kan väntas leda till ökad alkoholkonsumtion. Skog i sin tur redovisade att en ökning av alkoholkonsumtionen kan väntas leda till större skador.

Inför de nordiska ländernas diskussion om det fortsatta EG-samarbetet är en väsentlig fråga just vad som skulle bli den sannolika effekten i våra länder, om vi tvingades avveckla eller inskränka vårt alkoholpolitiska restriktionssystem.

En naturlig utgångspunkt för en sådan diskussion är, att alkoholskadorna i alla våra länder är betydande, även med vår internationellt sett relativt låga alkoholkonsumtion. Alkoholen är en starkt bidragande faktor till våra höga sjukvårdskostnader, den är en dominerande faktor bakom våldsbrottsligheten och har en stor roll i fråga om olyckor i trafiken och i andra sammanhang.

Mot denna bakgrund har Sveriges regering och riksdag som övergripande mål för alkoholpolitiken uttalat, att den totala alkoholkonsumtionen bör nedbringas. Man har preciserat detta till att konsumtionen från år 1980 till år 2000 bör minskas med 25 procent. Det innebär en minskning från 6,72 liter ren alkohol per invånare över 15 år till 5,04 liter.

Prisinstrumentet

Det mest verksamma medlet för att på kort sikt påverka alkoholkonsumtionen är priset. Detta bestäms i

Det mest verksamma medlet för att på kort sikt påverka alkoholkonsumtionen är priset

En prishöjning med 1 procent leder till en konsumtionsminskning med 0,75 procent

Sverige framför allt av de beslut om dryckesskatterna som fattas av riksdagen på regeringens förslag. Den politik som gäller på detta område uttrycktes i 1977 års alkoholpolitiska beslut så, att priserna på alkoholdrycker skall vara höga, och åtminstone följa den allmänna prisutvecklingen.

I huvudsak har också priserna på alkoholdrycker sedan 1977 följt utvecklingen av konsumentprisindex, om än med någon fördröjning under vissa perioder. Hur har alkoholkonsumtionen utvecklats?

Sammanfattningsvis kan sägas att alkoholförsäljningen under perioden 1976–84 minskade med nästan 22 procent. Åren 1984–88 ökade den med 6,5 procent, och under 1989 ökade den enligt preliminära uppgifter med ca 2 procent.

Eftersom realpriserna på alkoholdrycker under denna tid har varit i stort sett oförändrade, har andra faktorer uppenbarligen spelat in. Om man studerar svängningarna år från år, kan dock sambandet med prisändringarna tydligt iakttas.

En annan sida av samma sak är förändringarna av människornas disponibla inkomst. Vid ökning av realinkomsterna räcker det inte med oförändrade realpriser, om man vill minska konsumtionen av alkoholdrycker. Antti Somervuori vid Alkos ekonomiska forskningsenhet har med ekonomiska metoder beräknat sambandet mellan priser, realinkomst och alkoholkonsumtion. Han uppskattar alkoholkonsumtionens priselasticitet till $-0,75$ och inkomstelasticiteten till $0,85$. Dvs en prishöjning med 1 procent leder till en konsumtionsminskning med 0,75 procent. En inkomstökning med 1 procent betyder – vid oförändrade realpriser – att konsumtionen ökar med 0,85 procent.

I ett räkneexempel belyser han vad som skulle hända i Finland vid en ökning av realinkomsterna med 2–3 procent per år mellan åren 1987 och 1997. Om man vill undvika en ökning av alkoholkonsumtionen under denna tioårsperiod måste realpriserna på alkohol höjas med 20 procent fram till 1997!

Harmonisering av dryckesskatterna?

EG-kommissionens förslag från 1987 angående harmonisering av skatter och avgifter på alkoholdrycker skulle, om det genomfördes i Sverige, leda till en kraftig sänkning av priserna ned till mindre än hälften av nuvarande priser. Även inom EG skulle kommissionens förslag leda till kraftiga prissänkningar på alkoholdrycker i de länder som har de högsta dryckesskatterna, dvs Danmark, Irland och Storbritannien.

Kommissionens förslag väckte stort motstånd, både därför att de skulle leda till kraftigt minskade statsinkomster och av hälsopolitiska skäl. Man har därför utarbetat ett nytt förslag. Enligt det nya förslaget införs miniminivåer för dryckesskatterna i stället för en harmonisering. Det blir alltså tillåtet för de länder som så önskar att behålla högre skatter.

Införselbegränsning en nyckelfråga

En nyckelfråga blir då möjligheten att begränsa införseln av alkoholdrycker från ett land till ett annat. Om det inte blir tillåtet att begränsa införseln, kan man befara att marknadskrafterna successivt tvingar fram en sänkning av avgifterna i länder som har höga sådana, i synnerhet om gränshandeln mot länder med lägre prisnivå är omfattande. Det gäller tex för Danmark i förhållande till Västtyskland.

Hittills har Danmark haft möjlighet att begränsa införseln av alkoholdrycker. Trots detta är gränshandeln betydande. Kommissionen driver emellertid hårt linjen att Danmarks dispens från kravet på fri införsel skall avskaffas. Hur det går i den frågan blir troligen i längden avgörande för Danmarks möjlighet att föra en hälsomässigt motiverad politik beträffande dryckesskatter. Det som hittills är känt ger inte underlag för alltför stor optimism om den saken.

Länder som inte är medlemmar i EG kommer givetvis att behålla gränskontrollen. Formellt har vi också möjlighet att begränsa införseln av alkoholdrycker. Det kan emellertid inte uteslutas att önskemål om att vi skall medge ökad införsel från EG-länderna, kommer att framföras i förhandlingarna om ett närmare samgående, även om det inte – såvitt jag vet – har skett ännu.

Redan med de relativt snäva begränsningar som idag gäller för avgiftsfri införsel (en liter sprit, en liter vin och två liter öl), införs stora mängder billiga alko-

Enligt Romfördragets § 36 tillåts sådana importrestriktioner, som motiveras av hänsyn till bla allmän moral, allmän ordning, allmän säkerhet, skydd för människors hälsa och liv. Denna bestämmelse borde vara tillämplig på införsel av bla alkohol och tobak

holdrycker till Sverige, vilket motverkar strävan att minska alkoholkonsumtionen. Vi har en omfattande gränshandel med Danmark över Öresund, och ett stort resandeutbyte med övriga EG-länder.

Förmodligen spelar här den attityd som intas i förhandlingarna med EG en avgörande roll, liksom när det gäller eventuella önskemål från EG om sänkta dryckesskatter.

Enligt Romfördragets § 36 tillåts sådana importrestriktioner, som motiveras av hänsyn till bla allmän moral, allmän ordning, allmän säkerhet, skydd för människors hälsa och liv. Sådana restriktioner får dock inte innebära godtycklig diskriminering eller förtäckt handelsbegränsning.

Denna bestämmelse borde vara tillämplig på införsel av bla alkohol och tobak. Det torde knappast kunna hävdas att de införselbegränsningar som nu gäller i tex Sverige innebär diskriminering gentemot utländska produkter i förhållande till inhemska, eller mellan produkter från olika länder. Det enklaste sättet att undvika diskriminering är givetvis att belägga all införsel med samma avgifter som tillämpas vid försäljning inom landet.

Det är emellertid — som framgick vid NAD-konferensen i oktober 1989 — något osäkert hur långt en medlemsstat kan återopa folkhälsoargumenten i artikel 36 som motiv för att begränsa införseln av alkoholdrycker. Det finns antagna EG-direktiv som gäller resandeförsel av alkoholdrycker. Dessa kan endast ändras genom enhälliga beslut.

Som nämnts har Danmark dispens, som innebär att man har möjlighet att sätta något lägre gränser för införseln, när det gäller personer som har varit utanför Danmark mindre än 48 timmar. Dessa är dock långt högre än vad en svensk får införa utan att betala tull. Om Sverige skulle erhålla fullt medlemskap, kommer EG-direktiven angående resandeförseln

att gälla även i vårt land. Det som EG-kommissionen kan tänka sig blir förmodligen även i vårt fall endast en tidsbegränsad dispens från reglerna. Sedan kommer vi att utsättas för ett ständigt tryck att medge fri införsel snarast möjligt. Detta gäller i synnerhet som kommissionen rent allmänt har som mål att avskaffa gränskontrollen mellan medlemsländerna.

De nordiska alkoholmonopolen

I Romfördragets § 37 behandlas affärsdrivande statliga monopol. Där stadgas att monopolen inte får bedriva någon diskriminering mot producenterna inom andra medlemsstater, vad gäller avsättningsvillkor för deras produkter. Däremot sägs inte att monopolen måste avvecklas. Det talas om att monopolens utformning skall "gradvis ändras" så att de inte diskriminerar. Det innebär att monopolen kan bibehållas, om de uppfyller icke-diskrimineringskravet.

De nordiska alkoholmonopolen har en hälsopolitisk motivering. Så länge denna motivering behålls, och monopolen kan visa att de inte diskriminerar produkter från EG-länderna i förhållande till inhemska produkter, borde det inte råda något tvivel om att monopolen kan bibehållas, även vid ett eventuellt medlemskap i EG. Ännu mindre anledning att ifrågasätta monopolen finns givetvis så länge länderna inte är medlemmar i EG utan endast samarbetar med EG.

De områden där diskriminering kan ifrågasättas är prissättning, sortimentsurval och presentation av varorna för konsumenterna. Det gäller för monopolen att visa, att vi i dessa avseende inte missgynnar produkter från EG-länderna.

Av naturliga skäl känner jag bäst till förhållandena inom Systembolaget. Vi behandlar alla produkter av samma slag lika, oavsett ursprungsland. Det gäller både prissättning och varuinformation. När det gäller sortimentet är vår ambition att hålla ett sortiment som motsvarar kundernas önskemål. Det betyder att vi har ett allsidigt sammansatt sortiment av sådana produkter från EG-länderna som efterfrågas av de svenska konsumenterna. Om det skulle göras gällande att vi försummar någon produkttyp, är det inte svårt att finna en modell för att pröva om efterfrågan på sådana varor föreligger. Därmed torde inte någon kritik för diskriminering kunna riktas mot det svenska detaljhandelsmonopolet. Såvitt jag kan bedöma

gäller i huvudsak detsamma för övriga nordiska alkoholmonopol.

I tidskriften Alkoholpolitik nr 1 och 2 i år har en speciell aspekt uppmärksamats. Man har pekat på att vissa av monopolen — främst Alko i Finland och Vinmonopolet i Norge — har en dubbelroll genom att de både producerar vissa alkoholdrycker och bedriver detaljhandel. Frågan ställs om det finns risk att monopolen beskylls för att favorisera egna produkter. Från denna synpunkt kan den svenska modellen med två oberoende monopolföretag, ett för detaljhandel (Systembolaget) och ett för produktion (Vin & Sprit), innebära vissa fördelar.

Den lagstiftning med begränsning av möjligheterna till aktiv marknadsföring av alkoholdrycker, som finns i monopolländerna, gör det naturligtvis särskilt viktigt att monopolen i sin information om och exponering av varorna inte diskriminerar eller favoriserar produkter från något särskilt land. Om vi kan klara detta, lär det inte kunna hävdas att marknadsföringslagstiftningen behöver ändras på grund av ett närmare samarbete med eller anslutning till EG.

Om prisinstrumentet är det viktigaste medlet att påverka alkoholkonsumtionen på kort sikt, så är kanske monopolordningen och marknadsföringsreglerna än viktigare i längden. Betydelsen av att alkoholförsäljningen sker utan konkurrens och aktiv marknadsföring är svår att exakt fastställa. Min övertygelse är att konkurrens och enskilt vinstintresse är starka expansiva krafter på detta område, liksom på andra. Monopolordningen har säkert bidragit till den jämförelsevis låga konsumtionen. De erfarenheter som har gjorts av att tillåta försäljning av alkoholdrycker i livsmedelshandeln — tex i vissa monopolstater i Nordamerika och det sk starkölsförsöket i Sverige — stöder denna tes. (En aktuell studie som belyser effekten av privatisering av vinförsäljning i två monopolstater i USA kommer i Journal of Studies in Alcohol. Wagenaar och Holder visar att såväl försäljningen av vin som den totala alkoholförsäljningen ökade i Iowa och West Virginia, när de statliga monopolen luckrades upp och livsmedelshandeln fick möjlighet att sälja vin. Macdonald har i en tidigare studie fått liknande resultat.)

Även reklamens effekt är svår att belägga. Vissa studier pekar dock på att reklamen har effekt. Det

Det är ytterst angeläget att bevara såväl de nordiska alkoholmonopolen som lagstiftningen om marknadsföring av alkoholdrycker

motsatta antagandet — att man under lång tid kan överösa befolkningen med budskap som är ensidigt positiva till alkoholförtäring, utan att detta påverkar attityderna till alkohol — framstår som ytterst osannolikt.

Min slutsats av det anförda är, att det är ytterst angeläget att bevara såväl de nordiska alkoholmonopolen som lagstiftningen om marknadsföring av alkoholdrycker. Såvitt jag förstår bör detta vara fullt möjligt om den politiska viljan finns, även vid en närmare anslutning till EG. Varje försvagning av monopol och marknadsföringslagstiftning innebär ökat spelrum för de kommersiella alkoholintressena. Detta i sin tur innebär både risk för ökad alkoholkonsumtion och risk för en framtida försvagning av den sociala alkoholpolitiken. Exempel från många länder, inte minst inom EG, visar vilken svårighet starka ekonomiska alkoholintressen innebär, för strävan att få gehör för en restriktiv alkoholpolitik.

Åldersgränser

Även möjligheten att upprätthålla gällande åldersgränser för alkoholförtäring har visst samband med integrationsfrågorna. Om gränsskyddet avvecklas, kommer åldersgränsen att successivt urholkas, i vart fall för områden som ligger nära gränsen, dvs för Sveriges del för de sydliga landskapen. Så länge som Sverige inte är medlem i EG utan har samarbetsavtal borde det dock inte vara någon svårighet att upprätthålla åldersgränsen.

Skattefri försäljning

En specialfråga med viss anknytning till den kommande inre marknaden är den skattefria försäljningen av alkoholdrycker på flygplatser, flygplan och färjor. Denna försäljning har numera en sådan omfattning, särskilt i de nordiska länderna med deras höga dryckesskatter, att den innebär en kännbar urholkning av prispolitiken.

När den inre marknaden genomförs är det svårt att

motivera skattefri försäljning vid resor mellan EGländerna. Om denna avskaffas, erbjuds ett naturligt tillfälle för de nordiska länderna att samtidigt avskaffa sin skattefria försäljning. Detta kommer emellertid inte att hända av sig själv. Enligt uppgift förbereder man inom EGländerna ombyggnad av internationella flygplatser så att passagerare i trafik mellan EG och omvärlden kan särskiljas och erbjudas skattefria varor. De som av hälsopolitiska skäl — eller för att åstadkomma rättvisare konkurrensvillkor — vill avskaffa den skattefria försäljningen bör därför samla sina krafter nu, och bereda marken för en reform till årsskiftet 1992/93. De kommersiella intressen som vill behålla fördelen av skattefri försäljning ligger inte på latsidan.

Den svenska riksdagens uttalanden

Hur kommer de nordiska länderna att hantera de frågor som är viktiga för den sociala alkoholpolitiken, i de förhandlingar som nu är i gång? Det är svårt att bedöma, eftersom offentligheten omkring förhandlingarna är begränsad.

I samband med att den svenska riksdagen på våren 1988 behandlade samarbetsfrågorna och angav Sveriges position inför förhandlingarna, gjordes några viktiga uttalanden om alkoholpolitiken. Dessa föranledes av en motion från ett antal socialdemokratiska ledamöter, som föreslog att riksdagen skulle uttala, att alkohol och tobak skulle undantas från integrationsarbetet.

De utskott som behandlade alkoholfrågorna betonade alla, att Sveriges möjligheter att fortsätta en social, restriktiv alkoholpolitik bör bevaras, och att förutsättningarna för detta i den kommande integrationsprocessen är goda.

Skatteutskottet uttalade att de social- och hälsomässiga strävanden som vägleder den svenska skattepolitiken på alkoholens och tobakens område inte bör försvagas genom ett samarbete med EG.

Socialutskottet förutsatte att integrationsarbetet i förhållande till EG inte bedrivs på ett sådant sätt att det försvårar en effektiv svensk alkoholpolitik.

Lagutskottet betonade att integrationsarbetet i konsumentskyddsfrågor inte får leda till att Sverige hindras från att behålla eller införa regler som anses erforderliga för att uppnå målen för vårt lands alko-

hol- och tobakspolitik, dvs regler för marknadsföringen av alkohol och tobaksvaror.

De utskott som behandlade alkoholfrågorna betonade alla, att Sveriges möjligheter att fortsätta en social, restriktiv alkoholpolitik bör bevaras, och att förutsättningarna för detta i den kommande integrationsprocessen är goda

Utrikesutskottet instämde i sitt sammanfattande yttrande med de övriga utskottens allmänna mål, och ansåg att det bör finnas möjlighet att få förstärkelse för dessa syhpunkter i kommande kontakter med EG. Utskottet ansåg emellertid inte att alkohol- och tobaksfrågorna redan i utgångsläget skulle undantas från integrationsarbetet.

Förhandlingar

Naturligtvis bör det, med ovan refererade kraftiga markeringar av värdet av den sociala alkoholpolitiken, vara anledning att vänta, att Sverige i förhandlingarna med EG ger hög prioritet åt strävan att skapa garantier för att vi kan fortsätta att bedriva denna politik.

Att området inte formellt har undantagits från förhandlingarna kan antas vara motiverat främst av förhandlingstaktiska skäl, för att inte skapa onödiga friktioner i inledningsskedet. Å andra sidan hade det naturligtvis varit tryggare, om de starka markeringarna av alkoholpolitikens nödvändighet hade avslutats med ett konstaterande, att detta område undantas från förhandlingarna. Men därmed hade man också begränsat möjligheterna att påverka alkoholpolitiken inom EG, om nu sådana möjligheter finns.

Ett osäkerhetsmoment är givetvis att förhandlingarna mellan de nordiska monopolländerna och EG nu sker inom EFTAs ram. Det betyder att vår ståndpunkt först måste "harmoniseras" med de EFTAländer som för en mer liberal alkoholpolitik. Vad detta innebär i praktiken har, såvitt jag har kunnat se, inte framgått av de redovisningar som hittills har lämnats från EFTA-diskussionerna och det pågående harmoniseringsarbetet.

Det gäller, för att ta ett aktuellt exempel, den broschyr "Sverige i Europa" som har givits ut av Utrikes-

departementets handelsavdelning. Där nämns alkoholfrågorna överhuvudtaget inte. Det kan tolkas på två sätt. Atingen att dessa självklart inte är förhandlingsbara. Eller också att våra förhandlare inte anser att de är särskilt viktiga. Förhoppningsvis är det den första tolkningen som ligger närmast verkligheten.

De förberedande förhandlingarna i EFTA har inte belysts så mycket offentligt. Såvitt jag har kunnat utröna, finns dock i långa stycken en gemensam syn i de här aktuella frågorna, för Norge, Finland, Island och Sverige. Den svenska ståndpunkten bygger naturligtvis på de klara uttalanden som riksdagen har gjort, som jag nyss har refererat. För dagen finns alltså ingen anledning att tro annat än att de svenska ståndpunkterna skall kunna slå igenom i EFTAs förhandlingsuppläggning. Hur stor vikt de sedan tillmätts i förhandlingarna med EG, beror naturligtvis på vilken uppbackning de har av riksdagen och den svenska opinionen.

Ideologiska synpunkter

Diskussionen om den europeiska integrationen förs ofta i ideologiska termer. Att öppna gränserna och riva barriärerna mellan Europas stater är begrepp som har en stark positiv laddning. Rent ideologiskt tycks det i förstörone enbart positivt att arbeta för "de fyra friheterna" dvs den fria rörligheten över gränserna för personer, varor, tjänster och kapital. Men kanske är en liten nyantering på sin plats.

Att människor kan röra sig fritt över gränserna är klart positivt, förutsatt att de kommer i goda avsikter, och att förhållandena i hela området är någotsånär likartade, så att man inte får en invandring till något land som skapar okontrollerbara problem. Frihandel med varor har också sedan länge ansetts positiv, eftersom den skapar möjlighet att förbilliga produktionen och fördela resurser på ett optimalt sätt. I fråga om vissa varor, som tex beroendeskapande eller på annat sätt problematiska ämnen, är värdet av den fullständigt fria rörligheten över gränserna mindre självklar. När det gäller alkoholdrycker och tobaksvaror är andra problem viktigare än eventuell bristande effektivitet i produktionen och icke-optimal allokering av produktionsresurser.

Dessutom finns det andra ideologiska värden än den internationella samordningen som också anses

betydelsefulla i de flesta länder. Ett sådant är den lokala självstyrelsen. Bland annat i de nordiska länderna lägger vi stor vikt vid att de människor som bor i en kommun skall ha en betydande frihet att inom kommunen besluta om gemensamma angelägenheter, utan att styras alltför mycket av "överkommunala organ", hur demokratiskt valda dessa än är. På samma sätt bör det ligga ett stort värde för de nordiska folken i att själva få besluta om sin socialpolitik. Det framstår inte som något tilltalande ideologiskt perspektiv, att vår alkoholpolitik i väsentliga delar skulle påverkas av en EG-kommission i Bryssel dominerad av tjänstemän från länder utan social alkoholpolitik, eller avgöras av politiska organ, där länder med en mycket stark privat alkoholindustri har majoritet.

En tankeväckande parallell: Delstaterna i USA — en förbundsstat som givetvis är långt mer integrerad än Europa — har sedan spritförbudet avvecklades år 1933 rätten att besluta om alkoholpolitiken. Åtskilliga delstater har också statliga detaljhandelsmonopol. Detsamma gäller delstaterna (provinserna) i Kanada. Erfarenheterna visar dock att det är svårt att upprätthålla väsentligt olika prisnivå i angränsande delstater, på grund av trafiken mellan delstaterna. För att detta skall gå i längden måste man, som jag nyss påpekade, ha praktiska möjligheter att begränsa införseln.

Alkoholpolitiken måste alltid försvaras

Som bekant har Sverige i tidigare skeden haft väsentligt större alkoholkonsumtion än nu. Man fick problemen under kontroll med en kraftfull alkoholpolitik, framdriven av folkrörelserna.

Denna alkoholpolitik attackeras och ifrågasätts ständigt. Kritiken väddar till en naturlig olust över restriktioner och frihetsinskränkningar, och en lika naturlig ovilja att ta till sig information som kan hota ens möjlighet till angenäm konsumtion. De kommersiella intressena på alkoholområdet blåser inte sällan

.....
Det vore tragiskt om ett närmare samarbete med EG skulle leda till att vi kom att föra en politik som ökar de skador som är förknippade med alkohol
.....

under kritiken och verkar för avveckling av restriktioner. Den kommersiella informationen i ämnet har ofta, som man kan vänta, en tendens att framhålla de positiva sidorna av alkoholkonsumtion och släta över riskerna. Den motverkar därmed den sociala alkoholpolitiken.

Sveriges regering och riksdag har ställt upp ambitiösa mål för att komma till rätta med de fortfarande mycket stora skador som är förknippade med alkohol. Det vore tragiskt om ett närmare samarbete med EG skulle leda till att vi i stället kom att föra en politik som ökar skadorna.

Hälsopolitik i EG?

På tobaksområdet innebär harmoniseringen att EG har engagerat sig för en mer aktiv politik, än enbart ett genomsnitt av medlemsländernas. Tobakspolitiken är ett inslag i gemenskapens politik mot cancer. Kanske kan man hoppas att EG i framtiden även skulle kunna verka pådrivande för en mer aktiv politik för att förebygga alkoholskador, eftersom medvetandet om alkoholproblemen synes öka på en del håll. Man bör dock vara medveten om att tillverkning och försäljning av alkoholdrycker i de flesta länder har väsentligt större ekonomisk betydelse än motsvarande intressen på tobaksområdet. Möjligheten att få gehör för en aktiv alkoholpolitik inom EG-området under de närmaste åren bör inte överskattas. Det hindrar inte att det finns goda skäl att försöka.

REFERENSER

- Macdonald, S A: Wine in Grocery Stores: The cases of Idaho, Maine, Virginia and Washington. Addiction Research Foundation, Toronto: 1984.
- Skog, O J: Alkoholförbrukets og alkoholskadenes fremtidige utvikling — forventninger i lys av harmoniseringsbestrebelsene i Europa. Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning, Oslo: 1989.
- A C, Holder H D: A Change from Public to Private Sale of Wine: Results from Natural experiments in Iowa and West Virginia. Journal of Studies on Alcohol Oktober 1989.
- Österberg, E: Liberaliserad alkoholkontroll — ökad alkoholkonsumtion? Social Research Institute of Alcohol Studies, Helsinki: 1989.

PS. Sedan denna artikel skrevs, har ett besök i Bryssel tyvärr gjort mig mer skeptisk till möjligheten att driva svensk alkoholpolitik om Sverige blir medlem i EG.

- *Gränskontrollen:* Vid ett möte med Europaparlamentets ekonomiska utskott, betonade EG:s "skatteminister", madame Scrivener, att elva länder vill avskaffa begränsningarna för införsel av alkoholdrycker, bara ett (Danmark) vill ha dem kvar. Danmark kommer att få ge sig, var hennes budskap.
- *Skatteharmoniseringen:* Kommissionens förslag innehåller inte bara miniminivåer för skatterna, utan också mål ("targets"), som ligger i närheten av 1987 års förslag. Om medlemsstaterna i framtiden vill ändra sin skatter, får de inte avlägsna sig från dessa targets. Det betyder för tex Danmark, att de bara kan sänka dryckesskatterna, inte höja dem i framtiden, om förslaget antas.
- *Monopolen:* EG-kommissionens sekretariat har en mycket energisk byrå som övervakar existerande monopol, och försöker stegvis tvinga fram deras avveckling. Kommissionen drar i sista hand medlemstaterna inför EG-domstolen, för att steg för steg genomdriva en så marknadsliberal tolkning som möjligt av reglerna.

Monopol på alkoholområdet finns inom EG i Frankrike, Tyskland och Portugal, och på tobaksområdet i Frankrike, Italien och Spanien. Dessa synes för närvarande i huvudsak ha en kommersiell inriktning, syftande till att skydda det egna landets näringsutövare. Kommissionens åtgärder har bl a riktats mot importbestämmelser och regler om prissättning, som har ansetts diskriminera produkter från andra länder.

Förhoppningsvis kan de nordiska monopolerna, så länge dessa ges en social-hälsomässig motivering, ha något lättare att övertyga kommissionen om att de inte försöker gynna inhemska ekonomiska intressen. Det skall dock sägas, att förståelsen rent allmänt för import- och detaljhandelsmonopol är mycket ringa inom EG-byråkratin.

Min slutsats av dessa ytterligare kontakter är därför, att det kommer att vara avsevärt svårare att hävda den svenska alkoholpolitiken om Sverige skulle bli medlem i EG, än vad som är fallet vid förhandlingar om ett närmare samarbete mellan EFTA och EG.