
Trygve Ugland

EØS, EU og alkoholmonopolene:
En komparativ studie av de nordiske
lands respons og strategivalg

atens institutt for alkohol- og narkotikaforskning
National Institute for Alcohol and Drug Research

EØS, EU og alkoholmonopolene:

**En komparativ studie av de nordiske lands
respons og strategivalg**

Trygve Ugland

Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning
Oslo 1996

ISBN 82-7171-202-0

Forord

Denne rapporten inngår som en del av prosjektet "Alkoholpolitikk og alkoholkonsum i et EU-perspektiv".

De nordiske alkoholmonopolsystemer har i løpet av de siste årene blitt utsatt for de mest radikale endringer siden opprettelsen. Hensikten med denne rapporten er å presentere en komparativ fremstilling av de nordiske lands respons på EUs krav om monopoltilpasninger. Forskjellene i forhandlingsstrategier vil bli analysert i sammenheng med utgangspunktet for integrasjonsprosessen i Finland, Sverige og Norge. På denne måten blir de alkoholpolitiske prioriteringene knyttet opp mot de nordiske lands integrasjonsmessige målsettinger.

Jeg ønsker å takke alle som har stilt opp til intervju, samt andre som har bidratt med gode råd. Takk til professor Oddbjørn Knudsen ved institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo for nyttige kommentarer til de ulike rapportutkastene. En spesiell takk går i denne forbindelse også til mine kolleger ved SIFA.

Oslo, november 1996

Trygve Ugland

INNHold

1. Innledning	3
1. 1. Problemstilling.	3
1. 2. Nordisk alkoholpolitisk samarbeid.	6
2. Internasjonale forhandlinger og nasjonal ratifikasjon	9
2. 1. Putnams to-nivå-modell.	9
2. 2. Spillerom på internasjonalt nivå.	13
2. 3. Grunnlaget for nasjonal ratifikasjon.	14
2. 3. 1. De nasjonale parlamenter.	14
2. 3. 2. Den nasjonale opinion.	15
2. 4. Strategier i alkoholmonopolsaken.	16
2. 5. Metodiske betraktninger.	17
3. Alkoholmonopoler, EØS og EU	21
3. 1. Alkoholmonopolsaken.	21
3. 2. EUs tilpasningskrav og nordisk spillerom.	26
3. 3. Alkoholmonopolene og ratifikasjonsgrunnlag. ..	39
3. 3. 1. EØS og de nordiske parlamenter.	39
3. 3. 2. EU og opinionen.	42
3. 4. Alkoholmonopolkampen i skjæringspunktet mellom nasjonalt og internasjonalt nivå.	48
3. 4. 1. Rom for strategiske fortolkninger.	48
3. 4. 2. Organisasjonsmessige konsekvenser. ...	59

4. Avslutning	63
4. 1. Norsk alkoholpolitikk i et internasjonalt perspektiv.	63
4. 2. Den nordiske alkoholpolitiske modellens relevans og utfordringer.	65
Litteratur	73
Appendiks 1: Kronologisk oversikt	81
Appendiks 2: Norges brevveksling med ESA	87
Appendiks 3: Oversikt over informantene	89

1. Innledning

1. 1. Problemstilling.

De nordiske land har i historisk perspektiv benyttet et mer eller mindre sammenfallende sett av virkemidler og tiltak som er direkte innrettet mot å begrense skader og ulemper som følge av bruk av alkohol. En annen måte å uttrykke dette på er å si at det har hersket et felles alkoholpolitisk grunnsyn i Norden. Kolstad (1993: 14) legitimerer ved hjelp av 10 kjennetegn bruken av begrepet "den nordiske alkoholpolitiske modellen". Avviket i denne sammenheng er Danmark, der en ikke har betraktet det som det offentliges oppgave å regulere markedet for alkohol i samme grad. På tross av divergens mellom Island, Finland, Sverige og Norge både når det gjelder virkemidlenes karakter og omfang, har det inntil nylig vært bred enighet om at begrepet fremdeles har relevans i den alkoholpolitiske debatt.¹

Alkoholmonopolene har hatt en sentral posisjon i den nordiske alkoholpolitiske modellen. De statlige monopolene for produksjon, import, eksport, engros- og detalj salg av sterkt øl, vin og sprit har i et historisk perspektiv blitt betraktet som fornuftige kompromiss mellom totalforbud og frihandel basert på prinsippet om "laissez faire". Det var debatten omkring de nordiske lands tilknytning til Den europeiske union (EU) som på ny satte alkoholmonopolenes stilling på dagsorden.

¹Også det norske regjeringsoppnevnte utvalget som avga sin innstilling i oktober 1995, refererer til Kolstads (1993) 10-punktsmodell. I tillegg er det føyd til ytterligere to punkter (NOU 1995: 24: 122).

Utgangspunktet for denne studien er inngåelsen av avtalen mellom EU² og det Europeiske frihandelsforbundet (EFTA) som etablerte Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS). EØS-avtalen ble undertegnet i Porto 2. mai 1992.³

Etter ønske fra de nordiske land ble ikke alkoholmonopolspørsmålet gjort til tema under EØS-forhandlingene. Gjennom en ensidig erklæring ble EU likevel gjort oppmerksom på alkoholmonopolenes formål og viktighet. Med referanse til EØS-avtalens bestemmelser som omhandler statlige handelsmonopol og kvantitative handelsrestriksjoner, ble de nordiske alkoholmonopolene likevel satt under press fra EUs side. Til tross for det tidligere omtalte grunnsyn fulgte Finland, Sverige og Norge i denne forbindelse nasjonale strategier til fordel for en felles nordisk.⁴

Etter en brevveksling med EU-kommisjonen gikk den finske og svenske regjering inn for å avvikle monopolene på produksjon, import, eksport og engrossalg. Detaljmonopolet kunne imidlertid opprettholdes under

²I denne rapporten vil akronymet "EU" bli brukt som en henvisning til det geografiske området som de ulike traktatene gjelder for. Av forenklingshensyn vil EU også brukes om samarbeidet innenfor saker som tilhører De Europeiske Fellesskaper (EF). Maastricht-traktaten om Den Europeiske Union trådte i kraft 1. november 1993. Offisielt er EU samlebetegnelsen på det samarbeid som foregår innenfor tre søyler (søyle 1: De europeiske fellesskaper, søyle 2: samarbeid innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikk, søyle 3: samarbeid om justissaker.

³Den reforhandlede avtalen etter at Sveits sa nei til ratifisering ble undertegnet 17. mars 1993 uten store endringer.

⁴Selv om også Danmark og Island hører med blant de "nordiske land", benyttes betegnelsen i denne rapporten om Finland, Sverige og Norge som på begynnelsen av 1990-tallet søkte om medlemskap i EU.

visse forutsetninger. Den norske regjering ønsket ikke å inngå noen tilsvarende brevveksling på tross av invitasjon fra EU-kommisjonen. Målet fra den norske regjering side var fremdeles å etterkomme EØS-avtalens bestemmelser og forpliktelser, men samtidig opprettholde samtlige av de statlige alkoholmonopolene.

Denne strategien vant imidlertid ikke fram, og den norske regjering valgte etter en brevveksling med EFTAs overvåkningsorgan ESA (EFTA Surveillance Authority) å tilpasse sine alkoholmonopoler slik den finske og svenske regjering hadde oppnådd enighet med EU om ett år i forveien.

Som en konsekvens av den manglende enighet mellom de nordiske land i det som i fortsettelsen vil gå under betegnelsen "alkoholmonopolsaken", har enkelte hevdet at den nordiske alkoholpolitiske modellen er i ferd med å slå sprekker. Det norske forsvaret av A/S Vinmonopolets etablerte monopolfunksjoner syntes å være langt sterkere enn hva forsvaret var i Finland (AB Alko OY) og i Sverige (Systembolaget AB og Vin och Sprit AB).⁵ Forskjellen mellom den finske og den norske tilnærming til dette spørsmålet ble av flere referert til som særlig iøynefallende: "Norge og Finland har hamnat på olika sidor om de alkoholpolitiska barrikaderna" (Søe & Tigerstedt, 1994).

Slike kommentarer er til en viss grad utslag av at de nordiske lands

⁵I Finland hadde AB Alko OY enerett til all omsetning av alkoholdrikker. I Sverige hadde Systembolaget AB monopol på detaljsalg, mens Vin och Sprit AB hadde monopol på produksjon og eksport av brennevin samt til all import av brennevin, vin og sterkøl. Det norske systemet med A/S Vinmonopolet liknet mest på det finske.

respons på EUs krav om tilpasning av alkoholmonopolene ble oppfattet som rent instrumentell i forhold til tradisjonelle alkoholpolitiske målsettinger knyttet til forbruksreduksjon og skadebegrensning. Studier har imidlertid vist at det ofte vil knytte seg usikkerhet til hvilke målsettinger som faktisk blir etterstrebet, og at aktørers opptreden i internasjonale forhandlinger ofte kan gis strategiske fortolkninger.

For å undersøke hvorvidt slike mekanismer gjorde seg gjeldende, vil alkoholmonopolsaken i denne rapporten bli betraktet i lys av både EØS- og EU-prosessen. Utgangspunktet er en modell hvor både det nasjonale og det internasjonale nivå blir inkludert. Ved å analysere samspillet mellom disse to nivåene kan man oppnå en dypere forståelse av hvilken rolle alkoholmonopolsaken spilte i Finland, Sverige og Norge. Dette kan igjen bidra til å forklare fraværet av nordisk politisk samarbeid i denne saken. Konklusjoner som berører den nordiske alkoholpolitiske modellens relevans, må ses i lys av et slikt perspektiv.

1. 2. Nordisk alkoholpolitisk samarbeid.

Det politiske samarbeidet i Norden har lange tradisjoner og innbefatter mange ulike saksområder. Helse- og sosialspørsmål har imidlertid ikke stått øverst på agendaen når politikere fra de nordiske land har møttes (Tigerstedt, 1990). I Nordisk Ministerråds handlingsplan for 1989-92 inngikk for eksempel ikke denne typen problemstillinger (Et sterkere Norden, 1989). Også i de nordiske statsministres erklæring fra Bornholm i 1992 ble andre emner trukket fram. Det blir her sagt at det er en hovedutfordring for Norden å bygge ut samarbeidet innenfor EØS og EU, og å styrke samarbeidet om saker av særlig nordisk interesse, som for eksempel kultur-, miljø- og infrastrukturspørsmål (St.meld. nr.

4, 1994-1997: 49). Alkoholpolitikk som ut fra en nordisk forståelse inngår som en del av helse- og sosialpolitikken, synes derfor heller ikke å ha vært gjenstand for politikernes oppmerksomhet i særlig grad.

På tross av dette har likevel Island, Finland, Sverige og Norge i nasjonale politiske dokumenter gitt sin støtte til Verdens Helseorganisasjons (WHO) målsetting fra 1985 om å redusere alkoholkonsumet med 25% innen år 2000.⁶

Oppmerksomheten omkring nordiske alkoholpolitiske problemstillinger har imidlertid vært sterkere fra forskerhold. Nordiska nämnden for alkohol- og drogforskning (NAD) som er finansiert av Nordisk Ministerråd, er i så måte et godt eksempel.

Litteraturen som omhandler EU og alkoholpolitikken betraktet i et nordisk perspektiv, er likevel av forholdsvis ny karakter. Først i en artikkelsamling fra 1990 blir ulike sider ved dette feltet gitt en grundig og utfyllende dekning (Tigerstedt, 1990). Diskusjonen startet noen år tidligere og var et resultat av EU-kommisjonens forslag om skatte- og avgiftsharmonisering av alkoholholdige drikkevarer mellom medlemslandene (COM 1987).

Også representanter for de nordiske alkoholmonopolene utviklet i forbindelse med Europa-spørsmålet et nært samarbeid som ble institusjonalisert gjennom diverse arbeidsgrupper.

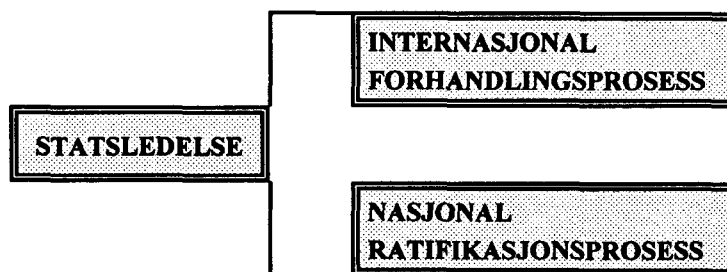
⁶I Norge ble dette målet behandlet i St.meld. nr. 17 1987-88 Alkohol og folkehelse. For de øvrige land, se Österberg, Esa: Hälsa - Marknad - Alkohol - EG och WHO, Alkoholpolitik 5, 1988, eller Stenius, Kerstin & Esa Österberg: Hälsa för alla år 2000: alkoholkonsumtionen og de nordiska länderna, Alkoholpolitik 5(1988): 4, 274-375.

Samarbeidet om alkoholpolitiske spørsmål i Norden har i stor grad utspilt seg på andre arenaer enn den politiske. Denne beskrivelsen er særlig dekkende for det som skjedde etter at EØS-avtalen var undertegnet. På tross av dette må landenes opptreden betraktes i sammenheng med hverandre. Den norske regjering sier i sin forklaring på hvorfor Norge ikke valgte å prøve sin alkoholmonopolordning for EFTA-domstolen: "Også beslutningene i Sverige og Finland om å avvikle produksjons-, import-, eksport-, og engrosmonopolene fra 1. januar 1995, som ble truffet under forhandlinger med EU-Kommisjonen om medlemskap, har svekket Norges mulighet til å vinne fram med sin forståelse av EØS-avtalens krav på dette området" (Ot prp nr 51, 1994-95).

2. Internasjonale forhandlinger og nasjonal ratifikasjon

2. 1. Putnams to-nivå-modell.

Bruk av modeller som metodeverktøy, representerer en forenkling i forhold til virkelighetens verden. I analyser av internasjonale forhandlingsprosesser har ofte enkelhet blitt prioritert fremfor realisme. Dette har gitt seg utslag i at studier har blitt avgrenset til å omfatte enten det nasjonale eller det internasjonale nivå. Putnam (1988) innfører i denne forbindelse en modell (eller “metafor” som Putnam kaller det (1988: 433)) som inkluderer begge nivå og som har til hensikt å gjøre oss i bedre stand til å forklare eller predikere internasjonale forhandlings utfall. Samspillet mellom disse nivåene illustreres ved at en internasjonal avtale også må godkjennes i hjemlandet. Dette innebærer en forhandlingsprosess på internasjonalt nivå og en ratifikasjonsprosess nasjonalt.



Figur 1: Illustrasjon av Putnams to-nivå-modell.

I denne rapporten forutsettes det at hver av de nordiske lands regjeringer inngikk i forhandlinger med EU med målsettinger om å forhandle fram en avtale som ble vurdert å maksimere landets interesser, men som samtidig ville oppnå godkjenning gjennom ratifikasjon på nasjonalt nivå. Disse premissene gjaldt både i forbindelse med EØS-avtalen og under medlemskapsforhandlingene med EU.

“Win-set” (heretter kalt vinnermengde) kaller Putnam den mengden av forhandlingsløsninger som det kan oppnås enighet om internasjonalt og som også vil bli ratifisert nasjonalt. En nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å oppnå en avtale om internasjonalt samarbeid er at de involverte aktørers vinnermengder overlapper hverandre. Dette innebærer at det forekommer avtaleutkast som vil kunne bli ratifisert av samtlige parter. Både EØS-avtalen og medlemskapsavtalene med EU måtte derfor ratifiseres av de nordiske land og av EUs medlemsstater.

Putnam opererer med 3 sett av faktorer som vil påvirke vinnermengden. Disse er knyttet til egenskaper ved:

- den nasjonale opinion
- de nasjonale politiske institusjoner
- de forhandlingsstrategier som anvendes på internasjonalt nivå

Det vil være et gjensidig påvirkningsforhold mellom disse faktorene, og de antas alle å ha innvirkning på utsiktene for nasjonal ratifikasjon av en avtale.

I denne rapporten er det de nordiske lands respons på og strategivalg i forhold til EUs krav om tilpasning av alkoholmonopolordningene som vil bli forsøkt forklart. Disse strategiene vil være påvirket av ratifikasjonsgrunnlaget slik det kommer til uttrykk gjennom egenskaper ved både den nasjonale opinion og de nasjonale parlamenter i Finland, Sverige og Norge. Da det knytter seg usikkerhet til vinnermengdens størrelse, vil også de nordiske lands vurderinger av spillerommet overfor EU når det gjelder mulighetene for å opprettholde de etablerte alkoholmonopolordninger kunne påvirke valg av strategier.

Putnam definerer ratifikasjonsbegrepet meget vidt. For ham representerer begrepet både den formelle godkjenning som gis av de ulike staters nasjonalforsamlinger, men også det mer uformelle samtykke slik det framkommer gjennom enkeltpersoners individuelle kontakt med offentlige myndighetsorgan, massemedier, interesseorganisasjoner, aksjoner, politiske partier og gjennom lokale og sentrale valg.

Det vil knytte seg usikkerhet til hvilke avtaleforslag som vil kunne bli ratifisert nasjonalt. På bakgrunn av slike betraktninger hevder Putnam at det er analytisk fordelaktig å dele prosessen i to, hvor de internasjonale forhandlingene representerer første fase. Avtaleutkastet blir i annen fase presentert for de nasjonale elektorater som avgjør spørsmålet om ratifikasjon. Påvirkningsforholdet mellom disse nivåene er likevel av en mer kompleks karakter. En sentral forutsetning i denne rapporten er at den politiske ledelse baserer sin opptreden i de internasjonale forhandlingene på den forventede reaksjon fra nasjonalt nivå. De nordiske lands regjeringer måtte derfor foreta forhåndsvurderinger av utsiktene for nasjonal ratifikasjon.

Det finnes ulike aspekter ved en forhandlingssituasjon som vil kunne påvirke aktørene i bestemte retninger. Dersom Finlands, Sveriges og Norges respons på EUs krav om tilpasning av monopolordningene kun blir betraktet som produkter av nasjonale alkoholpolitiske målsettinger og interesser, kan en konklusjon om en svekkelse av den nordiske alkoholpolitiske modellens relevans synes triviell.

I denne rapporten vil imidlertid alkoholmonopolsaken bli betraktet i lys av både EØS- og EU-prosessen. Dette medfører at kontekst og institusjonelle egenskaper som forfatningsprosedyrer og forholdet mellom ulike nasjonale aktører, blir inkorporert i analysen. Ved å legge til grunn et slikt perspektiv kan de nordiske lands respons gis strategiske fortolkninger knyttet til potensielle målsettingskonflikter, ønske om legitimering av virksomheten utad og behov for å inngå allianser med påfølgende kompromissaktivitet.

Dette vil ikke være alternative, men supplerende fortolkninger i forhold til dem som er basert på forutsetninger om at de nordiske lands respons på EUs krav kun var produkter av alkoholpolitiske målsettinger og prioriteringer.

Måten de alkoholpolitiske og de integrasjonsmessige målsettingene er knyttet sammen på kan variere, og kan derfor resultere i forskjellige strategivalg. Samspillet mellom det oppfattede spillerommet overfor EU og det nasjonale ratifikasjonsgrunnlaget i de tre nordiske land vil i denne sammenheng være sentrale faktorer.

2. 2. Spillerom på internasjonalt nivå.

I følge Putnam vil det knytte seg usikkerhet til egen, men også til motpartens vinnermengde. I alkoholmonopolsaken var usikkerheten i første rekke knyttet til spørsmålet om hvorvidt de nordiske landene ville få EUs samtykke til å opprettholde sine eksisterende monopolordninger. Både opptreden under EØS-forhandlingene og de videre strategivalg etter at alkoholmonopolene var blitt satt under press av EU antas å være påvirket av de vurderinger som ble foretatt fra finsk, svensk og norsk side når det gjaldt følgende punkter:

- Alkoholmonopolenes forenlighet med Romatraktaten, og EØS-avtalens forpliktelser i forhold til denne traktaten
- Den ensidige erklærings betydning
- EUs praksis når det gjelder statlige handelsmonopoler
- EUs forståelse for å drive en aktiv alkoholpolitikk

Spørsmålet er om de nordiske lands uttalte målsetting om å opprettholde samtlige alkoholmonopol, slik det indirekte framgikk av den ensidige erklæring fra EØS-avtalen, inngikk i EUs vinnermengde? Den manglende enighet mellom Finland, Sverige og Norge når det gjelder responsen på EUs krav, kan være et resultat av ulikheter i bedømmelsen av spillerommet i forhandlingene med EU på det alkoholmonopolitiske området.

Denne diskusjonen vil bli sett i sammenheng med det nasjonale ratifikasjonsgrunnlaget som den finske, svenske og norske regjering måtte forholde seg til.

2. 3. Grunnlaget for nasjonal ratifikasjon.

2. 3. 1. De nasjonale parlamenter.

Maktbalansen mellom de grupper som er imot en avtale og de som er for, vil spille en sentral rolle når det gjelder mulighetene for parlamentarisk ratifikasjon. På denne måten kan også mindre grupper få stor innvirkning på vinnermengdens størrelse.

Det vil derfor være av stor interesse å analysere hvordan de nasjonale parlamenter forholdt seg til EØS-avtalen og senere til spørsmålet om medlemskap i EU. Da disse institusjonene kan legge klare bindinger på forhandlernes spillerom, vil det være særlig interessant å sammenlikne holdningene til alkoholmonopolspørsmålet i hvert av de nordiske lands parlamenter.

Et moment som kompliserer denne diskusjonen, er at de nordiske landene hadde bestemt at det skulle avholdes rådgivende folkeavstemninger for å avgjøre medlemskapsspørsmålet. Det kan derfor synes som om parlamentene ikke ville være sentrale i forbindelse med ratifiseringen av medlemskapsavtalen. Problemet med en slik tilnærming er at enkelte parlamentsmedlemmer hadde varslet at de ikke ville støtte et hvilket som helst avstemningsresultat.

På bakgrunn av denne diskusjonen vil EØS-avtalen bedre illustrere hvordan statsledelsen i de nordiske land måtte forholde seg til maktbalansen i parlamentene. EØS-avtalen ble nemlig ratifisert i de nordiske parlamenter uten noen form for folkeavstemninger. Et annet argument for å rette søkelyset mot denne prosessen er at flere har hevdet at drakampen om de nordiske alkoholmonopolene i praksis var sluttført i og med inngåelsen av EØS-avtalen (bl.a. Søre, 1993).

Spørsmålet er om de fremtidige utsiktene for alkoholmonopolene påvirket grunnlaget for ratifikasjon av EØS-avtalen i de nordiske parlamenter? Ved siden av at kunnskap omkring dette temaet vil ha egenverdi, vil svarene også fungere som utgangspunkt for tolkningen av det som skjedde under forhandlingene om EU-medlemskap.

2. 3. 2. Den nasjonale opinion.

Ratifikasjonsspørsmålet vil også være påvirket av støtten i opinionen på nasjonalt nivå. I forbindelse med prosedyrene for ratifikasjon av medlemskapsavtalen med EU synes dette å være en rimelig antakelse. Dette på tross av at folkeavstemningene i samtlige tre nordiske land kun var rådgivende.

I Sverige gikk politikerne på et tidlig tidspunkt ut og erklærte folkets råd som bindende. Enkelte norske parlamentsmedlemmer fra nei-siden hevdet imidlertid at de ikke automatisk ville følge folkeavstemningsresultatet. I denne sammenheng var det flere som refererte til referendumprosedyrene i Sveits hvor det kreves "dobbel majoritet": flertall i folket og flertall blant regionene. I Finland var det ikke mye diskusjon om hvorledes parlamentet skulle forholde seg til avstemningsresultatet. Den finske Presidenten Martti Ahtisaari hevdet imidlertid at Riksdagsmedlemmene hadde en moralsk plikt til å følge folkeavstemningsresultatet (Nordisk Kontakt: Nr 6, 1994).

På tross av ovenfornevnte problematikk vil opinionen i denne rapporten anses for å være mest sentral i forbindelse med ratifiseringen av medlemskapsavtalen. Spørsmålet er om alkoholmonopolspørsmålet påvirket ratifikasjonsgrunnlaget? Både direkte og mer indirekte sammenhenger vil her bli diskutert.

2. 4. Strategier i alkoholmonopolsaken.

I analysedelen vil den finske, svenske og norske respons på og strategivalg i forhold til EUs krav om monopoltilpasninger bli sett i sammenheng med de nordiske lands vurderinger av spillerommet overfor EU og oppfatningen av det nasjonale grunnlaget for ratifikasjon av både EØS-avtalen og medlemskapsavtalen. Putnams tre faktorer utgjør det teoretiske rammeverket for den videre diskusjon.

At disse faktorene henger sammen, illustreres ved at de internasjonale forhandleres strategier påvirkes av hvordan utsiktene for en slik ratifikasjon er.

Ofte vil ratifikasjonsgrunnlaget bli benyttet på en bevisst måte. En strategi er å henvise til egenskaper ved det nasjonale nivå under forhandlingene: "I'd like to accept your proposal, but I could never get it accepted at home" (Putnam, 1988: 440). Intensjonen ved å anvende slike strategier er å oppnå støtte for internasjonale forhandlingsløsninger som ellers ikke ville blitt akseptert. Dette vil i følge Putnam innebære forsøk på å øke motpartens vinnermengde. Det antas at slike strategier vil være relativt mer utbredt i stater hvor støtten for en internasjonal avtale i utgangspunktet er lav på nasjonalt nivå. I slike situasjoner vil forhandlerne på internasjonalt nivå være mindre ettergivne overfor motpartens krav.

Det vil i denne rapporten bli forutsatt at responsen på EUs krav var mer tilpasningsorientert jo mindre spillerommet på det internasjonale nivå og jo større sannsynligheten for nasjonal ratifikasjon ble vurdert å være. Ulike vurderinger av spillerom og ratifikasjonsgrunnlag i de nordiske landene kan derfor bidra med forklaringer på de omtalte

responsforskjeller.

Forventningene som ble knyttet til hver av de nordiske lands regjeringer fra både internasjonalt og nasjonalt nivå, vil bli forsøkt identifisert. Den politiske ledelse i Finland, Sverige og Norge ble i denne sammenheng konfrontert med det Putnam kaller: "...distinctive strategic opportunities and strategic dilemmas" (1988: 460).

2. 5. Metodiske betraktninger.

Case-studier passer best når: "A "how" or "why" question is being asked about a contemporary set of events, over which the investigator has little or no control" (Yin, 1989: 20).

Putnams modell vil i denne rapporten bli anvendt for å oppnå en dypere forståelse av en serie empiriske observasjoner i forbindelse med EUs krav om tilpasning av alkoholmonopolordningene. Kjernespørsmålene er: Hvordan kan fraværet av det nordiske politiske samarbeidet forklares? Hvorfor responderte landene ulikt, og hvilken rolle spilte Europa-spørsmålet i denne sammenheng?

Denne type studier har tradisjonelt blitt anvendt i forbindelse med eksplorative siktemål. Andre metoder har blitt ansett for å være mer passende i forklarende studier. Yin argumenterer for at dette synet er både foreldet og ukorrekt.⁷ Denne rapporten tar for seg tre land hvor emnet som behandles, er det samme. Dette blir av Yin referert til som

⁷Som et eksempel på en forklarende case-studie, nevner han Allison's "Essence of Decisionmaking: Explaining the Cuban Missile Crisis" (1971).

en "Embedded multiple-case design" (1989: 46).

Ved å foreta en forklarende case-studie vil det bli analysert hvorvidt de teoretiske resonnementene som her er presentert, også kan identifiseres i prosessen som førte til endringene i de nordiske lands alkoholmonopoler. Det vil ikke i denne rapporten bli foretatt noen test av gyldigheten av Putnams modell. To-nivå-modellen og dens logiske implikasjoner vil her bli anvendt for å forklare et empirisk hendelsesforløp.

Innenfor feltene komparativ og internasjonal politikk har denne typen tankegang fått sterkere gjennomslag i de senere år. Putnam påpeker selv at hans modell må utvikles videre. I denne forbindelse hevder han at studier av EU vil kreve at man opererer med flere enn to nivåer for ratifikasjon. Dette er en konsekvens av at hvert medlemsland må ratifisere de avtaler som EU inngår. Dette temaet blir diskutert i forbindelse med gjennomgangen av tilslutningsprosedyrene for nye medlemsstater. Også under analysen av spillerommet overfor EU vil slike betraktninger inngå. Når det i denne rapporten ikke eksplisitt opereres med flere enn to nivåer, skyldes dette at fokus her er lagt på de nordiske landenes ratifikasjonsgrunnlag og handlingsstrategier.

Det forutsettes også, i tråd med klassisk weberiansk teori, at byråkratene i de nordiske landenes forhandlingsdelegasjoner opptrådte som agenter for den politiske ledelse og derfor ikke hadde individuelle preferanser i tilknytning til forhandlingene.

I forbindelse med gjennomføringen av denne case-studien vil flere ulike typer informasjonskilder være sentrale. Analyser av norsk og nordisk alkoholpolitikk har sammen med ulike statsvitenskaplige studier av EU

betraktet fra et nordisk perspektiv, inngått som et viktig bakgrunnsmateriale for denne rapporten. En rekke offentlige publikasjoner og avis- og tidsskriftsartikler som berører EØS- og EU-forhandlingene, har også blitt anvendt. Av interne dokumenter har brevskrivningen mellom Norge og ESA spilt en sentral rolle. Også den finske og svenske brevvekslingen med EU-Kommisjonen i forbindelse med opphevingen av monopolene på produksjon, import, eksport og engrossalg av alkohol, er studert. Ulike informantintervju av åpen karakter vil kaste ytterligere lys over denne prosessen. Informantene var alle involvert i alkoholmonopolsaken ved at de innehadde sentrale posisjoner i tilknytning til de nordiske sosial- og helsedepartementer. Det må påpekes at informantenes refleksjoner ikke nødvendigvis representerer departementenes offisielle synspunkter.

3. Alkoholmonopoler, EØS og EU

3. 1. Alkoholmonopolsaken.

Som vedlegg til EØS-avtalen, ble det tillagt en rekke erklæringer. Disse kan grovt deles inn i to kategorier; felleserklæringer og ensidige erklæringer. Felleserklæringene har blitt vedtatt av både de befullmektigede for EU-systemet og for EFTA-statene. De ensidige erklæringene er vedlagt av en eller flere av partene i avtalen uten noen som helst vedtak bak. Erklæringen om de nordiske alkoholmonopolene var en blant 39 ensidige erklæringer.

“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” (Særskilt vedlegg nr. 1 til St.prp. nr. 100, 1991-92: 428).

Erklæringen ble tatt til etterretning, men resulterte ikke i noen motreaksjon fra EUs side.

Dette kan sies å være hovedverket i det nordiske alkoholpolitiske samarbeidet når det gjelder Europa-spørsmålet; enighet om å ikke ta de nordiske monopolene opp som forhandlingstema. Vurderingene av hvilke monopoltilpasninger som ble funnet nødvendige, ble heretter rent nasjonale anliggender.

Allerede mens EØS-forhandlingene pågikk, sprakk den nordiske fellesopptreden. Foranledningen var at Sverige leverte sin søknad om fullt medlemskap i EU 1. juli 1991. Året etter fulgte Finland (18. mars 1992) og Norge (25. november 1992). Av de nordiske EFTA-landene var det bare den islandske regjering som vurderte EØS-avtalen som tilstrekkelig for å sikre landets interesser i det fremtidige Europa.

Det var i denne forbindelse Finland, Sverige og Norge mottok de første formelle signaler fra EU om at de etablerte alkoholmonopolordningene var i strid med Romtraktatens regelverk. Dette skjedde gjennom de rådgivende uttalelsene som ble utarbeidet av EU-kommisjonen og presentert søkerlandene. Disse skal fungere som tilrådinger overfor EUs Ministerråd som tar den endelige avgjørelse om hvorvidt søknadene om medlemskapsforhandlinger skal godkjennes.⁸

Etter godkjennelse fra EU, startet de offisielle forhandlingene med søkerlandene 1. februar 1993 (Sverige og Finland) og 5. april 1993 (Norge). At de nordiske land allerede på dette tidspunkt hadde valgt ulike tilnærminger i forhold til alkoholmonopolspørsmålet, kunne identifiseres gjennom åpningsforedragene til de ansvarlige ministre.

Mens Finlands daværende utenrikshandelsminister Perri Salolainen ikke omtaler de statlige alkoholmonopoler i sin tale, går Sveriges daværende Europaminister Ulf Dinkelspiel direkte inn på dette saksfeltet. Han fastslår viktigheten av de helse- og sosialpolitiske hensyn, men legger pragmatisk til at: "The alcohol monopoly structure

⁸De nordiske landene mottok de rådgivende begrunnelsene til forskjellige tidspunkter. Sverige 31. juli 1992, Finland 4. november 1992 og Norge 24. mars 1993.

should not, of course, discriminate or distort competition in conflict with the stipulations of the Treaty of Rome".⁹ To måneder senere ble medlemskapsforhandlingene med Norge innledet. Daværende handelsminister Bjørn Tore Godal innrømmet at det måtte foretas visse tilpasninger for å bringe Vinmonopolet i samsvar med EØS-avtalens krav, men slo også fast at "Vinmonopolet vil fortsatt utgjøre en viktig del av vår alkohol- og helsepolitikk."¹⁰ På bakgrunn av at problematikken rundt de nasjonale alkoholmonopolene ikke var tema under EØS- forhandlingene, kan det synes som den norske regjering la stor vekt på innholdet i den ensidige nordiske felleserklæring.

Kampen for å opprettholde de etablerte alkoholmonopolordninger ble støttet på politisk nivå i både Sverige og Norge. I Finland var det en regjeringsnedsatt arbeidsgruppe som i stor grad la premissene for den alkoholpolitiske debatt.¹¹ Dens konklusjoner om en frivillig tilpasning til EUs regelverk gjennom å avvikle produksjons-, import-, eksport- og engrosmonopolene ble ikke møtt med noen klare motreaksjoner fra den finske politiske ledelse.

Selv om de nordiske land hadde akseptert EUs regelverk for statlige handelsmonopoler gjennom inngåelsen av EØS-avtalen, ble likevel alkoholmonopolspørsmålet trukket inn som tema i

⁹Uttalelse ved Ministermøte fra åpningen av de offisielle forhandlingene om medlemskap for Østerrike, Finland og Sverige i EU 1. februar 1993.

¹⁰Uttalelse ved Ministermøte fra åpningen av de offisielle forhandlingene om medlemskap for Norge i EU 5. april 1993.

¹¹Denne gikk under navnet "Kanslichef Heikki S.v. Hertzens arbeidsgrupp".

medlemskapsforhandlingene fra finsk og svensk side.

Etter en brevveksling med EU-kommisjonen valgte den svenske regjering å følge den finske linje.¹² I denne forhandlingsfasen ble innsatsen satt inn på å sikre opprettholdelsen av detaljmonopolet som ble vurdert som det viktigste alkoholpolitiske virkemiddelet. Finland og Sverige oppnådde EUs støtte for denne løsningen i et møte med Kommisjonen 21. desember 1993. En rekke tiltak ble i denne sammenheng vedtatt for å sikre at detaljmonopolene ikke skulle kunne virke diskriminerende mellom medlemsstatene.¹³

Dette skulle også få konsekvenser for Norge på tross av at man ikke hadde ytret noe ønske om å inngå i forhandlinger med EU om den etablerte alkoholmonopolordning. Informasjonen om den finske og svenske løsning ble oversendt ESAs president dagen etter at møtet hadde funnet sted.¹⁴ EU-kommisjonens standpunkt om at Vinmonopolet var i strid med Romtraktaten ikke bare i medlemskapssammenheng, men også i EØS-sammenheng, tvang Norge til å inngå i en brevveksling med ESA.

Den norske regjering valgte som et resultat av denne prosessen, å godta den finske og svenske løsning uten å prøve sin sak for EFTA-

¹²Brev fra den svenske regjering til EU-kommisjonen datert 21. desember 1993.

¹³Se EU-kommisjonens "Minutes of Meeting with Sweden on Alcohol Policy", datert 21. desember 1993.

¹⁴Brev fra EU-kommisjonen til ESA-president Knut Almestad datert 22. desember 1993. Det er interessant å merke seg at dette brevet ble oversendt ESA-presidenten før EØS-avtalen hadde trådt i kraft.

domstolen.¹⁵ Brevvekslingen mellom ESA og Norge varte i overkant av ett år. Også fra norsk side ble det lagt vekt på at detaljmonopolet har størst alkoholpolitisk betydning (Ot prp nr 51, 1994-95).

Selv om de tre nordiske lands respons på EUs krav var forskjellig både når det gjelder argumentasjon og tidsskjema, ble sluttresultatet det samme: Kun detaljmonopolene kunne opprettholdes. Nye alkohollover trådte i kraft fra 1. januar 1995 i Finland og Sverige og fra 1. januar 1996 i Norge.¹⁶ Vedrørende emnet statlige alkoholmonopoler, gjelder de samme regler for Norge som EØS-medlem, som for Finland og Sverige som EU-medlemmer.

Som et resultat av forskjellene i de nordiske lands respons på EUs krav til monopoltilpasninger, var det flere som stilte spørsmål ved relevansen av den nordiske alkoholpolitiske modellen. De alkoholpolitiske målsettinger syntes ikke lenger å stå så sentralt i Sverige og spesielt i Finland, som tilfellet var i Norge.

For å kunne oppnå en dypere forståelse av det som skjedde under denne prosessen, vil de nordiske lands strategivalg i alkoholmonopolsaken bli knyttet opp mot vurderingene av det oppfattede spillerommet i de internasjonale forhandlingene og de nasjonale ratifikasjonsgrunnlag. Dette gjelder både i EØS- og medlemskapssammenheng.

¹⁵I et brev datert 13. februar 1995 meddeler de norske myndigheter ESA om at de velger å foreta de nødvendige tilpasninger av alkoholmonopolordningene.

¹⁶I Norge har et nytt forslag til revisjon av alkoholloven nylig blitt lagt frem (Ot prp nr 7 (1996-97)). Lov om endringer i alkoholloven som berører bevillingsordningen er allerede ratifisert (Ot prp nr 51 (1994-95)).

Den norske kampen for å opprettholde de etablerte alkoholmonopolene kan antas å være påvirket av at spillerommet overfor EU ble vurdert som større og/eller at det nasjonale ratifikasjonsgrunnlaget var mindre, sammenliknet med situasjonen i Finland og Sverige. I følge Putnam vil slike faktorer frambringe en tøffere og mindre tilpasningsorientert respons i forbindelse med internasjonale forhandlinger.

3. 2. EUs tilpasningskrav og nordisk spillerom.

I forbindelse med gjennomgangen av Putnams modell ble det forutsatt at målsettingen under forhandlingene med EU var å komme frem til en avtale som maksimerte landets interesser, men som også ville bli ratifisert nasjonalt. Gjennom den ensidige erklæringen ble det indirekte påpekt at alkoholmonopolene tjente viktige nasjonale interesser som de nordiske land ønsket å opprettholde. I utgangspunktet var det derfor rimelig å forvente et felles forsvar av de etablerte ordninger.

Det som rasjonelt sett motiverer en aktør til å forhandle, er en antakelse om at man på denne måten kan oppnå mer enn ved ikke å forhandle. Forskjellene mellom de nordiske land i deres respons på EUs krav kan ha flere årsaker. Ulikheter i oppfatning av spillerommet på internasjonalt nivå er en blant flere alternative forklaringer.

Den videre skjebne for de nordiske alkoholmonopoler var på det tidspunkt da EØS-avtalen ble ratifisert, ennå uviss. Temaet hadde ikke vært gjenstand for direkte forhandlinger. Utgangspunktet var derfor i stor grad det samme for Finland, Sverige og Norge.

De nordiske alkoholmonopolene berøres i første rekke av artikkel 30,

34, 36 og 37 i Romatraktaten. Disse artiklene er uten unntak innført i EØS-avtalen. I utgangspunktet var derfor Romatraktatens artikkel 37 (tilsvarer EØS-avtalens artikkel 16) som regulerer forholdet til de statlige handelsmonopoler, akseptert. Denne artikkelen inneholder et påbud om å tilpasse de statlige handelsmonopoler på en måte som ikke virker diskriminerende mellom medlemsstatene, i dette tilfellet innenfor EØS-området. Artikkel 30 og 34 (EØS-avtalens artikkel 11 og 12) inneholder forbud mot import- og eksportrestriksjoner.

For de nordiske land knyttet det seg usikkerhet til hvordan monopolene måtte tilpasses for ikke å virke diskriminerende, og dels til om de nordiske landene ville få unntak for sine alkoholmonopoler. I artikkel 36 (EØS-avtalens artikkel 13) heter det at monopoler kan være lovlige dersom de blir vurdert å være nødvendige virkemiddel i forbindelse med beskyttelsen av menneskers liv og helse. Hvilken vekt EU la på den nordiske ensidige erklæring ble derfor et nøkkelspørsmål.

Dens ensidige karakter og det faktum at den ikke inngår i selve avtalen, men derimot som et vedlegg i sluttakten, fører imidlertid til at den har begrenset rettslig verdi.

Hensikten med slike erklæringer er å gi uttrykk for hvordan innholdet i EU-retten blir forstått. Det kan likevel synes som om de nordiske land tillå erklæringen vedrørende alkoholmonopolene meget stor vekt. Spesielt kommer denne holdningen til uttrykk gjennom den norske regjeringens tolkning av slike erklæringers gyldighet: "Dersom erklæringen blir stående uimotsagt, vil det være en sterk formodning for at den stat som har avgitt erklæringen, må kunne legge innholdet til grunn ved praktiseringen av avtalen uten senere å bli møtt med at

oppfatningen strider mot en EF-regel”.¹⁷ Det presiseres imidlertid at: “Ordlyden vil her ofte være avgjørende for styrken av en slik formodning (St.meld. nr. 40: 1993-94, 357).

Den ensidige erklæringen vedrørende alkoholmonopolene ble ikke motsagt av EU, men det ble presisert fra de nordiske lands side at erklæringen ikke skulle berøre: “...forpliktelsene som følger av avtalen” (Særskilt vedlegg nr. 1 til St.prp. nr. 100: 1991-92, 428). I de tilfeller disse erklæringene ikke inneholdt slike presiseringer fra EFTA-landenes side, tilla EU selv denne presiseringen som en ny erklæring. Ordlyden måtte derfor tilpasses, og erklæringen ble derfor vag i utformingen og inneholdt ingen klare krav om opprettholdelse av de etablerte alkoholmonopolordningene. Gjennom den grunngitte uttalelsen poengterte ESA overfor den norske regjering at erklæringen *ikke* skulle berøre avtalens forpliktelser (Brev datert 19. desember 1994).

Et annet moment som bidro til å svekke den ensidige erklæringen, er at det ikke blir henvist til den i selve avtalen. Tvert imot blir det i avtalens protokoll 8 påpekt at EØS-avtalens artikkel 16 som regulerer forholdet til de statlige handelsmonopoler, også får anvendelse for vin (Særskilt vedlegg nr. 1 til St.prp. nr. 100, 1991-92: 143).

Rent avtalerettslig kan det derfor virke som de nordiske land hadde forpliktet seg til å tilpasse sine alkoholmonopolordninger overfor EU.

¹⁷Det gjøres oppmerksom på at denne uttalelsen ikke knytter seg direkte til den nordiske erklæringen vedrørende alkoholmonopolene, men er hentet fra Stortingsmeldingen som tar for seg medlemskap i Den europeiske union. Regjeringens tolkninger av betydningen av slike erklæringer vil likevel være relevante også i forhold til EØS-avtalen.

Det finnes imidlertid andre momenter som må tas i betraktning. De ulike artiklene kan over tid gis forskjellige tolkninger. Forholdet mellom juss og politikk er derfor et meget sentralt og omdiskutert emne innen rammen av EU-samarbeidet.¹⁸

En meget stor del av EF-domstolens samlede antall avgjørelser består av såkalte fortolkningsavgjørelser (Christiansen, 1994: 566). Studier av de nevnte artiklers anvendelse inngikk derfor som et sentralt element i alkoholmonopolsaken.¹⁹

Når det gjelder EUs praksis og politikk i forhold til statlige handelsmonopoler kan det konstateres at de fremdeles eksisterer. Siden 1980-tallet har imidlertid EU ført en avmonopoliseringslinje. Dette er en konsekvens av bestrebelsene på å etablere et indre marked hvor varer skal omsettes fritt uten konkurransevidende tiltak. Statlige monopoler innenfor en rekke sektorer har blitt avviklet, og spesielt interessant er det å være oppmerksom på at helseargumenter ikke var tilstrekkelige for å opprettholde de etablerte tobakksmonopoler i Spania, Frankrike og

¹⁸ "In the European Union political decisions become legal issues. But at the same time, decisions which in form appear to be legal take on a strong political aspect" (Brofoss, 1994: 58).

¹⁹Argumentasjonen i brevvekslingen mellom den norske regjering og ESA er oppbygd omkring to motsatte tolkninger av EUs rettspraksis. Fra Norges side ble det hevdet at samtlige monopoler kunne opprettholdes, mens ESA med referanse til samme rettspraksis konkluderte med at kun detaljmonopolet var forenelig med EF-retten.

Italia.²⁰ Det er i særlig grad import og engrosmonopolene som har blitt berørt.

Det er flere kulturelle forhold som taler i mot at EU ville stille seg annerledes til de nordiske alkoholmonopolene.

For det første har EU ikke utviklet noen egen alkoholpolitikk. Begrepet inngår ikke i den offisielle politiske terminologien i flesteparten av medlemslandene (Fahrenkrug, 1990). Forståelsen for å drive en alkoholpolitikk etter nordisk mønster var derfor i utgangspunktet liten. At det her er tale om en annen alkoholkultur enn den vi er vant med i Norden, kommer klart til uttrykk i offisielle dokumenter utarbeidet av EU-kommisjonen. Moderat drikking blir her nevnt som et eksempel på en helsefremmende livsstil (COM (94)).

Selv om det i Maastrichttraktaten legges vekt på at EU skal intensivere arbeidet for å bedre folkehelsen (artikkel 129), betyr ikke dette automatisk at disse helsemålsettingene vil bli knyttet til tiltak for å begrense alkoholforbruket. Forbindelsen mellom tobakk og helse er langt mindre kontroversiell: "As regards cigarettes, health protection can constitute a reason for increasing minimum rate of excise duty, which currently is 57%. In the case of alcohol and alcoholic beverage the matter is more complex since it concerns different national traditions" (EUR-OP News Issue, 1995). I forbindelse med rusmiddelproblematikken heter det at: "Felleskapets virksomhet skal

²⁰Det er viktig å påpeke at folkehelse ikke var det eneste argumentet for å opprettholde de latinske tobakksmonopolene. Dagens franske lisenssystem for detaljsalg er likevel innrettet mot å begrense forbruket av tobakk (det finnes omlag 37 000 "Débitent du tabac" i Frankrike) (SOU 1994: 25).

være rettet mot forebygging av sykdom, særlig alvorlige sykdomsproblemer, herunder **narkotikaavhengighet**, ved å fremme forskning om årsaker og spredning, samt ved helseopplysning og -utdanninge” ((min utheving)Traktat om opprettelse av de europeiske fellesskaper og den europeiske union, 1994). Koplingen mellom alkoholavhengighet og helse blir ikke vektlagt i samme grad.

For det andre er det betydelige økonomiske interesser knyttet til alkoholproduksjon. Alkoholpolitiske spørsmål blir først og fremst ansett for å inngå som en del av jordbrukspolitikken i de fleste av EUs medlemsstater.

På den annen side er det tatt initiativ som har som mål å endre måten alkoholspørsmålet blir behandlet på i EU. Den tidligere svenske sosialminister Bengt Westerberg inngår for tiden i en syvmannskommite som har som mål å utrede hvordan sosiale rettigheter kan innføres i EUs traktater (The Comité des Sages). I følge Westerberg er alkoholspørsmålet viktig i denne sammenheng: “Alla inser ju att det behövs en gemensam narkotikapolitik, samma gäller för alkohol” (Ander, 1995). Også i relasjon til kreftproblematikken har alkoholspørsmålet etter hvert fått økt oppmerksomhet (COM (95)).

På tross av nye initiativ hevdes det at hensynet til folkehelsen ofte blir den tapende part i forhold til ønsket om en mest mulig fri vareflyt.²¹

²¹Dette emnet blir ytterligere drøftet i rapporten: Osservatorio permanente sui Govani e l'Alcool (1994): “Young People and Alcohol in Europe”. Her heter det: “...in case of conflict between the two logics (on the one hand the commercial logic based on free exchange and on the other, the health logic), the solution less detrimental to the free exchange of product is always preferred” ((parentesene er tilføyd av undertegnede) 1994: 163).

Spesielt i forhold til nye samarbeidspartnere synes kravene om tilpasning til EUs handelspolitiske regler å være strenge. I "hvitboken" om det indre marked som ble vedtatt som en del av Enhetsakten i 1985, slås det fast at: "...the Community's trading identity must be strenghtend, so that other trading partners will not be offered the benefits from the enlarged Community market without them selves being forced to **make concessions**" ((min utheving) referert til i Ferreira 1989: 25). EFTA var på det tidspunkt da EØS-prosessen ble innledet EUs største handelspartner.

Også ratifikasjonsprosedyrene påvirket det oppfattede spillerommet i alkoholmonopolsaken. EØS-avtalen og dermed også forhandlingsløsningen når det gjaldt alkoholmonopolene, måtte godkjennes av samtlige av EUs medlemsstater (EØS-avtalens artikkel 129). Også i Maastricht-traktatens artikkel O som erstattet Romatraktatens artikkel 237, fremgår det at det er partene i traktatene, det vil si samtlige medlemsstater som skal godkjenne eventuelle nye søkerland. I praksis er det Ministerrådet som fatter beslutningen gjennom enstemmighet. På bakgrunn av denne diskusjonen var det i beste fall tvilsomt om samtlige av EUs medlemsstater ville gi etter i spørsmålet om de nordiske alkoholmonopoler.

I forbindelse med et stedfortredermøte 28. juli 1993 gikk det klart fram at representantene fra EUs medlemsstater ikke delte den svenske oppfatningen om at alkoholmonopolene var forenlige med Romatraktaten.

Den passiviteten som ble utvist i EØS-forhandlingene, kan tolkes som et resultat av at de nordiske land var skeptiske med hensyn til å få til en forhandlingsløsning som innebar opprettholdelse av samtlige

alkoholmonopol. Det ble vurdert som tvilsomt at målsettingen om å inngå et mer forpliktende samarbeid med EU gjennom etableringen av EØS, kunne forenes med de nordiske målsettingene om å opprettholde de etablerte alkoholmonopolordningene. Også flere representanter fra de nordiske lands sosial- og helsedepartementer hevdet at valget om å ikke ta alkoholmonopolspørsmålet opp som tema i forhandlingene, kan forstås ut fra slike vurderinger (Informantintervju).

Etter at EU-kommisjonen hadde presentert sine rådgivende begrunnelser i forbindelse med medlemskapssøknadene, ble det klart at denne skepsisen ikke var ubegrunnet.

Responser fra Finland, Sverige og Norge synes i stor grad å være basert på vurderinger om manglende spillerom overfor EU i alkoholmonopolspørsmålet. Den finske strategi om en frivillig tilpasning til EUs regelverk uten forhåndsforhandlinger, er i så måte illustrerende. Begrunnelsene fra Finlands side var at man på denne måten kunne sikre seg en viss grad av kontroll over en prosess som før eller siden ville inntreffe, og at endringene derfor ikke ville fremstå som så "...snabba och kraftiga" (Alko, 1992).

Den finske arbeidsgruppens konklusjoner som ble presentert høsten 1992, var basert på analyser av hvilke forpliktelser Romtraktaten og EØS-avtalen innebar. EUs praksis når det gjaldt handelsmonopoler og EU-kommisjonens respons på den finske og svenske medlemskapssøknad, antas også å ha påvirket de konklusjoner som ble presentert i arbeidsgruppens innstilling.

Det var Alko som var pådriveren i denne prosessen. Den finske regjeringens passive opptreden under EØS-forhandlingene, hvor

alkoholmonopolenes framtid ikke inngikk som tema, fikk Alko til å legge press på sosial- og helsedepartementet i forbindelse med opprettelsen av arbeidsgruppen. Finlands strategi om en frivillig tilpasning synes i stor grad å være basert på oppfatninger om at det ikke var mer å hente gjennom å inngå i forhandlinger med EU.

Heller ikke den svenske eller norske regjering ønsket å ta dette temaet opp under EØS-forhandlingene. Utgangspunktet var at samtlige alkoholmonopol kunne opprettholdes.

Den svenske regjering bestemte kort tid etter at medlemskapssøknaden var avsendt, at en parlamentarisk kommisjon skulle nedsettes for å: "...utvärdera den hittillsvarande alkoholpolitiken och lägga fram förslag till en strategi för framtiden- bl.a i ett EG-perspektiv" (SOU: 24, 1994: 3). Parallelt med denne kommisjonens arbeid inngikk Sverige i en brevveksling med EU-kommisjonen. Her ble de svenske alkoholpolitiske ordninger forsvart ut fra argumenter om at monopolene ikke virket diskriminerende, at de var begrunnet i ønsket om beskyttelse av liv og helse, og at de hadde en ikke-kommersiell profil.²²

Sverige fikk imidlertid tidlig signaler om at dette ikke var EUs standpunkt. Her ble det slått fast at: "...beskyttelse av folkehelsen bare skulle medføre handelshindringer dersom det er absolutt nødvendig. Kommisjonen er av den oppfatning at det hensynet som alkoholmonopolet ivaretar, kan realiseres ved hjelp av midler som er

²²Brev fra den svenske regjering til EU-kommisjonen i april 1993.

mindre skadelige for konkurransen” (min oversettelse).²³ Til grunn for denne uttalelsen ligger EUs prinsipper om proporsjonalitet og substitusjon. Logikken bak disse er at det skal være et rimelig forhold mellom de tiltak som benyttes og de virkninger tiltakene skal ha. Så lenge det finnes alternative virkemidler, skal alltid de minst drastiske benyttes. De alkoholpolitiske virkninger som de statlige monopolene hadde, kunne i følge EU-kommisjonen oppnås gjennom økt satsing på andre tiltak som: forbud mot reklame, lisenssystemer for salg, aldersgrenser og innskrenkninger i åpningstider.

To måneder før den parlamentariske kommisjonens konklusjoner ble lagt fram i mars 1994, presenterte imidlertid den svenske regjering en proposisjon der man foreslo å følge Finlands linje om avvikling av samtlige alkoholmonopoler bortsett fra detaljmonopolet (1993-94: 136).

Den svenske regjering valgte først å inngå i forhandlinger etter at alkoholmonopolordningene hadde blitt utsatt for press fra EUs side. Daværende statssekretær i det svenske sosialdepartementet sa i et intervju at den opprinnelige strategi på et tidlig tidspunkt måtte oppgis, ettersom EU ikke ville akseptere en slik løsning. Avviklingen av produksjons-, import-, eksport- og engrosmonopolene var begrunnet i målsettingen om å bevare detaljmonopolet. På denne måten unngikk man å havne i et “rättsosäkert tillstånd”, slik den svenske statssekretæren antyder at situasjonen ble i Norge (Stenius, 1994).

Også overfor Norge foreslo EU-kommisjonen en brevveksling for å avklare spørsmålet angående tilpasningen av alkoholmonopolene. Dette

²³Fra EU-kommisjonens uttalelse fra 31. juli 1992. Dette var en respons på Sveriges medlemssøknad.

var ikke den norske regjering interessert i. Den norske strategien som gikk ut på å avstå fra alkoholpolitiske forhandlinger med EU, kan forstås på flere måter.

I prosessens innledende fase kan det se ut som om den norske regjering anså spørsmålet som mer eller mindre avklart. Ved å foreta enkelte mindre justeringer ble det antatt at samtlige monopol kunne bestå.²⁴ Forhandlingsresultatet i forbindelse med den norske EF-søknaden fra 1972 antas i denne sammenheng å ha spilt en sentral rolle.²⁵ Selv etter at det ble klart at dette ikke var EUs tolkning, opprettholdt den norske regjering sin strategi om ikke å forhandle.

Under to uker etter at den finske og svenske regjering oppnådde enighet med EU, henvendte imidlertid ESA seg til den norske regjering og ba om en redegjørelse vedrørende Vinmonopolets virksomheter.²⁶ Ved at kontakten denne gang ble opprettet i EØS-sammenheng, ble Norge tvunget inn i forhandlinger.

Gjennom denne brevvekslingsprosessen ble mye av den samme

²⁴For å unngå anklager om diskriminering valgte den norske regjering å oppheve monopolet for import og engrossalg av øl, samt at det ble foretatt visse endringer i Vinmonopolets innkjøpsrutiner og vareutvalg.

²⁵Etter uttalelser fra Kommisjonen i 1971 avga regjeringen en stortingsmelding hvor det ble hevdet at kun Vinmonopolets eneretter til import og engrossalg av utenlandsk øl måtte avvikles (St. meld. nr. 50, 1971-72, s. 132).

²⁶Brev datert 7. januar fra ESA til norske myndigheter.

argumentasjonen som Sverige anvendte 19 måneder tidligere, repetert.²⁷ Den norske regjering gjorde også forsøk på å framheve forskjellene mellom de nordiske alkoholmonopolordningene. Dette vil bli ytterligere utdypet senere i rapporten. Denne strategien førte ikke fram, og også i Norge ble samtlige monopol på alkohol bortsett fra detaljmonopolet og produksjonsmonopolet på sprit, avviklet.

Selvom sluttresultatet ble det samme i Finland, Sverige og Norge, var responsen forskjellig. Etter at EU-kommisjonen til ulike tidspunkter hadde presentert sine uttalelser vedrørende de nordiske alkoholmonopolene, kan de nordiske lands respons beskrives ved hjelp av følgende figur:

		Gav uttrykk for vilje til forhandlinger om tilpasning av monopolordningene for vin og sprit	
Gav uttrykk for ønske om bevaring av samtlige mono- polordninger for vin og sprit		JA	NEI
	JA	SVERIGE	NORGE
	NEI	FINLAND	

Figur 2: Respons på kravet om tilpasning av de etablerte alkoholmonopolordninger.

²⁷Brev datert 5. oktober 1994 fra norske myndigheter til ESA.

Ut fra den behandlingen alkoholmonopolspørsmålet fikk under EØS-forhandlingene kan det synes som om samtlige nordiske land vurderte spillerommet overfor EU som lite, og at en uavklart situasjon var bedre enn en avklaring som innebar en oppgivelse av monopolene på alkohol. En forhandlingsløsning som innebar opprettholdelse av de etablerte monopolordninger, syntes ikke å inngå i EUs vinnermengde. Både EUs praksis når det gjelder handelsmonopoler siden 1980-tallet, og forståelsen for å føre en aktiv alkoholpolitikk slik den kommer til uttrykk i offisielle EU-dokumenter, gav de nordiske land klare signaler i så måte. Tilleggelsen av den ensidige erklæringen må betraktes i lys av en slik erkjennelse.

Dette resonnementet synes å gjelde for samtlige tre land på tross av at responsen i forbindelse med EUs krav til monopoltilpasninger under medlemskapsforhandlingene var forskjellig. Mens Finland og Sverige inngikk i forhandlinger med EU for å avklare situasjonen, prøvde den norske regjering å forhindre at temaet i det hele tatt ble diskutert. Under henvisning til EØS-avtalen ble det hevdet at spørsmålet allerede var avklart.

På tross av forskjeller ble strategivalgene legitimert med henvisning til alkoholpolitiske målsettinger. For Finland og Sverige ble avviklingen av produksjons-, import-, eksport- og engrosmonopolene ansett for å bidra til å sikre opprettholdelsen av detaljmonopolet. Denne erkjennelsen kom først i Finland, men etter en brevveksling med Kommisjonen fulgte også Sverige denne linjen. I Norge var forsvaret av den etablerte monopolordning basert på en dominotankegang: Avviklingen av ett eller flere monopoler ville sende ut uheldige signaler. Dette ville igjen medføre at de resterende alkoholmonopolenes stilling ble svekket. Da den norske regjering vedtok å etterkomme ESAs krav var imidlertid

denne dominoargumentasjonen forlatt.

I denne rapporten skal vi se at de nordiske lands strategivalg og tidsskjema, i tråd med logikken fra Putnams to-nivå-modell, kan betraktes i lys av de nasjonale ratifikasjonsgrunnlag. Ut fra gjennomgangen av landenes respons på EUs krav kan en forvente at ratifikasjonsgrunnlaget var minst i Norge.

3. 3. Alkoholmonopolene og ratifikasjonsgrunnlag.

3. 3. 1. EØS og de nordiske parlamenter.

Finland, Sverige og Norge hadde bestemt at EØS-avtalen skulle ratifiseres i de nasjonale parlamenter. I det norske Stortinget ble det fremmet forslag om å avholde folkeavstemning, men dette ble stoppet av flertallet fra Høyre og Arbeiderpartiet. På tross av ulike forfatningsregler ble EØS-avtalen ratifisert i de nordiske parlamenter høsten 1992.²⁸

I Finland ble avtalen vedtatt med klar margin. Også de fleste av datidens “euroskeptikere” var positive til EØS-avtalen og anså den som et akseptabelt alternativ til EU-medlemskap. I Sverige fikk EØS-avtalen tilslutning fra over 95% av representantene i Riksdagen. Avstemningsresultatet var langt jevnere i Norge. Nei-siden trengte 42 representanter for å blokkere det 3/4 flertall som ble krevd. Avgjørelsen var avhengig av hvordan EØS-skeptikerne i Kristelig Folkeparti (KrF)

²⁸Det islandske Alltinget ratifiserte medlemskapsavtalen 12. januar 1993.

og Arbeiderpartiet (Ap) ville stemme. Etter en lang og følelsesladet debatt ble imidlertid avtalen vedtatt i Stortinget mot 35 stemmer.

Hvilken rolle spilte alkoholpolitikken og spørsmålene om monopolenes stilling i de tre nordiske parlamentene? I Finland og Sverige hadde regjeringene som tidligere omtalt, nedsatt kommisjoner som hadde som oppgave å utrede de alkoholpolitiske konsekvensene av EØS-avtalen. Den finske arbeidsgruppens konklusjoner vakte imidlertid ingen politisk debatt i forbindelse med ratifikasjonen av EØS-avtalen. Alkoholpolitikk var heller ikke noe sentralt tema i Sverige. Her ble EØS-avtalen ratifisert før den regjeringsoppnevnte kommisjonen gav sin innstilling om hvilke monopoltilpasninger som ble funnet nødvendige.

Spørsmålene om alkoholmonopolenes stilling så med andre ord ikke ut til å påvirke ratifikasjonsgrunnlaget for EØS-avtalen i Finland og Sverige. Den finske arbeidsgruppen og den svenske kommisjonen antas å ha avledet mye av den politiske debatt på dette området.

I Finland gikk samtlige partier bortsett fra Vänsterförbundet, Landsbygdspartiet og noen representanter for de Grønne inn for avtalen. I den svenske Riksdagen var hovedmotstanden å finne blant Vänsterpartiets representanter. Andre argumenter enn de alkoholpolitiske synes å ligge til grunn for denne motstanden.

I Norge var spørsmålet om alkoholmonopolenes fremtidige stilling et sentralt tema i forbindelse med ratifiseringen av EØS-avtalen. Maktbalansen i det norske Storting førte til at Kristelig Folkeparti (KrF) i denne sammenheng stod i en nøkkelposisjon. KrFs stortingsgruppe var nærmest samstemt i sitt standpunkt om nei til EU-medlemskap, men også når det gjaldt EØS var skepsisen stor. Partiet ønsket

folkeavstemning om EØS, og daværende partileder Kjell Magne Bondevik uttalte på et tidlig tidspunkt i debatten at partiet ikke kunne stemme for avtalen uten en slik godkjenning fra folket. Dette kravet ble som tidligere nevnt ikke innfridd. EØS-avtalen gikk derfor direkte til Stortinget.

Dersom KrFs gruppe samlet hadde gått imot avtalen, ville man ikke oppnådd det nødvendige 3/4 flertall. Etter oppfordring fra daværende parlamentarisk leder Kåre Gjønnes om å si ja til EØS-avtalen, valgte imidlertid kun tre av KrFs representanter å stemme imot. Forsikringene fra regjeringen om at alkoholmonopolene kunne og ville bli opprettholdt, ble i denne sammenheng lagt avgjørende vekt på av KrFs EØS-tilhengerne (Innst.S.nr. 248, 1991-92: 49).

Mye tyder på at det er relevant å se alkoholmonopolkampen i sammenheng med spørsmålet om ratifikasjon av EØS-avtalen i Norge. Alkoholpolitikk har en sentral plass i KrFs Stortingsgruppe. Stortingets avholdsgruppe består pr. 14.02.96 av 17 representanter. Av KrFs i alt 13 representanter, inngår 10 som medlemmer i avholdsgruppen (Opplysning fra Kristelig Folkepartis Stortingsgruppe). Etter at Norge i desember 1994 hadde mottatt den grunngitte uttalelsen fra ESA, uttalte KrF-representanten Dag Jostein Fjærevoll at dersom partiet hadde hatt denne kunnskapen om alkoholmonopolenes stilling under håndteringen av EØS-avtalen, ja da kunne "...KrF blitt et nei til EØS-parti" (With, 1995).²⁹ At KrF også stemte imot delingen av Vinmonopolet i Stortinget 13. juni 1995, illustrerer partiets holdning i alkoholmonopolsaken (Forhandlinger i Stortinget nr. 264, 1995).

²⁹Fjærevoll var blant de 35 representantene som stemte imot EØS-avtalen.

Det er høyst usikkert om EØS-avtalen ville blitt ratifisert i det norske Storting dersom konsekvensene for produksjons-, import-, eksport- og engrosmonopolene på alkohol hadde vært kjent høsten 1992. Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti kunne da fått støtte fra flere representanter i sin kamp mot EØS.³⁰

Den norske regjeringens forsikringer om å bevare den etablerte alkoholmonopolordning må derfor betraktes som viktig for å sikre ratifikasjon av EØS-avtalen. I motsetning til den finske og svenske, hadde den norske regjering pålagt seg sterke forpliktelser overfor nasjonalforsamlingen. Denne forskjellen er meget vesentlig for å forstå den videre gang i alkoholmonopolsaken.

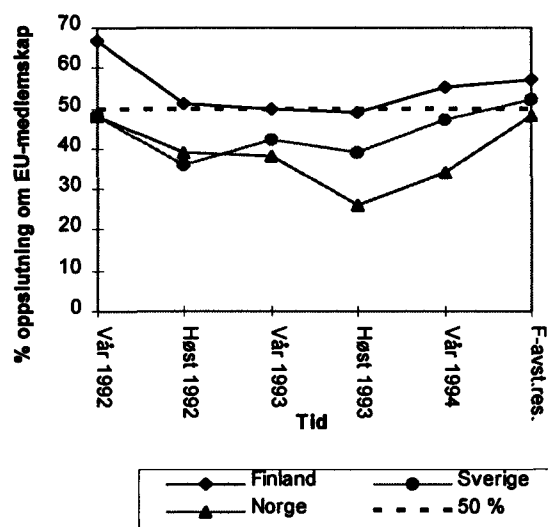
3. 3. 2. EU og opinionen.

Selv om alkoholmonopolspørsmålet i prinsippet ble avklart gjennom EØS-forhandlingene, skulle dette temaet likevel komme til å spille ulike, men sentrale roller i sammenheng med forhandlingene om medlemskap i Den europeiske union for Finland, Sverige og Norge.

Det var store og stabile forskjeller i opinionen i de tre nordiske land i perioden fra våren 1992 frem til folkeavstemningen høsten 1994. Meningsmålingene forut for folkeavstemningene gav de nordiske lands regjeringer klare signaler med hensyn til spørsmålet om ratifikasjon. Slik situasjonen var forut for og under forhandlingene om medlemskap i EU, syntes sannsynligheten for å få ratifisert medlemskapsavtalen gjennom en folkeavstemning å være minst i Norge og størst i Finland.

³⁰Det var tre representanter fra KrF og to fra Arbeiderpartiet som stemte imot EØS-avtalen høsten 1992.

Bjørklund oppsummerer denne perioden på følgende måte: "...Finns are most pro-membership, the Swedes next, with the Norwegians the most reluctant Europeans" (1994: 14). Figur 3 viser klart dette mønster:



Figur 3: Prosent som støtter medlemskap i EU i Finland, Sverige og Norge, fra våren 1992 til og med folkeavstemningen høsten 1994.³¹

Kilder: Tallene for Sverige: SIFOs mai- og oktobermålinger, tallene for Norge: MMIs mai- og oktobermålinger og tallene for Finland: Bjørklund (1994).

³¹"Vet-ikke"-gruppene lå på omlag 20% i Finland, 25% i Sverige og 30% i Norge for hele den angitte perioden (Bjørklund, 1994).

I hvilken grad opinionen støtter en internasjonal avtale er avhengig av hvordan eventuelle kostnader og gevinster ved en status quo-situasjon blir vurdert i forhold til en avtale om internasjonalt samarbeid.³² Putnam hevder at opinionens støtte, og dermed også vinnermengden vil være mindre jo lavere kostnadene ved ikke å oppnå enighet om noen avtale er. Vurderingen av disse kostnadene er avhengig av egenskaper ved den internasjonale avtalen, men også faktorer som den økonomiske situasjonen i landet for øvrig, antas å spille en rolle i denne sammenheng. Spesielt komplekse og politiserte saker som medlemskapsspørsmålet, påstås å aktivere grupper i opinionen som er mindre opptatt av kostnadene ved "no-agreement" (Putnam, 1988: 445).

Moses og Jensen (1995) argumenterer for at det er en sammenheng mellom økonomisk avhengighet og politisk integrasjon, som er slik at sannsynligheten for å være positiv til et EU-medlemskap, vil øke i takt med hvor økonomisk avhengig en stat eller region er av EU. Eliassen (1995) konkluderer med at det ligger vurderinger av kostnader og gevinster bak opinionsforskjellene mellom Finland, Sverige og Norge.³³

I perioden forut for folkeavstemningene var den finske og svenske økonomi i store vanskeligheter. EU ble i stor grad betraktet som løsningen på problemene. Også ønsket om en tettere politisk integrasjon syntes å motivere finsk og svensk medlemskap. I Norge ble EØS ansett for å tilfredsstille de økonomiske aspekter, og landet var allerede

³²Mange ganger kan evalueringen av det å ikke oppnå enighet om en avtale være den eneste kilde til uenighet (Putnam, 1988: 443).

³³"Norway and Switzerland are the only countries that can "afford" to stay out of the European Union" (Eliassen, 1995: 3).

politisk integrert med andre vest-europeiske land gjennom NATO-samarbeidet.

Også på det kulturelle plan var det faktorer som bidro til å styrke suverenitets- og selvråderettstankene. De tradisjonelle norske verdier stod meget sterkt i perioden før folkeavstemningen. I februar 1994 arrangerte Norge det som har gått over i historien som "det beste OL noensinne". Eliassen skriver at dette resulterte i økt nasjonal selvtillit og at: "The anti-Europeans could not have got a better start on their No-campaign" (1995: 13).

Kostnadene ved "no-agreement", som et resultat av enten å mislykkes i å oppnå enighet om en avtale med EU, eller forkastelse gjennom den nasjonale ratifikasjonsprosessen, ble ansett for å være lavest i Norge.

Også spørsmålet om alkoholmonopolenes fremtidige stilling kom til å spille ulike roller under forhandlingene om medlemskap i EU i de nordiske land. Som nevnt, var det EU-kommisjonens respons på den svenske medlemskapssøknaden som satte dette temaet på dagsorden. Her ble det klart at de nordiske lands tolkning av EØS-avtalen og Romatraktatens forpliktelser ikke var forenlig med EUs krav til tilpasning. Finland og Sverige valgte derfor å ta opp alkoholmonopolspørsmålet i medlemskapsforhandlingene for å oppnå en avklaring overfor EU.

Den finske regjeringen hadde på et tidlig tidspunkt gått inn for å avvikle produksjons-, import-, eksport- og engrosmonopolene på alkohol. I Sverige var forsvaret av de etablerte monopolordninger sterkere.

Før enigheten med EU ble opprettet i desember 1993, ble dette temaet

sett i sammenheng med ratifikasjonsspørsmålet. I et informasjonshefte som ble utarbeidet med den hensikt å påvirke EUs syn på svensk alkoholpolitikk, heter det: "For many people in Sweden, the opportunity to pursue a restrictive alcohol policy will have a decisive effect on their attitude to future Swedish membership of the EC" (Swedish Ministry of Health and Social Affairs, 1993: 4).

Daværende Europaminister i Sverige sa med referanse til forhandlingene om snus og alkoholmonopolene: "...det finns en okänsla från EG's sida. Att vi skal hålla på att tjafsa om de frågorna ger negative reflexer åt hela bilden av EG" (Nordisk Kontakt: 7-8, 1993: 79). Gjennom slike uttalelser går det klart frem at den politiske ledelse som inngår i de internasjonale forhandlingene, foretar vurderinger av hvordan eventuelle avtaleutkast vil bli mottatt på nasjonalt nivå. Løsningen i dette tilfellet var å avvikle deler av den etablerte alkoholmonopolordning. I snus-spørsmålet gav imidlertid EU etter for Sveriges krav. Representanter for det svenske sosial- og helsedepartementet antydte at dette var den viktigste saken av de to, i forhold til ønsket om å oppnå opinionens ratifikasjon (Informantintervju).

I Norge var alkoholmonopolenes fremtid ennå uviss da folkeavstemningen fant sted, ettersom temaet ikke hadde vært gjenstand for forhandlinger. Den finske og svenske løsning hadde blitt avvist. Den norske regjering syntes å være klar over at å oppgi alkoholmonopolene etter press kunne sende ut negative signaler til en allerede EU-skeptisk opinion. Dette illustreres ved at tap av "suverenitet" var det viktigste "nei"-argumentet under folkeavstemningen (Pettersen, Jenssen og Listhaug, 1995). Spesielt blant motstanderne av norsk EU-medlemskap var støtten til Vinmonopolet sterk (Meninger & Markeder, 1994). Mye tyder på at opinionens støtte til norsk alkoholpolitikk syntes å øke

dersom spørsmålene ble stilt i sammenheng med Europa-spørsmålet. I en undersøkelse fra april 1993 sa hele 71,3 prosent av de spurte seg enige i følgende påstand: "Norge må føre en nasjonal alkoholpolitikk om vi blir medlemmer i EF."³⁴ Dette illustrerer hvilke konsekvenser en avviking av en eller flere av de etablerte monopolordninger som følge av press fra EU, ville kunne få for opinionen. Tall fra samme periode viser at et knapt flertall syntes omsetningsreglene for alkohol i landet som helhet var passe strenge. Prispolitikken var derimot langt mer upopulær (Saglie og Nordlund, 1993).

På bakgrunn av disse tallene kan det virke som opinionens støtte for norsk alkoholpolitikk er lavere enn misnøyen mot å miste råderetten over den.

Den norske regjering måtte ta hensyn til at dette temaet var koplet til ratifikasjonsgrunnlaget for avtalen om medlemskap i EU. Kampen for å bevare alkoholmonopolene skulle signalisere overfor en EU-skeptisk opinion at Norge ikke ville gi etter for EUs krav. Også forsikringene som ble gitt til KrF i forbindelse med EØS-avtalen er her viktige.

Mye tyder på at bare i Finland og Sverige var vinnermengden i forhold til EU overlappende. I disse tilfellene fantes det avtaleutkast som ville oppnå begge parters ratifikasjon. Resultatet ble at Finland og Sverige tilpasset seg kravene fra EU. Selv om den svenske regjering måtte oppgi sin opprinnelige posisjon om å opprettholde den etablerte alkoholmonopolordning, så ikke dette ut til å få noen større konsekvenser for opinionens syn på EU-medlemskap. I denne

³⁴Resultater fra en opinionsundersøkelse som Norsk Gallup gjorde for Avholdsfolkets Landsråd i april 1993 (N=1028).

sammenheng må det vektlegges at opinionen i Finland og Sverige, allerede før EØS-avtalen var ratifisert, var langt mer positive til EU enn tilfellet var i Norge. Bjørklund hevder at den svenske opinion: "...pushed the politicians to apply for membership" (1994: 16).³⁵

Den finske og svenske opinions positive holdning til EU-medlemskap gjorde det lettere for den politiske ledelse å godta kravene fra EU i forhandlingene. I Norge var opinionens forhold til EU-medlemskap av en annen karakter. Disse observasjonene antas å ha påvirket måten EUs krav til tilpasning av alkoholmonopolene ble håndtert på i de tre nordiske land.

3. 4. Alkoholmonopolkampen i skjæringspunktet mellom nasjonalt og internasjonalt nivå.

3. 4. 1. Rom for strategiske fortolkninger.

Responser på EUs krav om monopoltilpasninger må ses i forhold til både de tradisjonelle nordiske alkoholpolitiske målsettinger og målsettingen om en tettere integrasjon med EU.

Etter denne gjennomgangen kan det se ut som situasjonen i Norge skiller seg fra den finske og svenske på en meget viktig måte ved at alkoholmonopolsaken ble knyttet til ratifikasjonsgrunnlaget. Ratifikasjon av EØS-avtalen ble sikret gjennom KrFs støtte i Stortinget. I forbindelse med medlemskapsavtalen var sammenhengen mer

³⁵I desember 1991 var 2 av 3 av de som hadde tatt et standpunkt, tilhengere av et svensk EU-medlemskap (Bjørklund, 1994).

indirekte, men også her ble det antatt at alkoholmonopolsaken ville kunne påvirke opinionen i forbindelse med ratifikasjonsspørsmålet. Dette resulterte i at alkoholmonopolsaken ikke ble så sentral i Finland og Sverige, som den ble i Norge. Representanter for pressen hevdet at det derfor var regjeringens mål å gjennomføre kampanjen for norsk EU-medlemskap, og samtidig være i stand til å vise til at Norge ikke hadde tapt kampen om alkoholmonopolene (Fyhn og Bonde, 1994).

Denne diskusjonen må tas i betraktning før man kan konkludere med at Norge ikke lenger har støtte fra Finland og Sverige i målsettingen om å føre en aktiv alkoholpolitikk, og at den nordiske alkoholmodellen ikke lenger har relevans.

Putnam hevder at i situasjoner hvor det i utgangspunktet er stor nasjonal skepsis til en avtale, vil forhandlerne på internasjonalt nivå opptre på en tøffere måte overfor sin motpart. "Ceteris paribus, more self-sufficient states with smaller win-sets should make fewer international agreements and drive **harder bargains** in those that they do make"(min uthevelse) (1988: 443). Ut fra dette kan man forvente en tøffere og mindre samarbeidsvillig respons på EUs krav om tilpasning av alkoholmonopolene jo mindre oppslutningen om en avtale er fra nasjonalt nivå. Oppslutningen om både EØS- og medlemskapsavtalen syntes å være minst i Norge. I Finland og Sverige var vinnermengden større. Dette resulterte i at den politiske ledelse i de to sistnevnte land lettere kunne: "...conclude an agreement", samtidig som det svekket deres: "...bargaining position..." (Putnam, 1988: 450).

I Norge hadde regjeringen i forbindelse med EØS-prosessen forpliktet seg overfor Stortinget til å opptre på en bestemt måte. Samtlige alkoholmonopoler skulle forsvares. Den svenske regjering syntes å ha

inngått tilsvarende forpliktelser når det gjelder opprettholdelsen av detaljmonopolet. I Finland var det i utgangspunktet få politiske føringer. I følge representanter fra det finske sosial- og helsedepartementet resulterte dette i at man kunne tilnærme seg EUs krav på en mer "realistisk måte" (Informantintervju).³⁶

Også når det gjelder forholdet mellom opinionen og den politiske elite i Finland og Sverige, skilte situasjonen seg fra den norske på et meget viktig punkt: Det var opinionen i disse landene som nærmest presset politikerne til å sende medlemssøknadene. I Sverige hevder Bjørklund at: "...the electorate was ahead of the politicians" (1994: 5). I Finland var 67% av dem som hadde tatt et standpunkt, for medlemskap i EU, allerede før søknaden ble avsendt (Bjørklund, 1994). I Norge var politikerne i utgangspunktet langt mer positive til et EU-medlemskap enn hva tilfellet var i opinionen. Resultatet av medlemskapsforhandlingene ble derfor ansett for å være det virkemiddel som skulle kunne snu den EU-skeptiske opinionen. Dette illustreres klart gjennom statsministerens strategi hvor hun utpekte fiskeriministerens EU-standpunkt som det som skulle gjelde for regjeringen som helhet.

Fiskeriminister Jan Henry T. Olsen var i utgangspunktet regjeringens eneste EU-motstander, og det ble hevdet at bare en god avtale kunne få ham til å endre sitt standpunkt. Tilsvarende strategi ble også benyttet overfor opinionen. For den norske regjering ble derfor forhandlingsprosessen og -resultatene vektlagt meget sterkt.

Norge valgte derfor å føre en tøff linje på de fleste områder i

³⁶Denne tilnærmingen blir av andre referert til som "legalistisk" (Brofoss, 1994).

medlemskapsforhandlingene. I enkelte tilfeller framsto denne linjen som urealistisk. "No-fish-Olsen" ble et velkjent begrep i forbindelse med de norske fiskeriforhandlingene med EU. Historien om fiskeriministeren som hevdet at Norge ikke hadde én fisk å gi bort i forhandlingene med EU, men som likevel endte med å avgi kvoter i norske farvann, er ikke enestående. På tross av garantier om opprettholdelse av et enhetlig monopolsystem endte sosialministeren opp med en løsning hvor 3 av 5 alkoholmonopoler ble avviklet.³⁷

Alkoholmonopolene ble riktignok avviklet som følge av EØS-avtalen, men også under medlemskapskampanjen ble det hevdet at alkoholmonopolene skulle opprettholdes. Dette skjedde på tross av at regjeringen på et tidlig tidspunkt nærmest stilte som garantist for den etablerte alkoholmonopolordning. Dette var utgangspunktet etter signeringen av EØS-avtalen, men også premisset i forbindelse med EU-kampanjen. Denne holdningen kommer tydelig fram i daværende sosialminister Grete Knudsens uttalelse om at: "Vinmonopolet er begrunnet i sentrale helse- og sosialpolitiske hensyn. Dette er slike viktige samfunnsmessige hensyn som EF-retten aksepterer" (Knudsen, 1994).

Med bakgrunn i diskusjonen av EUs praksis når det gjelder handelsmonopoler, EUs forståelse for å drive en aktiv alkoholpolitikk og EØS-avtalens forpliktelser i forhold til Romatraktaten, kan disse

³⁷Man har fremdeles produksjonsmonopol på brennevin i Norge. Som følge av EØS-avtalens forpliktelser måtte imidlertid dette skilles fra detaljmonopolet.

forsikringene synes optimistiske.³⁸ Fra finsk og svensk hold blir den norske strategien karakterisert som urealistisk (Informantintervju).

På den annen side kan det synes som om man i Finland og Sverige generelt var mer ettergivne overfor EUs krav under hele integrasjonsprosessen. Representanter for det norske sosial- og helsedepartementet hevdet at denne beskrivelsen er særlig relevant i forhold til Sveriges tilnærming under forhandlingene om medlemskap i Den europeiske union (Informantintervju). Også dette kan betraktes i lys av vinnermengdens størrelse.

Det kan stilles spørsmål ved hvilken rolle vurderingene av spillerommet overfor EU spilte for den norske regjeringens respons i alkoholmonopolsaken. Mens arbeidsgrupper som hadde i oppdrag å vurdere disse spørsmålene, ble nedsatt i desember 1991 (Sverige) og i mars 1992 (Finland), fikk man ikke et norsk motstykke før i april 1994. Da det alkoholpolitiske utvalget i Norge fremmet sin innstilling, hadde allerede regjeringen fremmet en ny odelstingsproposisjon om endringer i alkoholloven, samt en stortingsproposisjon om deling av A/S Vinmonopolet. Begge disse proposisjonene var direkte konsekvenser av regjeringens forslag til opphevelse av produksjons-, import-, eksport- og engrosmonopolene.

En viktig del av det norske alkoholpolitiske utvalgets oppgave ble derfor å beskrive hvilke konsekvenser EØS-avtalen hadde fått for norsk alkoholpolitikk. I Finland og Sverige var arbeidsgruppernes mål å utrede

³⁸Andre har karakterisert den norske tolkning av EØS-bestemmelsene når det gjaldt muligheten for opprettholdelse av importmonopolet som lite "edruelig" (Sejersted, 1995: 550).

en strategi for framtiden i lys av de pågående EØS-forhandlingene.

Heller ikke Finlands og Sveriges enighet med EU om å oppheve produksjons-, import-, eksport- og engrosmonopolene førte til endringer i den norske strategi. Det ser derimot ut som om de norske incentivene til å avstå fra forhandlinger ble forsterket som en konsekvens av det mislykkede svenske forsøket på å oppnå en forhandlingsløsning som innebar at samtlige monopoler ville bli opprettholdt. Daværende handelsminister Bjørn Tore Godal sier i denne sammenheng at: "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, 1994). Fra norsk side hadde man som kjent avslått tilbudet om å inngå i forhandlinger med EU på dette området.

Denne tolkningen ble av flere antydnet for å stå i motstrid til prinsippet om "ensartethet" som er et nøkkelbegrep innenfor EØS-samarbeidet. I følge Sejersted (1995) innebærer dette at EØS-bestemmelsene skal tolkes likt i alle EØS-stater. Det er særlig etter den finsk-svenske enigheten med EU at den norske strategien blir karakterisert som urealistisk av representantene for sosial- og helsedepartementene i Finland og Sverige (Informantintervju).

Forsøket på å oppnå særordninger for Norge kommer klart til uttrykk gjennom brevvekslingen med ESA. Den norske regjering ønsker å distansere seg fra sine nordiske naboer ved å hevde at opinionens holdninger til alkohol og alkoholomsetning: "...er helt særegne for Norge. De kan ikke sammenlignes med noe land i Europa, heller ikke Sverige og Finland. Det vil således gi et helt galt inntrykk av befolkningens holdninger til norsk alkoholpolitikk dersom man skulle

trekke slutninger på grunnlag av det man vet om svenske eller finske holdninger i tilsvarende spørsmål” (Brev datert 5. oktober 1994: 14).

Disse påstandene må imidlertid nyanseres. Undersøkelser fra begynnelsen av 1990-årene og frem til i dag, viser at det ikke er store forskjeller mellom opinionen i de tre nordiske land når det gjelder viktige alkoholpolitiske spørsmål som holdning til salg av sterkt øl, vin og brennevin i dagligvarebutikker (Nordlund, 1996). Denne beskrivelsen er særlig relevant når det gjelder forholdet mellom den finske og norske opinion. I Sverige stod derimot liberaliseringskreftene noe sterkere.

I det samme brevet påpekes det også at den norske alkoholpolitikken har en sterk forankring i Stortinget (Brev datert 5. oktober 1994: 14). Dette har blant annet gitt seg utslag i at Stortinget i 1987 sluttet seg til WHO's plan “Helse for alle år 2000”. Det må framheves at WHO's alkoholpolitiske målsetting om å redusere helseskadene også ligger til grunn for alkoholpolitikken i Finland og Sverige (Stenius og Österberg, 1988).

I tråd med logikken fra Putnams to-nivå-modell refererer den norske regjering til de begrensninger som opinionen og parlamentet legger på mulighetene for nasjonal ratifikasjon. En slik strategi kan benyttes for å styrke ens forhandlingsposisjon.

Ratifikasjonsproblematikken inngikk som en viktig del i den norske responsen, og forsvaret av de etablerte monopolordninger ser ikke bare ut til å være begrunnet ut fra rent alkoholpolitiske målsettinger. Dette kommer til uttrykk gjennom den norske regjerings redegjørelse etter at ESAs krav var etterkommet. Behovet for å legitimere politikken på nasjonalt nivå illustreres gjennom endringen i argumentasjonen i forhold

til synet på Vinmonopolet som en enhetlig og uoppdelt enhet.

Gjennom responsen på ESAs åpningsbrev hadde den norske regjering forsvart opprettholdelsen av samtlige alkoholmonopol. Det ble her hevdet at dersom en hvilken som helst av Vinmonopolets eneretter skulle bli fjernet, ville dette: "...umiddelbart signalisere en liberalisering av norsk alkoholpolitikk. Den ville gjøre alkohol mer akseptabel som vare, og føre til at også de gjenværende enerettene ble satt under press".³⁹

Denne dominoteorien står i kontrast til argumentasjonen drøye fire måneder senere. I tråd med den finske linjen blir det hevdet at avviklingen av produksjons-, import-, eksport- og engrosmonopolene ble foretatt for å sikre detaljmonopolet for framtiden (Ot prp nr 51, 1994-95). Som en konsekvens av dette forsvaret også den norske sosialministeren delingen av Vinmonopolet: "De som gir oss et råd om noe annet, gir oss et råd som innebærer en betydelig risiko for detaljmonopolet. Det kan vi ikke følge" (Forhandlinger i Stortinget nr. 264, 1995: 4024). Idéen om en helhetlig monopolordning er også oppgitt, og det skilles skarpt mellom detaljmonopolet og monopolene på: "...produksjon, import, tapping og engrossalg, altså virksomheter som ikke direkte retter seg mot forbruker" (Forhandlinger i Stortinget nr. 264, 1995: 4023).

Tre viktige hendelser fant sted mellom disse to tidspunktene; folkeavstemningen, EFTA-domstolens uttalelse om det finske

³⁹Brev datert 5. oktober 1994 fra norske myndigheter til ESA, s. 12-13

importmonopolet (Restamark-saken) og ESAs grunngitte uttalelse.⁴⁰

I følge nøkkelinformanter i det norske sosial- og helsedepartementet medførte ikke konklusjonen i ESAs grunngitte uttalelse noen stor overraskelse. Restamark-dommen (Sak E-1/94) hadde sterkere innvirkning på den norske beslutningen om å avvikle produksjons-, import-, eksport- og engrosmonopolene på alkohol. Det faktum at det allerede forelå en rettsavgjørelse mot det finske importmonopolet ble tungtveiende for avgjørelsen om å ikke bringe den norske monopolordningen inn for EFTA-domstolen (Informantintervju).

Ettersom EØS-avtalen allerede var ratifisert, og medlemskapsspørsmålet var avgjort, var heller ikke alkoholmonopolsaken lenger koplet til ratifikasjonsgrunnlaget. Dette antas også å ha bidratt til at alkoholmonopolkampen nå kunne avsluttes.

I tråd med denne logikken hevder Frederik Sejersted at EØS-avtalen: "...er et tydelig eksempel på at kunsten å utforme traktater kan bestå i å enes om en tekst som kamuflerer hva man ikke har klart å enes om" (1995: 520). Usikkerheten på det alkoholmonopolitiske området syntes på denne måten å tjene viktige hensyn. Den norske regjering klarte å opprettholde denne usikkerheten gjennom medlemskapsforhandlingene ved å vise til EØS-avtalen når spørsmålet om alkoholmonopolenes fremtid ble satt på dagsorden.

Det var ikke bare den norske regjering som hadde behov for å legitimere

⁴⁰Den norske folkeavstemningen ble avholdt 28. november 1994, Restamark-dommen falt 16. desember 1994 (sak E-1/94), mens den grunngitte uttalelsen ble gitt 30. desember samme år.

sine alkoholpolitiske prioriteringer. Den norske regjerings forsikringer syntes også å passe KrFs stortingsgruppe i deres behandling av EØS-avtalen.

KrFs beslutning om å ikke foreta noen egen vurdering av alkoholmonopolenes stilling, men å overlate dette spørsmålet til regjeringen, kan også gis strategiske fortolkninger. Partiets velgere avviker vesentlig fra gjennomsnittet for norske velgere med sin sterke vektlegging på avholdssaken (Valen, Aardal og Vogt, 1990). KrFs dilemma illustreres ved at partiets stortingspolitikere (minus 3) var for EØS-avtalen, mens opinionismålinger viste at majoriteten av partiets velgere var imot. Etter at regjeringen hadde gått med på kravene fra ESA, sier leder i KrF Valgerd Svarstad Haugland at: "...vi er skuffa over at Regjeringa ikkje har gått fleire rundar", men: "...vi trudde på dei svara vi fekk frå Regjeringa" (Forhandlingar i Stortinget nr. 264: 1995).

Ved å overlate dette spørsmålet til den norske regjering kunne KrF forene målsettingen om inngåelsen av EØS-avtalen, uten å bli stilt ansvarlig for de konsekvensene denne avtalen måtte få for den etablerte alkoholmonopolordningen.

Dette viser at logikken i Putnams to-nivå-modell kan anvendes i flere sammenhenger. På samme måte som den norske regjering måtte få godkjenning for sine alkoholpolitiske prioriteringer overfor det nasjonale nivå, måtte KrF legitimere sitt ja til EØS overfor sine velgere.

Som en foreløpig konklusjon kan det synes som om forskjellene mellom de nordiske land med hensyn til hvordan alkoholmonopolsaken ble håndtert, ikke kan betraktes uavhengig av Europa-spørsmålet. Fraværet av nordisk politisk samarbeid kan for en stor del forklares ved at

utgangspunktet for integrasjonsproblematikken, betraktet fra et nasjonalt perspektiv, var meget forskjellig. Politiske, økonomiske og kulturelle faktorer har i denne sammenheng blitt framhevet.

Dette fikk konsekvenser for Finlands, Sveriges og Norges tidsskjema i forhold til medlemskapssøknader, folkeavstemninger og beslutninger om å avvikle monopolene på produksjon, import, eksport og engrossalg av alkohol. Det er nok ikke tilfeldig at Norge var sist ute av de tre nordiske landene i samtlige tilfeller.

Fra svensk side hevdes det at en felles nordisk linje bare var mulig gjennom kompromissaktivitet, noe bare Finland og Sverige syntes å være innstilt på. I følge de svenske representantene var imidlertid Norge bare interessert i et nordisk samarbeid dersom dette innebar en linje som var identisk med den norske (Informantintervju).

Den norske regjerings strategi og manglende vilje til å inngå kompromiss, inngår som et ledd i en mer omfattende forhandlingsstrategi hvor det overordnede mål var å få EØS-avtalen, og senere medlemskapsavtalen, ratifisert på nasjonalt nivå. Mens målsettingen om å opprettholde de etablerte alkoholmonopoler i Finland og Sverige syntes å være et hinder i forhold til målsettingen om en tettere tilknytning til EU, ble den norske alkoholmonopolkampen antatt å øke sjansene for å få ratifisert både EØS-avtalen og medlemskapsavtalen. Dette gav seg også utslag i måten denne problematikken ble håndtert på fra administrativt nivå i de tre land.

3. 4. 2. Organisasjonsmessige konsekvenser.

I samtlige tre land var det flere aktører som var involvert i denne prosessen. Alkoholrelaterte problemstillinger er ikke knyttet til ett enkelt departement. I en rapport fra Storbritannia ble det slått fast at ikke mindre enn 16 ulike departementer hadde en eller annen form for interesse for produksjon, distribusjon eller forbruk av alkohol (Fahrenkrug, 1990: 62). Det er imidlertid sosial- og helsedepartementene som har hatt hovedansvaret for å utforme alkoholpolitikken i de nordiske land.⁴¹ I alkoholmonopolsaken spilte også utenriksdepartementene sentrale roller.

Utenriksdepartementene har tradisjonelt ansvaret for samordningen av de nasjonale synspunkter som fremmes i internasjonale fora. Hovedtrekkene i denne koordineringsstrukturen ble videreført etter inngåelsen av EØS-avtalen og under medlemskapsforhandlingene. Den største forskjellen fra tidligere var å finne i fagdepartementenes økte internasjonale engasjement. Det ligger derfor en kime til konflikt mellom de ulike fagdepartementene og utenriksdepartementene i forbindelse med behandlingen av EØS- og EU-relaterte saker.

Slike spenninger gjorde seg gjeldende i ulik grad i de nordiske land i forbindelse med alkoholmonopolkampen.

Industriråd Henrik Räihä ved den finske EU-delegasjonens kontor i Brussel hevdet at den finske holdningen til alkoholmonopolene var et resultat av et: "...kompromiss mellan social- och hälsovårdsministeriets

⁴¹I Sverige var det for kort tid siden debatt omkring en eventuell reorganisering som skulle innebære at finansdepartementet skulle ta over administreringen av Systembolaget. Dette forslaget ble ikke fulgt opp.

konservative linje och handels- och industriministeriets liberalere” (Stenius, 1993). Også representanter for det finske sosial- og helsedepartementet antydte at de ikke ville fått utenriksdepartementets støtte for en strategi som gikk ut på at samtlige monopoler skulle opprettholdes (Informantintervju).

Også i Sverige var det visse spenninger mellom ulike administrative enheter. Forholdet mellom A/B Vin og Sprit som ble administrert av finansdepartementet og Systembolaget, var til tider anspent (Informantintervju). Når det gjelder forholdet mellom utenriksdepartementet og sosial- og helsedepartementet ser det ut som den endelige løsning om opprettholdelse av detaljmonopolet, ble støttet av begge departementer (Informantintervju).

Innad i den svenske regjering fantes det flere potensielle spenningskilder. Sosialminister Bengt Westerberg var partileder i Folkpartiet, som var et av partiene i Riksdagen som hadde gått ut med støtteerklæringer til den etablerte alkoholmonopolordning. EG-minister Ulf Dinkelspiel og utenriksminister Margaretha af Ugglas representerte Moderaterne som på et tidlig tidspunkt sammen med Ny Demokrati ytret ønske om en rask tilpasning til EUs krav på det alkoholpolitiske området.

Det ser imidlertid ut som om det potensielle spenningsnivået ble utradert som en konsekvens av at sosial- og helsedepartementet på et tidlig tidspunkt valgte å godta kravet om å avvikle produksjons-, import-, eksport- og engrosmonopolene. Opprettholdelse av detaljmonopolet var en løsning man også var fornøyd med fra sosial- og helsedepartementets side.

Sentrale representanter fra den administrative elite i det norske sosial- og helsedepartementet gav uttrykk for at det ikke var noen strid mellom de ulike involverte aktører. Tvert imot blir samarbeidet med utenriksdepartementet vurdert som meget bra i samtlige av prosessens faser. Begge departementer var samstemte i kravet om at samtlige monopoler kunne og måtte opprettholdes. Også beslutningen om ikke å prøve alkoholmonopolsaken for EFTA-domstolen var det bred enighet om (Informantintervju).

En viktig årsak til det nære samarbeidet mellom de to departementene i Norge antas å være et resultat av sammenfallende interesser, ved at alkoholmonopolkampen ble ansett for å øke sannsynligheten for ratifikasjon av både EØS- og medlemskapsavtalen.

4. Avslutning

4. 1. Norsk alkoholpolitikk i et internasjonalt perspektiv.

I denne rapporten har det blitt forsøkt vist at målsettingen om nasjonal ratifikasjon av EØS-avtalen og medlemskapsavtalen med EU, synes å ha konsekvenser for både respons og organisasjonsmessige forhold i forbindelse med EUs krav til tilpasning av alkoholmonopolene. Strategiske prioriteringer i forbindelse med samspillet mellom det nasjonale og internasjonale nivå er imidlertid ikke et ukjent fenomen i norsk alkoholpolitisk historie.

Hauge (1986) forklarer hvorledes handels- og utenrikspolitiske interesser sakte men sikkert førte til at totalforbudet mot brennevin og hetvin fra folkeavstemningen i 1919, ble avvirket. Situasjonen med Norge som storeksportør av klippfisk, og forholdet til vinlandene Frankrike, Portugal og Spania er på mange måter sammenliknbar med den som er beskrevet i denne rapporten.

Både A/S Vinmonopolets opprettelse i 1922 og deling gjeldende fra 1. januar 1996, må betraktes i et internasjonalt perspektiv. I begge tilfeller ble det foretatt strategiske avveininger med det formål å forene ulike interesser som følge av samspillet mellom nasjonalt og internasjonalt nivå.

Putnam retter oppmerksomheten mot de potensielle spenningene som kan oppstå i forbindelse med internasjonale forhandlinger og den

nasjonale ratifikasjonsprosess. De nordiske lands opptreden i forhandlingene med EU ble derfor sett i sammenheng med viktige nasjonale egenskaper. Følgende punkter synes utfra en slik forståelse å bidra til forklaringer av det manglende samarbeidet mellom de nordiske land i alkoholmonopolsaken:

Utgangspunktet for integrasjonsprosessen var meget forskjellig i de tre land:

- Det fantes et sett av politiske, økonomiske og kulturelle faktorer som bidro til at både politikere og opinion i Finland og Sverige i utgangspunktet var mer positive til både EØS- og medlemskapsavtalen, enn hva tilfelle var i Norge.

Disse faktorene fikk konsekvenser for de nordiske lands opptreden og strategivalg i forhandlingene med EU:

- Mulighetene for å få ratifisert både EØS- og medlemskapsavtalen var i utgangspunktet størst i Finland og Sverige. Dette bidro til en høyere aksept overfor EUs krav i forhandlingene. Innsatsen ble satt inn på de felt som ble vurdert som aller viktigst (som påvirket ratifikasjonsgrunnlaget). Alkoholmonopolsaken påvirket ikke ratifikasjonsgrunnlaget.
- For Norge var ratifikasjonsgrunnlaget i utgangspunktet mye mindre. Dette resulterte i en tøffere respons på EUs krav på de fleste områder. Også alkoholmonopolsaken påvirket mulighetene for ratifikasjon av både EØS- og medlemskapsavtalen.

4. 2. Den nordiske alkoholpolitiske modellens relevans og utfordringer.

I innledningen ble det henvist til utsagn som satte spørsmålstegn ved den nordiske alkoholpolitiske modellens relevans etter at de tre nordiske landene som inngikk i medlemskapsforhandlinger med EU, hadde respondert så forskjellig på EUs krav om alkoholmonopoltilpasninger. På bakgrunn av responsen ble det antydnet at bare Norge stod igjen som forsvarer av det nordiske alkoholpolitiske grunnsynet. Situasjonen for Sverige var uviss. Det var særlig i forhold til Finland at modellen ikke lenger syntes å gi en realistisk beskrivelse av virkeligheten.

Diskusjonen om den nordiske alkoholmodellens fortsatte relevans må baseres på de faktiske endringer som har funnet sted i de alkoholpolitiske ordninger. Som vi har sett, kan alkoholpolitisk retorikk og argumentasjon fortolkes ut fra andre hensyn og interesser. Landenes tidsskjema kan også gis strategiske fortolkninger.

I forbindelse med kravene fra EU om å avvikle produksjons-, import-, eksport- og engrosmonopolene var responsen i de nordiske land forskjellig. Sluttresultatet ble imidlertid at Finland, Sverige og Norge bøyde seg for EUs krav. Ingen av landene valgte å bryte EØS-samarbeidet som følge av de konsekvenser avtalen fikk for alkoholmonopolene. Ønsket om å opprettholde de eksisterende alkoholmonopolordninger ble i samtlige land prioritert lavere enn målsettingene om EØS- og medlemskapsavtaler med EU.

Det er nå, etter at disse spørsmålene om de nordiske lands tilknytning til Europa er avklart, vi vil få svar på spørsmålet om det fremdeles gir

mening å referere til den nordiske alkoholpolitiske modellen. Det er særlig avklaringen i forhold til to problemfelt som vil være viktige i denne sammenheng. Det ene er spørsmålet om hvordan de nordiske lands politiske ledelser vil respondere på nasjonale eller internasjonale initiativ som har som mål å avvike detaljmonopolet. Det andre har å gjøre med pris- og avgiftsutviklingen på alkoholholdige drikkevarer. Det siste punktet er i EU-sammenheng sterkt knyttet til diskusjonen om turistimport. Begge disse punktene omhandler tiltak som direkte berører den enkelte bruker av alkohol.

Vedrørende detaljmonopolets framtid, gjelder de samme regler for Finland og Sverige som EU-medlemmer som for Island og Norge som EØS-medlemmer.

Fra samtlige nordiske lands regjeringer ble det påpekt at detaljmonopolet var det viktigste av de statlige alkoholmonopolene sett fra en sosial- og helsepolitisk synsvinkel. Et system basert på detaljmonopoler påvirker alkoholforbruket gjennom ulike mekanismer som geografisk utsalgstetthet, åpningstider og kontrollpotensiale (Holder, 1993).

Ved å legge den nordiske alkoholpolitiske modellen til grunn kan man forvente at Island, Finland, Sverige og Norge i framtiden vil stå sammen i forsvaret av detaljmonopolet.

Utfordringer mot detaljmonopolet kan komme som et resultat av at nasjonale domstoler spør EF-domstolen til råds dersom det reises sak mot detaljmonopolet internt i de nordiske land. En annen mulighet er at EU-kommisjonen eller ESA tar initiativet til å reise en slik sak etter anklager om diskriminering.

Det svenske detaljmonopolet er allerede brakt inn for EU-domstolen av Landskrona tingsrätt i forbindelse med at en kjøpmann solgte vin i sin dagligvarebutikk (Sak C-189/95: Åklagaren/H. Franzén). EU-kommisjonen ble bedt om å uttale seg i denne saken før EU-domstolen kunne avgi sin dom, som ventes å falle i løpet av våren 1997. I EU-kommisjonens uttalelse går det klart frem at Systembolagets detaljmonopol ikke er i strid med Romatraktaten dersom det ikke diskriminerer mellom innenlandske produkter og produkter fra andre medlemsland.⁴² Også Norge har i henhold til EØS-avtalen adgang til å avgi uttalelser i denne saken.

Ut fra denne diskusjonen kan det se ut som om de nordiske land til en viss grad har kontroll over detaljmonopolenes framtid. For å avskaffe enhver mulighet for detaljmonopolet til å kunne drive diskriminerende virksomhet, har EU-kommisjonen og den svenske regjeringen kommet fram til en rekke tiltak som i denne sammenheng er nødvendige.⁴³ Disse er knyttet til temaer som adgang til bransjen, sortimentspolitikk, privatimport, produktutvalg, markedsføring, priser, tapping og tilsyn. Også de andre nordiske land har bygget opp sine detaljmonopol etter dette mønster.

Tilsynsleddet har en meget sentral stilling når det gjelder detaljmonopolets framtid. Selv om de nordiske land har valgt å organisere tilsynsordningen på forskjellige måter, er hensikten at disse skal bidra til å sikre at detaljmonopolet virker ikke-diskriminerende.

⁴²Uttalelse datert 3. oktober 1995 i sak C-189/95.

⁴³Se EU-Kommisjonens Minutes of Meeting with Sweden on Alcohol Policy, 21. desember 1993.

Det har allerede forekommet anklager om diskriminering i flere tilfeller. I Finland har konkurranseverket, Kilpailuvirasto, nylig uttalt at Alkos aktivitet på flere områder er i strid med Romatraktatens forpliktelser. Det gjelder særlig i forhold til beskyldninger om et prissystem som favoriserer produkter produsert eller importert av Primalco, et firma som hører inn under Alko (Ministry of Foreign Affairs of Finland, 20.06.96). En rapport om disse tilfellene er oversendt EU-Kommisjonen. En annet potensielt problem i framtiden er at finske vinprodusenter har adgang til å selge sin vin direkte til forbruker. Også i Sverige og Norge har det forekommet mishagsyttringer mot detaljmonopolets virksomheter fra ulike hold.

Hvorvidt detaljmonopolet kan opprettholdes for fremtiden vil i stor grad være avhengig av om deres aktivitet blir karakterisert som ikke-diskriminerende av EU-Kommisjonen i Finlands og Sveriges tilfelle, og av ESA i Islands og Norges tilfelle.

En av grunnpilarene i den nordiske alkoholpolitiske modellen, opprettholdelsen av detaljmonopoler i en eller annen form, synes å ha bred støtte fra politisk nivå i samtlige nordiske land. Dette vil være avgjørende for hvorvidt denne ordningen kan opprettholdes i framtiden.

Et annet område av betydning for den nordiske alkoholpolitiske modellens relevans, er avgiftsnivået. Alkoholavgiftene ligger gjennomsnittlig mye høyere i Norden sammenliknet med situasjonen innenfor det tradisjonelle EU-området.

Dette avgiftsnivået kan bli utsatt for press gjennom kvotene for privatimport av alkoholholdige drikker. EØS-medlemskap har ingen innvirkning på turistimportkvotene som fremdeles er 1 liter brennevin

og 1 liter sterk/svakvin og 2 liter øl, eller 2 liter sterk/svakvin og 2 liter øl. I EU har derimot privatpersoner lov til å importere 10 liter sprit, 20 liter sterk vin, 90 liter vin og 110 liter øl pr innreisetilfelle.

Fri innførsel av varer for personlig bruk er et viktig prinsipp innen EUs indre marked. Varer for privat bruk skal derfor beskattes i innkjøpslandet (the principle of origin), mens varer beregnet for kommersielt salg skal beskattes i det landet hvor varene selges (principle of destination). Dersom man klarer å vise til at varene er beregnet til privat bruk, vil det derfor ikke automatisk bli reagert selvom EUs kvoter overskrides. Motivene for i det hele tatt å operere med et kvotesystem har fra EUs side ikke å gjøre med helse- og sosialpolitiske målsettinger. Det er den kommersielle industrismuglingen man vil til livs.

Finland og Sverige gikk i dette spørsmålet sammen i et forsøk på å få unntak fra EUs regler på dette området. Finland og Sverige oppnådde overgangsordninger, og en finlending eller svenske kan nå ha med seg 1 liter sprit eller 3 liter sterkvin, 5 liter svak vin og 15 liter øl pr. innreise til eget land. Man oppnådde her samme vilkår som Danmark tidligere hadde fått. Det norske forhandlingsresultatet i forbindelse med medlemskapsavtalen var identisk med det finske og svenske på dette området, men ettersom Norge ikke ble medlem av EU ble de etablerte turistimportkvoter opprettholdt.

Overgangsordningene gjelder de første to år som medlemmer. Det råder derfor usikkerhet om hva som vil skje med privatimportkvotene etter 31. desember 1996. Den finske, svenske og norske regjering la ved medlemskapsforhandlingene til grunn at denne overgangsordningen automatisk ville bli forlenget dersom ikke Ministerrådet enstemmig

besluttet at den skulle opphøre.⁴⁴ Det så derfor ut som om Finland og Sverige ville ha stor innflytelse i dette spørsmålet. Enkelte trakk imidlertid denne innflytelsen i tvil.⁴⁵

Om Finland og Sverige vil stå sammen om å kreve forlengelse av overgangsordningene, og om de faktisk oppnår dette, antas å ha store alkoholpolitiske konsekvenser også for Norge.

Nivået på privatimporten mellom ulike land spiller en viktig rolle i alkoholpolitisk sammenheng. Nivåforskjeller kombinert med nedbygging av grenser kan bidra til å undergrave reglene i land som ønsker å opprettholde et system med lave turistimportkvoter og høye avgifter. En konsekvens av avgiftsforskjeller er handelslekkasje og tap av inntekter. I en slik situasjon kan løsningen på sikt bli en avgiftsharmonisering. Alkoholpolitisk utvalg sier at det for Norge vil være: "...umulig å opprettholde en posisjon som en slags avgiftsbelagt øy på et hav hvor det er mulig for hvem som helst å ro over til naboøya for å hente det en trenger til halve prisen" (NOU, 1995: 24: 139). Den norske regjering presiserer at avgiftsnivået i Sverige vil ha meget stor betydning for fastsettelsen av de norske alkoholavgiftene (St. meld. nr. 40 1993-94). Det var på bakgrunn av handelslekkasjen i forbindelse med grensehandelen med Tyskland at Danmark reduserte alkoholavgiftene

⁴⁴Revisjonsklausulen ble tolket som å være av samme karakter som en revisjonsklausul i sjette merverdiavgiftsdirektiv. Alle skatte- og avgiftsvedtak i EF krever enstemmighet.

⁴⁵Se f.eks. Kari Paaso (1995): "Innførselkvoterna i kläm mellan olika förhandlingskulturer", Nordisk Alkoholtidsskrift, Vol. 12: 37-40.

i 1991.⁴⁶

Ved EUs finansministtermøte 8. juli 1996 gjorde både den finske og svenske finansminister det klart at de ønsket en forlengelse av de eksisterende overgangsordningene. Denne linjen ble ytterligere slått fast av de nordiske statsministrene i forbindelse med et møte i Det europeiske råd i Dublin i oktober 1996.⁴⁷

I første omgang kan det se ut til at overgangsordningene i en eller annen form vil bli forlenget.

I forhold til dette spørsmålet er det, på tross av politiske støtteerklæringer, stor usikkerhet om hva som vil skje i framtiden. En sakte tilpasning til EUs turistimportkvoter med påfølgende prisutjevninger, er ikke et usannsynlig scenario. Som flere andre har påpekt, kan det derfor bli nødvendig å finne alternativer til prisinstrumentet som virkemiddel i nordisk alkoholpolitikk (Skog, 1990). Dette har også blitt påpekt av EU-kommisjonen ved flere anledninger.

Den nordiske alkoholmodellen synes fremdeles å gi en relevant beskrivelse av virkeligheten, og de nordiske lands opptreden i

⁴⁶ Avgiftene på brennevin ble ikke redusert og ligger fremdeles langt høyere enn gjennomsnittet for EU-landene (NOU, 1995: 24).

⁴⁷ Den aller siste utvikling i denne saken tyder imidlertid på at den felles nordiske linjen har slått sprekker. Danmark og Finland synes å være villige til å inngå kompromiss med EU-Kommisjonen, mens Sverige har signalisert at de vil bringe saken inn for EU-Domstolen dersom de eksisterende overgangsordningene ikke blir forlenget.

alkoholmonopolsaken gir ikke grunnlag for å erklære den for død og begravet. Alkoholpolitikken i Norden står overfor store utfordringer i den nærmeste framtid. Om den nordiske alkoholmodellen vil overleve, er avhengig av om den vinner innpass i EU.

Litteratur

- Alko (1992): *Berättelse över alkohollägets utveckling år 1991*, Helsenfors 1992.
- Allison, Graham T (1971): *Essence of Decisionmaking: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little Brown.
- Ander, Gunilla: "Bengt Westerberg: EU behöver svensk alkoholpolitik", *Nyheter fra FLT (Förenade Landsortstidningar)*, 27.10.95.
- Brofoss, Knut (1994): "The European Union- Where political issues become legal issues", *Nordisk Alkoholtidsskrift* Vol. 11, 1994: 55-60.
- Bjørklund, Tor (1994): *Public opinion in Norway, Sweden and Finland towards membership in EU prior to the referenda in the autumn 1994*, Forskningsnotat 02/94, Institutt for statsvitenskap, Oslo.
- Christensen, Per (1994): *EF-domstolens og Fellesskapets prosessrett*, TANO, Oslo.
- COM (87) 328 (1987): *EC Proposals for Council Directives on VAT and Excise Tax*.
- COM (94) 202 final, 1. Juni 1994: *A programme of Community action on health promotion, information, education and training within the framework for action in the field of public health*.
- COM (95) 356 fin (1995): *Europe against cancer : Report 1994*,

Eliassen, Kjell A (1995): *Norway and the EU: The no-vote, the EEA and the future*. Working Paper 1995/44, Handelshøskolen BI, Senter for europeiske studier.

EUR-OP (1995): News Issue 4/95.

Fahrenkrug, Herman (1990): "Alkoholpolitik i EG:s medlemsstater", i *NAD publikasjon nr 19: EG, alkohol och Norden, Nordiska nämnden för alkohol och drogforskning*, Helsingfors.

Ferreira, M. P. (1989): *EC's trade policies, with the emphasis on Politics vis-a-vis Non-Member Countries*. Nupi-rapport, Oslo.

Fyhn, Morten og Aslak Bonde (1994): "Polet reddet- inntil videre", *Aftenposten* 18.02.94.

Hauge, Ragnar (1986): *Alkoholpolitikken i Norge*, Oslo: Statens Edruskapsdirektorat.

Holder, Harold (1993): *Alcohol Availability and Advertising: Effects on Consumption and the Public Health and Safety*. Paper prepared for the Alcohol Public Policy Group Meeting, Oslo, Norway, February 14-19 1993.

Innst.S.nr. 248 (1991-92): *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om samtykke til ratifikasjon av Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS)*, undertegnet i Oporto 2. mai 1992.

Knudsen, Grete (1994): "Vinmonopolet og EØS", *Dagbladet* 04.01.94.

Kolstad, Helge (red.)(1993): *Nordisk alkoholpolitikk*, Oslo.

Kommisjonen for de europeiske felleskaper (1988): *Et Europa uten grenser. Det indre marked. Målsetting 92*. Brussel.

Ministry of Foreign Affairs of Finland (1995), Daily News 17.10.95.

Ministry of Foreign Affairs of Finland (1995): Daily News 22.11.95.

Ministry of Foreign Affairs of Finland (1996): Daily News 20.06.96.

Moses, Jonathan W. and Anders Todal Jenssen (1995): "Nordic Accession: An Analysis of the EU referendums", *Journal of European Integration*, XIII, No. 1, pp. 75-101.

Nordisk Kontakt: Nr 7-8, 1992.

Nordisk Kontakt: Nr 7-8. 1993.

Nordisk Kontakt: Nr 6, 1994.

Nordisk Nytte (1995): *Den fællesnordiske arbejdsgruppe*.

Nordisk Ministerråd (1989): *Et sterkere Norden- Økonomisk handlingsplan 1989-1992*, København 1989.

Nordlund, Sturla (1996): *Changes in alcohol policy attitudes in the nordic countries*, Foredrag holdt ved Kjetil Bruun symposiet i Edinburgh 3.-7. juni 96.

- NOU 1995:24: *Alkoholpolitikken i endring? Hvordan norske myndigheter kan møte de nye utfordringer nasjonalt og internasjonalt.*
- Osservatorio permanente sui Giovani e l'Alcool (1994): *Young People and Alcohol in Europe*, Assobirra, Roma.
- Ot prp nr 51 (1994-95): *Om lov om endringer i alkoholoven (ny bevillingsordning for engrossalg av alkoholholdig drikk m v).*
- Ot prp nr 7 (1996-97): *Om endringer i alkoholoven.*
- Paaso, Kari (1995): "Innførselkvoterna i kläm mellan olika förhandlingskulturer", *Nordisk Alkoholtidsskrift*, Vol. 12: 37-40.
- Putnam, Robert D. (1988): *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, i *International Organization* 42, 1988.
- Regjeringens proposition (1993-94): 136: *Riktlinjer för ett nytt tilståndssystem för import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker.*
- Saglie, Jo (1992): *Partier, medlemmer og ideologi. Hovedoppgave, Institutt for statsvitenskap*, Oslo
- Saglie, Jo og Sturla Nordlund (1993): *Alkoholpolitikken og opinionen*, SIFA rapport Nr. 3/93.

Sejersted, Fredrik (1995): "En stadig nærmere mellomstasjon? Om EØS-avtalen og norsk retts tilpasning til EF-retten", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Bind 36, 519-556, Universitetsforlaget.

Skog, Ole-Jørgen (1990): "Alkoholforbrukets og alkoholskadenes utvikling - forventninger i lys av EF:s harmoniseringsbestrebelser", i *EG, alkohol och Norden, NAD-publikation nr 19, Helsingfors: Nordiska nämnden för alkohol- og drogforskning*.

SOU 1994: 24, *Svensk Alkoholpolitik- en strategi for framtiden*, Stockholm 1994.

Stenius, Kerstin & Esa Österberg (1988): "Hälsa för alla år 2000: Alkoholkonsumtionen og de nordiska länderna", *Alkoholpolitik* 1988 (5): 4, 274-375.

Stenius, Kerstin (1993): "Alkoholfrågan i Finlands EG-delegation", *Nordisk Alkoholtidsskrift* Nr. 6, 1993: 365.

Stenius, Kerstin (1994): "Svenska monopol avveklas-Systembolaget kvar", *Nordisk Alkoholtidsskrift* Nr 1, 1994: 50.

Stortingsforhandlinger Nr. 4 15.-16. oktober, Sesjonen 1992-93.

St. meld. nr. 50 (1971-72): *Om Norges tilslutning til Det Europeiske Fellellskap*.

St.meld. nr. 17 (1987-88): *Alkohol og folkehelse*.

- St.meld. nr. 4 (1992-93): *Langtidsprogrammet 1994-1997*.
- St.meld nr. 40 (1993-94): *Om medlemskap i Den europeiske union*.
- St.meld nr. 40 (1993-94): *Særskilt vedlegg nr. 1*.
- St.prp. nr. 100 (1991-92): *Særskilt vedlegg nr. 1*.
- St.prp. nr 49 (1994-95): *Om delingen av A/S Vinmonopolet*.
- Strand, Morten (1993): "Polet må dø- leve polet", *Dagbladet*, 22.12.93.
- Swedish Ministry of Health and Social Affairs (1993): *The Swedish alcohol policy: Caring about people's health*, Stockholm 1993.
- Søe, Diana (1993): "EØS-avtalens betydning for nordisk alkoholpolitikk", *Nordisk Alkoholtidskrift* Vol. 10: 23-34.
- Søe, Diana & Christoffer Tigerstedt (1994): "Den alkoholpolitiske drakampen fortgår i Norge", *Nordisk Alkoholtidsskrift*, Vol. 11: 295-299.
- Tigerstedt, Christoffer (red.) (1990): *EG, alkohol och Norden*, NAD-publikation nr 19, Helsingfors: Nordiska nämnden för alkohol- og drogforskning.
- Tigerstedt, Christoffer & Pia Rosenquist (1995): "The Fall of a Scandinavian Tradition? Recent Changes in Scandinavian and Finnish Alcohol Policy", *Nordisk Alkoholtidskrift*, Vol 12: English Supplement.

Utenriksdepartementet (1994): *Traktat om opprettelse av de europeiske fellesskap og den europeiske union*, Oslo.

Valen, Aardal og Vogt (1990): *Endring og kontinuitet: Stortingsvalget 1989*, Statistisk sentralbyrå.

With, Odd Anders (1995): "Alkoholen kan gi samarbeidsproblem", *Vårt Land* 13.01.95.

Yin, Robert K. (1989): *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage. Applied Social Research Method Series, vol5.

Österberg, Esa (1988): "Hälsa - Marknad - Alkohol - EG och WHO", *Alkoholpolitik* Nr 4, (260-263).

Appendiks 1: Kronologisk oversikt

- 17. jan 1989:** Daværende president i EU-kommisjonen tar i en tale til Europaparlamentet initiativ til et nærmere samarbeid mellom EU og EFTA. Dette er bakgrunnen for det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS)
- 20. jun 1990:** EØS-forhandlingene ble åpnet
- 01. jul 1991:** Sverige søker om medlemskap i EU
- 19. des 1991:** Den svenske regjering beslutter å tilsette en alkoholpolitisk kommisjon som har som oppgave å presentere en strategi for den fremtidige alkoholpolitikk
- 17. mar 1992:** En finsk arbeidsgruppe blir nedsatt av sosial- og helsedepartementet. Dens hovedmål er å bringe det finske alkoholmonopolsystemet i tråd med EØS-avtalens forpliktelser
- 18. mar 1992:** Finland søker om medlemskap i EU
- 02. mai 1992:** EØS-avtalen blir undertegnet i Oporto
- 31. jul 1992:** EU-kommisjonen uttaler at Sveriges alkoholmonopoler er i strid med Romtraktaten, både i medlemskaps- og EØS-sammenheng (Kommisjonens Advisory Opinion)
- 05. okt 1992:** Ministerrådet godkjenner Sveriges søknad om medlemskapsforhandlinger

- 16. okt 1992:** EØS-avtalen blir vedtatt i det norske Storting med 130 mot 35 stemmer (3/4 majoritet ble krevd)
- 04. nov 1992:** EU-kommisjonen uttaler at Finlands alkoholmonopoler er i strid med Romatraktaten, både i medlemskaps- og EØS-sammenheng (Kommisjonens Advisory Opinion)
- 06. nov 1992:** Den finske arbeidsgruppen leverer sin innstilling hvor det tas initiativ til å oppheve samtlige alkoholmonopoler bortsett fra detaljistmonopolet (delbetänkande)
- 09. nov 1992:** Ministerrådet godkjenner Finlands søknad om medlemskapsforhandlinger
- 18. nov 1992:** EØS-avtalen blir vedtatt i den svenske Riksdagen med 308 mot 13 stemmer
- 19. nov 1992:** Stortinget gir sin tilslutning til å søke om medlemskap i EU
- 25. nov 1992:** Norge søker om medlemskap i EU
- 06. des 1992:** Et knapt flertall i Sveits velger å forkaste EØS-avtalen
- 11. des 1992:** Finlands president stadfester Riksdagens beslutning om å godkjenne EØS-avtalen
- 12. jan 1993:** I det Islandske Alltinget vedtar man med 33 mot 23 stemmer å slutte seg til EØS-avtalen. Dagen etter sanksjonerte Presidenten denne loven
- 01. feb 1993:** De offisielle medlemskapsforhandlingene med Sverige og Finland innledes

- 17. mar 1993:** Den reforhandlede EØS-avtalen etter at Sveits sa nei til ratifisering blir undertegnet
- 24. mar 1993:** EU-kommisjonen uttaler at Norges alkoholmonopoler er i strid med Romatraktaten, både i medlemskaps- og EØS-sammenheng (Kommisjonens Advisory Opinion)
- 04. apr 1993:** Ministerrådet godkjenner Norges søknad om medlemskapsforhandlinger
- 05. apr 1993:** De offisielle medlemskapsforhandlingene med Norge innledes
- 29. apr 1993:** EØS-saken ble avgjort i det norske Storting etter at avtalen måtte revideres som følge av Sveits' "nei"
- 21. des 1993:** Den svenske Regjering velger å følge forslaget fra den finske arbeidsgruppen, og avvikler import-, eksport-, engros- og produksjonsmonopolene. Samme dag oppnår Finland og Sverige enighet med EU om at detaljmonopolene kan bestå
- 01. jan 1994:** EØS-avtalen trer i kraft
- 08. jan 1994:** Det finske parlamentet vedtar opphevelsen av samtlige alkoholmonopol bortsett fra detaljistmonopolet
- 16. mar 1994:** Medlemskapsforhandlingene med Finland, Sverige, Østerrike og Norge avsluttes på ministernivå.
- 12. apr 1994:** Medlemskapsforhandlingene med Finland, Sverige, Østerrike og Norge sluttføres (Konferansen på stedfortredernivå)

- 14. apr 1994:** Den norske regjering nedsetter Alkoholpolitisk-utvalg. Målsettingen er å foreta en vurdering av hva Norge kan gjøre for å sikre og effektivisere alkoholpolitikken i lys av den internasjonale påvirkningen
- 20. apr 1994:** Den svenske regjeringen får Riksdagens godkjenning av riktlinjeproposisjonen om avviklingen av samtlige alkoholmonopol bortsett fra detaljmonopolet
- 04. mai 1994:** Europaparlamentet gav sitt samtykke til hver av de 4 søkerlands medlemskapsavtaler
- 24. juni 1994:** Medlemskapsavtalene ble undertegnet i alle språkversjoner på Korfu
- 20. juli 1994:** ESAs åpningsbrev blir overlevert den norske regjering
- 16. okt 1994:** Finland avholder referendum hvor 56,9% sier "ja" til medlemskap i EU
- 13. nov 1994:** Sverige avholder referendum hvor 52,27% sier "ja" til medlemskap i EU
- 18. nov 1994:** Den finske Riksdagen vedtar med 152 mot 45 stemmer at Finland slutter seg til EU (2/3 majoritet ble krevd)
- 28. nov 1994:** Norge avholder referendum hvor 52,2% sier "nei" til medlemskap i EU
- 02. des 1994:** Den islandske regjering legger fram forslag om opphevelse av importmonopolet.
- 07. des 1994:** Den finske Riksdagen vedtar den nye alkoholloven

- 16. des 1994:** Restamark-saken (Sak E-1/94) avgjøres i EFTA-Domstolen. Konklusjonen var her at importmonopolet var uforenelig med EØS-avtalens Artikkel 11
- 30. des 1994:** ESAs grunngitte uttalelse blir overlevert den norske regjering
- 01. jan 1995:** Finland og Sverige blir medlemmer av den Europeiske Union og nye alkohollover trer i kraft i begge land
- 13. feb 1995:** Den norske regjering beslutter å etterkomme ESAs krav om å avvikle samtlige monopol bortsett fra detaljistmonopolet
- 13. jun 1995:** Det norske Storting vedtar delingen av Vinmonopolet
- 14. jun 1995:** Landskrona tingsrätt ber EU-domstolen komme med en bedømmelse om hvorvidt detaljmonopolet er forenelig med Romatraktaten
- 01. jan 1996:** Lov om endringer i alkoholloven trer ikraft i Norge

Appendiks 2: Norges brevveksling med ESA

- Brev datert 7. januar 1994 fra ESA til den norske regjering
Subject: Implementation of the EEA provisions on State monopolies, in particular regarding the alcohol monopolies
Dette er første ledd i den uformelle fase, målet er her å finne ut om ESA mener det er nødvendig å forfølge saken rettslig
- Brev datert 16. februar 1994 fra den norske regjering til ESA
Sak: Svarbrev til ESA vedr. de norske handelsmonopoler
Informasjon om tilpasningen av alkoholmonopolene
- Brev datert 9. mai 1994 fra den norske regjering til ESA
Subject: Norwegian alcohol monopoly- meeting 20 April 1994
Ny og mer alkoholmonopol-relatert informasjon
- Brev datert 30. mai 1994 fra ESA til den norske regjering
Subject: Norwegian alcohol monopoly
Det blir fra ESAs side slått fast at den norske tilpasningen ikke er tilstrekkelig
- Brev datert 8. juli 1994 fra den norske regjering til ESA
Norge forsvarer seg ved å repetere informasjonen om tilpasningen av Vinmonopolet, samt at rettslige argumenter blir presentert.

- Brev datert 20. juli 1994 fra ESA til den norske regjering
 Åpningsbrev (Letter of formal notice) Den formelle fase innledes
 Formell redegjørelse om Norges manglende oppfyllelse av EØS-avtalens forpliktelser
- Brev 5. oktober 1994 fra den norske regjering til ESA
 Subject: Vinmonopolet
 Norge forsvarer seg og hevder at forpliktelsene er oppfylt
- Brev datert 30. desember 1994 fra ESA til den norske regjering
 Grunnlagt uttalelse (Reasoned opinion)
 Dette innebærer at brevvekslingen vil avsluttes, og at dette er siste ledd før saken eventuelt går til domstolen for avgjørelse
- Brev datert 13. februar 1995 fra den norske regjering til ESA
 Beslutningen om å etterkomme ESAs krav blir formidlet

Appendiks 3: Oversikt over informantene

- **Knut Brofoss, Ekspedisjonssjef i Sosial- og helsedepartementet (Norge), 07.06.96.**
- **Inger Gran, Rådgiver i Sosial- og helsedepartementet (Norge), 04.06.96.**
- **Pentti Karhu, Avdelingssjef i Produkttilsynssentralen (Finland), 29.08.96.**
- **Gert Knutson, Departementssekretær i Sosial- og helsedepartementet (Sverige), 26.08.96.**
- **Karri Paaso, Consultative Counsellor i Sosial- og helsedepartementet (Finland), 29.08.96.**
- **Maria Rehnstrøm, Tidligere Departementssekretær i Sosial- og helsedepartementet (Sverige), 26.08.96.**

SIFA rapport

Følgende rapporter er tidligere utkommet i denne serien:

Rapportene kan bestilles fra instituttet.

- | | |
|------|---|
| 1/88 | Krogh, Per: <i>Pasienter i A-klinikker og kursteder</i> . 218 s., Oslo 1988. |
| 1/89 | Skretting, Astrid og Ole-Jørgen Skog: <i>Arresterte sprøytemisbrukere</i> . 113 s., Oslo 1989. |
| 2/89 | Hauge, Ragnar og Olav Irgens-Jensen: <i>Bruk av narkotika i Norge</i> . 38 s., Oslo 1989. |
| 1/90 | Skog, Ole-Jørgen: <i>Utviklingen av intravenøst narkotikamisbruk i Norge. Anslag for insidens og prevalens</i> . 66 s., Oslo 1990. |
| 2/90 | Nordlund, Sturla: <i>Drikkevaner og restaurantbruk i Trondheim</i> . 151 s., Oslo 1990. |
| 3/90 | Skog, Ole-Jørgen: <i>Prognose for aids-epidemien blant sprøytemisbrukere 1990 - 1999</i> . 26 s., Oslo 1990. |
| 1/91 | Skog, Ole-Jørgen: <i>Selvbetjeningssalg av sterkøl i svenske systembolagbutikker</i> . 26 s., Oslo 1991. |
| 1/92 | Hauge, Ragnar og Jens J. Guslund: <i>Straffutmålingen i promillesaker. En undersøkelse av hvordan endringene i promillelovgivningen i 1988 har påvirket domstolenes straffutmålingspraksis</i> . 104 s., Oslo 1992. |
| 2/92 | Irgens-Jensen, Olav: <i>Bruk av alkohol og narkotika blant tilsatte i Forsvaret. Resultater av en spørre-skjemaundersøkelse høsten 1991</i> . 40 s., Oslo 1992. |
| 3/92 | Nordlund, Sturla: <i>Metoder og metodeproblemer ved estimering av alkoholforbruk</i> . 117 s., Oslo 1992. |

- 1/93 Arner, Oddvar: *Hva er alkoholmisbruk? En undersøkelse av nordmenns holdninger til spørsmål omkring alkoholmisbruk og alkoholisme*. 48 s., Oslo 1993.
- 2/93 Skretting, Astrid, Randi Ervik og Kjell Erik Øye: *Aids-informasjonsbussen i Oslo. En intervju-undersøkelse av brukere*. 59 s., Oslo 1993.
- 3/93 Saglie, Jo og Sturla Nordlund: *Alkoholpolitikken og opinionen*. 56 s., Oslo 1993.
- 4/93 Skog, Ole-Jørgen, Øyvind Horverak, Sturla Nordlund og Thor Norström: *Vurdering av konsekvenser av ulike endringer i omsetningsform og priser for alkohol i Norge*. 61 s., Oslo 1993.
- 5/93 Rossow, Ingeborg: *Trends and variations in suicide in Norway. A description and short bibliography*. 28 s., Oslo 1993.
- 1/94 Saglie, Jo: *Norske drikkekulturer: Geografi, sosial bakgrunn, livsstil og tilgjengelighet*. 85 s., Oslo 1994.
- 2/94 Hauge, Ragnar og Amundsen, Arvid: *Virkninger av økt tilgjengelighet på alkohol. En undersøkelse av virkningene av åpning av vinmonopolutsalg i Sogn og Fjordane*. 103 s., Oslo 1994.
- 3/94 Aas, Henrik: *Aksjon mot ulovlig spritometning: Data fra evalueringens forundersøkelse*. 100 s., Oslo 1994.
- 4/94 Bretteville-Jensen, Anne Line: *Narkotikadødsfall i Norge. En analyse av utviklingen fra 1976-1993*. 69 s., Oslo 1994.
- 5/94 Rossow, Ingeborg og Amundsen, Arvid: *The Norwegian Conscript Study. A description of data collection, linkage of registers and establishment of data files*. 32 s., Oslo 1994.
- 1/95 Amundsen, Arvid, Sturla Nordlund og Per Halvor Vale: *Alkohol og narkotika i Oslo*. 27 s., Oslo 1995.

- 2/95 Rossow, Ingeborg og Træen, Bente: *På kafe i Norge. Om kafebruk, alkoholbruk og livsstil.* 59 s., Oslo 1995.
- 3/95 Arner, Oddvar, Grethe Lauritzen, Helge Waal og Arvid Amundsen: *Forprosjekt til en nasjonal studie av stoffmisbrukere i behandling. En undersøkelse ved 14 behandlingstiltak for Oslo.* 194 s., Oslo 1995.
- 1/96 Skretting, Astrid: *Bruk av tobakk, alkohol og narkotika blant norske 9. klassinger. Resultater fra en skoleundersøkelse - 1995.* 48 s., Oslo 1996.
- 2/96 Aas, Henrik Natvig: *Evaluering av Aksjon mot ulovlig spritomsetning.* 107 s., Oslo 1996.

Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning
National Institute for Alcohol and Drug Research

Crash through the line