

STJÓRNMÁL  
OG STJÓRNSÝSLA  
VEFTÍMARIT

# Afnám einkasölu áfengis

Yfirlit yfir rannsóknir á breytingum  
á áfengissölu

Hildigunnur Ólafsdóttir

dr. philos. Reykjavíkur Akadémíunni

2. tbl. 3. árg. 2007

Erindi og greinar





## Útdráttur

Í skýrslunni er gerð grein fyrir helstu rannsóknum sem gerðar hafa verið á breytingum á áfengiseinkasölu og aðgengi áfengis. Rannsóknir á breyttu fyrirkomulagi áfengissölu eru flestar frá Norður-Ameríku og Norðurlöndunum. Nær allar rannsóknirnar sýna að í kjölfar einkavæðingar á áfengissölu hefur áfengisneysla aukist. Ennfremur er greint frá rannsóknum á breytingum á áfengissköttum, sem leiða í ljós að lækkun þeirra eykur áfengisneyslu og tjón af völdum áfengis. Stuttlega er fjallað um rannsóknir á áfengiskaupaaldri, á reglum um áfengisauglýsingar og viðvörðunarkerkingar á áfengi. Til þess að setja þessa þætti áfengisstefnunnar í víðara sambengi er gerð grein fyrir norrænu samstarfi um áfengismál á alþjóðlegum vettvangi og stöðu áfengismála hjá Alþjóðabailbrigðismálastofnuninni og Evrópusambandinu. Greint er frá því að innan Alþjóðabailbrigðismálastofnunarinnar er stefnt að samþykkt um áfengismál, sem verði baráttutæki gegn áfengisvandamálum. Þá er sagt frá stefnuskjali Evrópusambandsins og stofnun The European Alcohol and Health Forum, sem innan tíðar mun leggja fram aðgerðaáætlun til þess að vernda íbúa Evrópu gegn skaðlegri neyslu áfengis.

## Formáli

Markmiðið með þessari skýrslu er að taka saman yfirlit yfir helstu rannsóknir sem gerðar hafa verið á breytingum á áfengiseinkasölu og aðgengi áfengis. Gerð er grein fyrir breytingum á áfengiseinkasölu þar sem þær hafa verið framkvæmdar og fjallað er um afleiðingar þeirra eftir því sem heimildir leyfa. Ennfremur er stuttlega skýrt frá breytingum á áfengissköttum og áfengiskaupaaldri. Til þess að setja alla þessa þætti áfengisstefnunnar í víðara samhengi er að lokum greint frá stöðu áfengismála innan Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar og Evrópusambandsins. Skýrsla þessi byggist á alþjóðlegum rannsóknum og skýrslum. Í henni er fjallað um eftirfarandi efnisatriði:

1. Ríkiseinkasölur á áfengi
2. Breytingar á fyrirkomulagi á sölu á léttum vínum: Frá ríki til einkaaðila
3. Breytingar á fyrirkomulagi á sölu á bjór: Frá ríki til einkaaðila
4. Breytingar á fyrirkomulagi á sölu á sterku áfengi: Frá ríki til einkaaðila
5. Breytingar á fyrirkomulagi á sölu á áfengi: Frá ríki til einkaaðila
6. Áfengisskattar og verðlag
7. Breytingar á áfengissköttum
8. Aðrar breytingar á áfengisstefnu
9. Áfengiskaupaaldur
10. Auglýsingar á áfengi
11. Norrænt áfengispólitískt samstarf
12. Áfengismál hjá Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni (WHO)
13. Áfengismál í Evrópusambandinu (ESB)

### 1. RÍKISEINKASÖLUR Á ÁFENGI

Norrænu einkasölnurnar, Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (ÁTVR), Alko, Vinmonopolet og Systembolaget voru stofnaðar á fyrri hluta tuttugustu aldar og verkefni þeirra voru framleiðsla, inn- og útflutningur, heildsala, smásala og dreifing áfengis. Starfsemi finnsku áfengisverslunarinnar var umfangsmest þar sem hún rak hótél og veitingahús, rannsóknarstofnanir og upplýsinga- og fræðsludeild. Þegar Ísland og Noregur gerðust aðilar að Evrópska efnahagssvæðinu og Finnland og Svíþjóð gengu í Evrópusambandið breyttust forsendur áfengissölnunnar og þær hættu stórum hluta starfsemi sinnar sem var einkavædd. Eftir þær breytingar sjá norrænu áfengiseinkasölnurnar um smásölu áfengis og þetta fyrirkomulag stendur lagalaga traustum fótum samkvæmt Evrópudómstólnum. Færeyjar komu á fót áfengiseinkasölu árið 1992 og þar sem eyjarnar eiga ekki aðild að Evrópska efnahagssvæðinu hefur starfsemi Rúsdrekkasöla Landsins haldist óbreytt. Ríkisrekin smásala á áfengi útilokar samkeppni á markaði. Hún kemur í veg fyrir að einkaaðilar hafi hag af meiri áfengissölu, enda er markmiðið ekki að auka hana heldur að tryggja þegnunum hæfilegt aðgengi að áfengi á sama verði án tillits til búsetu.

Að loknum bannárum í Norður-Ameríku var víða komið á áfengiseinkasölu og er slíkt fyrirkomulag enn við lýði í hluta Bandaríkjanna og stórum hluta Kanada. Áfengiseinkasölnur voru starfræktar en heyra nú sögunni til í Bretlandi, Ástralíu og Nýja-Sjálandi. Í Austur-Evrópuríkjum rak ríkið áfengisverslanir en þær hafa víða verið einkavæddar á síðustu árum. Í nokkrum ríkjum Indlands eru áfengiseinkasölnur og í Costa Rica er áfengiseinkasala.

Rannsóknir á breyttu fyrirkomulagi áfengissölu eru flestar frá Norður-Ameríku og Norðurlöndum. Fá ríki hafa gjörbreytt áfengissölu sinni með því að einkavæða hana, en sum hafa breytt sölufyrirkomulagi á einstökum flokkum áfengis eins og víni, bjór, áfengisgosi eða sterkum drykkjum.

Dæmi um einkavæðingu á vínsölu eru frá Norður-Ameríku en nokkur tilvik um einkavæðingu á bjór og sterku áfengi er að finna í Evrópulöndum og í Alberta í Kanada. Í kjölfar breytinganna hefur áfengisneysla víðast hvar aukist en mismikið. Afnám ríkiseinkasölu hefur nánast alltaf verið framkvæmt á tímum vaxandi áfengisneyslu. Undantekning frá þessu er Alberta en þar var breytingin gerð á tímabili minnkandi áfengisneyslu.

#### **Finnland**

Alko selur áfenga drykki með 4,7% styrkleika eða meira.

#### **Færeyjar**

Rúsdrekkasölan selur allt áfengi með 2,8% styrkleika eða meira.

#### **Ísland**

ÁTVR selur allt áfengi með 2,25% styrkleika eða meira.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

### Noregur

Vinmonopolet selur vín, sterkt áfengi og bjór með 4,75% styrkleika eða meira.

### Svíþjóð

Systembolaget selur vín og sterkt áfengi með 2,25% áfengismagn eða meira og bjór með meira áfengismagn en 3,5%.

### Bandaríkin

Alls hafa 18 fylki og eitt umdæmi ríkisrekna heildsölu á sterku áfengi og sum líka á víni. Þessi fylki eru: Alabama, Idaho, Iowa, Maine, Michigan, Mississippi, Montana, New Hampshire, North Carolina, Ohio, Oregon, Pennsylvania, Utah, Vermont, Virginia, Washington, West Virginia, Wyoming og Montgomery County í Maryland.

Fjögur fylki hafa einkasölu (smásölu) á sterku áfengi og víni: New Hampshire, Pennsylvania, Utah og Washington.

Átta fylki hafa einkasölu (smásölu) á sterku áfengi og styrktum vínum: Alabama, Idaho, Maine, North Carolina, Ohio, Oregon, Virginia, Vermont og Montgomery County, Maryland.

## 2. BREYTINGAR Á FYRIRKOMULAGI Á SÖLU Á LÉTTUM VÍNUM: FRÁ RÍKI TIL EINKAÆDILA

### Land: Bandaríkin

**Breyting:** Sala á léttum vínum var færð frá fylkiseinkasölum í matvöruverslanir í níu ríkjum Bandaríkjanna: Alabama, Iowa, Idaho, Maine, Montana, New Hampshire, Virginia, Washington og West-Virginia. Breytingarnar áttu sér stað 1969-1985.

### Alabama: 1973, 1981

Vínsala var leyfð í matvöruverslunum árið 1973 og sölustöðum fjölgaði úr 121 í 1.100 á tímabilinu 1973-1980. Vínsala jókst um 16% en engin áhrif urðu á sölu sterkra drykkja og bjórs. Árið 1981 var vinsala líka leyfð í stórmörkuðum og 1981-1991 fjölgaði útsölustöðum úr 1.100 í 2.300 og vinsala jókst um 42%.

**Heimild:** Wagenaar, A.C. & Holder, H.D. (1995): Changes in alcohol consumption resulting from the elimination of retail wine monopolies: Results from five U.S. states. *Journal of Studies on Alcohol*, 56(5):566-572.

### Iowa: 1985

Sala á vínum var leyfð í matvöruverslunum og hverfisverslunum sem leiddi til þess

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

að sölustöðum fjölgaði úr 214 í 800. Sala á vínnum jókst um 53%, sala á sterku áfengi minnkaði en aukning vínsölunnar hafði engin áhrif á bjórsölu. Þessi áhrif voru tímabundin (1985-1987).

**Heimildir:** Mulford, H. & Fitzgerald, J. (1988). Consequences of increasing off-premise wine outlets in Iowa. *British Journal of Addiction*, 83:1271-1279. Mulford, H., Ledolter, J. & Fitzgerald, J. (1992). Alcohol availability and consumption: Iowa sales data revisited, *Journal of Studies on Alcohol*, 53:487-494.

Langtímaáhrifin voru þau að sala á vínnum jókst um 92%, sala á sterkum vínnum dróst saman um 5% og bjórsala um 3%. Heildarneysla áfengis jókst um 2%.

**Heimild:** Wagenaar, A.C. & Holder, H.D. (1991). A change from public to private sale of wine: results from natural experiments in Iowa and West Virginia, *Journal of Studies on Alcohol*, 52:162-193.

### Idaho: 1971

Vínsala var leyfð í matvöruverslunum og 1971-1978 fjölgaði sölustöðum úr 70 í 1.000. Á sama tíma jókst vínsala um 190% og verð á vínnum lækkaði. Áhrif á sölu á sterku áfengi og bjór voru ekki merkjanleg.

**Heimild:** MacDonald, S. (1986). The impact of increased availability of wine in grocery stores of consumption: four case histories, *British Journal of Addictions*, 81:381-387.

Rannsókn á lengra tímabili, 1971-1991, sýndi að langtímaáhrifin voru minni en skammtímaáhrifin en á þessum tuttugu árum hafði vínsala aukist um 150%. Aukin sala á vínnum hafði engin áhrif á sölu sterks áfengis og bjórs.

**Heimild:** Wagenaar, A.C. & Holder, H.D. (1995): Changes in alcohol consumption resulting from the elimination of retail wine monopolies: Results from five U.S. states. *Journal of Studies on Alcohol*, 56(5):566-572.

### Maine: 1971

Vínsala (ekki þó á styrktum vínnum) var leyfð í matvöruverslunum sem hafði í för með sér að sölustöðum fjölgaði úr 65 í 1.400. Á árunum 1971-1978 jókst vínsala um 305% en sala á sterku áfengi og bjór var óbreytt.

**Heimild:** MacDonald, S. (1986). The impact of increased availability of wine in grocery stores of consumption: four case histories. *British Journal of Addiction*, 81:381-387.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

Langtímaáhrifin (1971-1991) voru minni en skammtímaáhrifin og breyttu ekki sölu sterkra drykkja og bjórs en vínsalan jókst um 137%.

**Heimild:** Wagenaar, A.C. & Holder, H.D. (1995): Changes in alcohol consumption resulting from the elimination of retail wine monopolies: Results from five U.S. states. *Journal of Studies on Alcohol*, 56(5):566-572.

### Montana: 1979

Frá miðju árið 1979 hefur einkaaðilum verið heimilt að selja vín í smásölu að fengnu sérstöku leyfi. Á árunum 1979-1991 fjölgaði sölustöðum úr 140 í 800 og sala á víni jókst um 75%, en áhrif á sölu sterks áfengis og bjórs voru ekki merkjanleg.

**Heimildir:** Wagenaar, A.C & Holder, H.D. (1995): Changes in alcohol consumption resulting from the elimination of retail wine monopolies. Holder, H.D. & Janes, K. (1989). Control of alcoholic beverage availability: state alcohol beverage control systems having monopoly function in the United States, í: Korteinen, T. (ritstj.), *State Monopolies and Alcohol Prevention*, bls. 355-417. Helsinki: Social Research Institute of Alcohol Studies.

### New Hampshire: 1978

Á árunum 1978-1991 fjölgaði vínsölustöðum úr 70 í 1.000 og sala á víni jókst um 15%, en þessi breyting hafði engin áhrif á sölu á sterku áfengi og bjór.

**Heimildir:** Wagenaar, A.C. & Holder, H.D. (1995): Changes in alcohol consumption resulting from the elimination of retail wine monopolies. Results from five US states. *Journal of Studies on Alcohol*, 56:566-577. Holder, H.D. & Janes, K. (1989). Control of alcoholic beverage availability: state alcohol beverage control systems having monopoly function in the United States, í: Korteinen T. (ritstj.), *State Monopolies and Alcohol Prevention*, bls. 355-417. Helsinki: Social Research Institute of Alcohol Studies.

### Virginia: 1974

Sala á styrktum vínum var leyfð í matvöruverslunum og voru þau fljótlega til sölu í 2.600 verslunum. Engar breytingar urðu á sölu víns, sterks áfengis eða bjórs. Á árunum 1974-1978 hækkaði verð á styrktum vínum um 15-20%.

**Heimild:** MacDonald, S. (1986). The impact of increased availability of wine in grocery stores of consumption: four case histories, *British Journal of Addictions*, 81:381-387.

### Washington: 1969

Heimilt varð að selja innflutt vín í matvöruverslunum og 1969-1978 fjölgaði

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

Þeim verslunum sem seldu vín úr 300 í 4000. Vínsala jókst um 26%, en engin breyting varð á sölu á sterku áfengi og bjór. Verð á vínnum hækkaði um 25%.

**Heimild:** MacDonald, S. (1986). The impact of increased availability of wine in grocery stores of consumption: four case histories, *British Journal of Addictions*, 81:381-387.

### West-Virginia: 1981

Einkasala á vínnum var afnumin árið 1981. Á árunum 1982-1987 fjölgaði verslunum sem seldu vín úr 165 í 1.100 og sala víns jókst um 48%, sala á sterku áfengi dróst saman um 14% en sala á bjór jókst um 12%. Heildarneysla áfengis jókst um 3%.

**Heimild:** Wagenaar, A.C. & Holder, H.D. (1991). A change from public to private sale of wine: results from natural experiments in Iowa and West Virginia. Results from five U.S. states. *Journal of Studies on Alcohol*, 52:162-173.

### Alhæfingargildi:

Vínsala í bandarísku fylkjunum var aðeins lítil hluti af sölu alls áfengis. Vegna þessa er líklegt að áhrifin á heildarsölu hafi verið takmörkuð.

### Land: Kanada

**Breyting:** Í Kanada hefur sérhvert fylki rekið eigin smásölu áfengis síðan áfengisbanni lauk á þriðja áratugnum. Undantekningar hafa verið á sölu bjórs í Quebec, Nýfundnalandi og Ontario. Hluti af vínsölu var einkavæddur í Quebec.

### Quebec: 1978 og 1984

**Breyting:** Quebec breytti reglunum í tveimur þrepum. Árið 1978 varð heimilt að selja innlend vín í litlum matvöruverslunum en markmiðið með þessari breytingu var að styðja við innlenda víngerð. Árið 1984 var leyft að selja vín í stærri matvöruverslunum og átti það við bæði um innlend og erlend vín. Á árunum 1978-1983 fjölgaði verslunum sem seldu innlend vín úr 353 í 9.000. Sala á víni var stöðug og breytingin hafði engin áhrif á sölu sterks áfengis og ekki heldur á heildarneyslu áfengis. Verð á vínnum hækkaði á tímabilinu. Rannsókn á lengra tímabili, þ.e. 1978-1990, sýndi tímabundin áhrif og að verð á vínnum hækkaði. Á sama tímabili minnkaði heildarneyslan. Rannsókn sem náði yfir tímabilið 1953-1990 sýndi tímabundna smáaukningu á vínsölu eftir fyrri breytinguna 1978, en seinni breytingin virtist ekki hafa nein áhrif. Verkföll í áfengisverslunum á sjöunda og áttunda áratugnum höfðu áhrif á áfengissöluna og þess vegna eru niðurstöður rannsóknarinnar ekki traustar.

**Heimildir:** Smart, R.G. (1986). The impact on consumption of selling wine in



## Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (Erindi og greinar)

grocery stores, *Alcohol and Alcoholism*, 21:233-236. Adrian, M., Ferguson, B.S. & Her, M. (1986). Does allowing the sale of wine in Quebec grocery stores increase consumption? *Journal of Studies on Alcohol*, 57:434-448.

Rannsókn á lengra tímabili, þ.e. 1950-2000, sýndi að breytingin á sölu víns árið 1978 hafði varanleg áhrif. Vínsla jókst um 10% strax við breytinguna, en hún hafði að því er virðist engin áhrif á sölu á bjór og sterku áfengi. Sala á víni jókst meira í Quebec en í öðrum fylkjum Kanada.

**Heimild:** Trolldal, B. (2005). The Privatization of Wine Sales in Quebec in 1978 and 1983 to 1984. *Alcoholism. Clinical and Experimental Research*, 29:410-416.

### Land: Nýja Sjáland 1990

Með lagabreytingu fengu matvöruverslanir leyfi til að selja borðvín. Sölustöðum fjölgaði verulega. Á árunum 1983-1993 jókst sala á víni um 27%. Sala á styrktum vínnum, sterku áfengi og bjór jókst ekki.

**Heimild:** Wagenaar, A.C. & Langley, J.D. (1995). Alcohol licensing system changes and alcohol consumption: Introduction of wine into New Zealand grocery stores. *Addiction*, 90, 6:773-783.

## 3. BREYTINGAR Á FYRIRKOMULAGI Á SÖLU Á BJÓR: FRÁ RÍKI TIL EINKAÆÐILA

### Land: Finnland 1969

**Breyting:** Ný áfengislög tóku gildi 1969. Sala á millisterkum bjór var leyfð í matvöruverslunum og áfengisútsölur voru opnaðar í dreifbýli.

Allt til ársins 1969 var allt áfengi sterkara en 2,8% selt í 132 útsölum í eigu ríkisins og á 940 veitingastöðum. Samkvæmt eldri lögum voru áfengisútsölur ekki leyfðar í dreifbýli og þar voru reknir afar fáir veitingastaðir með áfengisleyfi. Lagabreytingin 1969 heimilaði sölu á millisterkum bjór að 4,7% styrkleika í matvöruverslunum, sem voru 17.431 að tölu, og á kaffihúsum (2.716). Bann við áfengisútsölum í dreifbýli var afnumið og skilyrði fyrir áfengisveitingaleyfum voru rýmkuð.

Breytingar á heildarsölu: Árið 1969 fjölgaði veitingastöðum með vínveitingaleyfi um 46% og áfengisútsölum um 22. Fyrsta árið eftir breytinguna jókst heildarsala áfengis um 46% úr 3,9 lítrum í 5,7 lítra af hreinu áfengi. Bjórsala jókst um 125% (sala á millisterkum bjór um 242%) og sala á sterkum drykkjum um 12%. Sala á sterkum bjór jókst þrátt fyrir aukið aðgengi að millisterkum bjór, en sala á létum bjór minnkaði um 50%.

Árið 1968 var gerð spurningakönnun (viðtalskönnun) meðal 1.885 Finna á

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

aldrinum 16-69 ára og var svarhlutfall 97%. Könnunin var endurtekin meðal sama úrtaks árið 1969 og þá var svarhlutfall 91%.

Breytingar urðu á áfengisneysluvenjum í öllum aldursflokkum (15-69 ára), bæði hjá körlum og konum, óháð menntun, hjúskaparstöðu og búsetu. Breytinganna gætti hjá bindindismönnum, fólki með litla, meðal- og mikla áfengisneyslu en áhrifin voru mismikil og í hlutfalli við fyrri neyslu, þannig að þeir sem drukku mest af áfengi fyrir lagabreytinguna juku neysluna mest.

Alhæfingargildi: Afar líklegt er að gera megi ráð fyrir sömu breytingum annars staðar og á öðrum tímum. Sennilegt er að umfangsmiklar breytingar á heildarneyslu hafi áhrif á alla undirhópa, a.m.k. í einsleitum þjóðfélögum.

**Heimild:** Mäkelä, P. (2002). Who started to drink more? A reanalysis of the change resulting from a new alcohol law in Finland in 1969. Í Room R. (ritstj.), *The Effects of Nordic Alcohol Policies. What Happens to Drinking and Harm When Alcohol Controls Change?* Helsinki, NAD Publication No. 42.

Mörg finnsk sveitarfélög biðu með að leyfa sölu á bjór í matvöruverslunum þangað til á níunda og tíunda áratugnum. Jakobstad veitti slíkt leyfi árið 1993. Þar og í samانبurðarbænum Borgå voru gerðar spurningakannanir fyrir og eftir breytinguna meðal sama hóps unglunga á aldrinum 13-17 ára. Heildarneysla unglungana í Jakobstad jókst ekki en aukin neysla unglunganna á millisterka bjórnum kom í stað neyslu á sterkara áfengi. Hlutfall unglunga sem sjálfir höfðu keypt áfengi til eigin nota hækkaði úr 4% í 10% sem sýnir að minna eftirlit var með áfengiskaupaaldri í matvöruverslununum en í útsölum finnsku áfengisverslunarinnar (Alko).

**Heimild:** Valli, R. (1998). Förändringar i ungdomarnas alkoholvanor närs mellanölet släpptes fritt. Fallet Jakobstad. *Nordisk Alkohol- & Narkotikatidskrift*, 15, 3:168-175.

Á milli áranna 1968 og 1969 fjölgaði tilefnum til áfengisneyslu bæði hjá körlum og konum, en meira hjá körlum. Seinna árið drukku karlar oftár á veitingastöðum en áður en bæði kyn drukku oftár í heimahúsum. Karlar jafnt sem konur drukku oftár áfengi um helgar og lotudrykkja (mikið drukkið í einu) varð einnig tíðari. Markverðustu breytingarnar voru þær að tilefni þar sem áfengis var neytt án lotudrykkju urðu fleiri, sömuleiðis fjölgaði skiptum þar sem eingöngu var drukkinn bjór. Þá varð áfengisneysla í heimahúsum tíðari og áfengis var oftár neytt á virkum dögum. Aukið aðgengi bæði jók áfengisneysluna og leiddi til breytinga á því við hvaða aðstæður áfengis var neytt.

**Heimild:** Mustonen, H. & Sund, R. (2002). Changes in the characteristics of drinking occasions resulting from liberalization of alcohol availability: A reanalysis of the 1968 and 1969 Finnish panel survey data. Í Room, R. (ritstj.), *The Effects of*

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

*Nordic Alcohol Policies. What Happens to Drinking and Harm When Alcohol Controls Change?* Helsinki, NAD Publication No. 42.

Í kjölfar lagabreytinganna í Finnlandi árið 1969 fjölgaði innlögnum á sjúkra- stofnanir 1968-1974 á sama tíma og áfengisneyslan jókst um 120%. Innlögnum karla vegna geðröskunar af völdum áfengisneyslu fjölgaði um 110%, vegna sjúkdóma í briskirtli um 100%, vegna alkóhólisma um 70% og vegna skorpulifrar um 20%. Innlögnum kvenna fjölgaði jafnvel enn meira; vegna alkóhólisma um 130%, vegna geðraskana af völdum áfengisneyslu um 130%, vegna áfengiseitrana um 90% og vegna sjúkdóma í brisi um 40% en skorpulifrartilfellum fjölgaði ekki.

Á árunum 1969-1975 fjölgaði handtökum kvenna vegna ölvunar á almanna- færi um 160% og karla um 80%. Á sama tíma fjölgaði handtökum fólks yngra en 18 ára, karla um 340% og kvenna um 230%.

**Heimild:** Poikolainen, K. (1980). Increase in alcohol-related hospitalizations in Finland 1969-1975. *British Journal of Addiction*, 75:281-291.

Áfengistengd dánartíðni vegna alkóhólisma, geðröskunar af völdum áfengisneyslu og skorpulifrar hækkaði á milli árána 1968 og 1969.

Breytingar á neyslu alkóhóls, sem ekki er framleitt til neyslu, voru kannaðar með því að lögregla lagði mat á fjölda þeirra sem að jafnaði neyttu slíks áfengis. Að mati lögreglu fækkaði þeim um 15% 1967-1969.

**Heimild:** Mäkelä, P., Rossow, I. & Tryggvesson, K. (2002). Who drinks more and less when policies changes? The evidence from 50 years of Nordic Studies. Í Room, R. (ritstj.), *The Effects of Nordic Alcohol Policies. What Happens to Drinking and Harm When Alcohol Controls Change?* Helsinki, NAD Publication No. 42.

### Land: Svíþjóð 1965-1977

**Breyting:** Millisterkur bjór var seldur í matvöruverslunum 1965-1977. Árið 1965 var millisterkur bjór sem mátti vera mest 4,5% að styrkleika settur á sænska markaðinn. Þennan bjór mátti selja í matvöruverslunum en áður höfðu þær ekki selt sterkari bjór en 3,5%. Fjöldi matvöruverslana sem seldu millisterkan bjór var um 14.000. Engin aldursmörk giltu um kaup á þessum bjór fyrr en árið 1972 þegar 18 ára aldursmark var sett. Á árunum 1961-1977 jókst sala á millisterkum bjór um 15%. Vorið 1977 var helmingur alls áfengis sem unglingar 15-16 ára drukku í formi millisterks bjórs. Sölu hans í matvöruverslunum var hætt árið 1977 og á næstu þremur árum dró úr bjórdrykkju unglinganna. Heildarneysla áfengis minnkaði og varð sú sama og áður en millisterki bjórinn fór í matvöruverslanir.

Í nóvember 1967 var gerð tilraun í tveimur héruðum með að selja sterkan bjór allt að 5,6% í matvöruverslunum. Fyrstu 6 mánuði ársins 1968 jókst sala hans um

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

26% en sala á sterku áfengi dróst saman um 5% og 10% en í samanburðarhéruðum minnkaði hún um 5% og 3%. Vínsalan var stöðug en jókst um 5-6% í samanburðarhéruðunum. Tilrauninni var hætt árið 1968 vegna skýrslna um vaxandi misnotkun, sérstaklega meðal ungs fólks. Ári eftir að tilrauninni var hætt var áfengisneysla í tilraunahéruðunum meiri en í samanburðarhéruðunum svo að stutt tilraunatímabil hafði langvarandi áhrif.

**Heimildir:** Noval, S. & Nilsson, T. (1984). Mellanölets effekt på konsumtionsnivån och tillväxten hos den totala alkoholkonsumtionen. Í T. Nilsson (ritstj.) *När mellanölet försvann*, bls. 77-93. Linköping: Samhällsvätsenskapliga Institutionen. Mäkelä, P., Rossow, I. & Tryggvesson, K. (2002). Who drinks more and less when policies changes? The evidence from 50 years of Nordic Studies. Í Room, R. (ritstj.), *The Effects of Nordic Alcohol Policies. What Happens to Drinking and Harm When Alcohol Controls Change?* Helsinki, NAD Publication No. 42.

Eftir að sala á millisterkum bjór var færð frá matvöruverslunum og í útsölur sænsku áfengisverslunarinnar dró úr áfengisneyslu og áfengistengdum vandamálum. Á árunum 1978-1984 lækkaði dánartíðni áfengistengdra sjúkdóma, sérstaklega meðal ungs fólks en einnig meðal fullorðinna. Á tímabilinu fækkaði innlögnum á sjúkrahöfnum vegna alkóhólisma, geðröskunar af völdum áfengisneyslu, ölvunar meðal ungs fólks og meðal fullorðinna og áfengistengdum umferðarslysum fækkaði verulega. Innlögnum vegna ofbeldisverka, tilrauna til sjálfsvíga og óhappafalla fækkaði ekki marktækt í neinum aldurshópi.

**Heimild:** Ramstedt, M. (2002). The repeal of medium-strength beer in grocery stores in Sweden – the impact on alcohol-related hospitalizations in different age groups. Í Room, R. (ritstj.), *The Effects of Nordic Alcohol Policies. What Happens to Drinking and Harm When Alcohol Controls Change?* Helsinki, NAD Publication No. 42.

### Land: Nýja Sjáland 1999

Með lagabreytingu fengu matvöruverslanir leyfi til að selja bjór í matvöruverslunum og stórmörkuðum. Þessi breyting var gerð samfara öðrum áfengispólítískum breytingum og þess vegna er ekki hægt að mæla áhrif hennar sérstaklega.

**Heimild:** Hill, L. (2000). Alcohol scene in New Zealand. *Globe: International Alcohol and Drug Problems*, 1:6-7.

### 4. BREYTINGAR Á FYRIRKOMULAGI Á SÖLU Á STERKU ÁFENGI: FRÁ RÍKI TIL EINKAÆDILA

#### Land: Bandaríkin

#### Iowa 1987

Iowa var fyrsta fylkið í Bandaríkjum sem hætti ríkiseinkasölu á sterku áfengi eftir að bannárunum lauk. Tveimur árum eftir þessa breytingu hafði heildarneysla á sterku áfengi aukist um 10%. Engin breyting varð á sölu á bjór en sala á víni dróst saman um 14%.

**Heimild:** Holder, H.D. & Wagenaar, A.C. (1990). Effects of the elimination of a state monopoly on distilled spirits' retail sales: A time-series analysis of Iowa. *British Journal of Addiction*, 85:1615-1625.

### 5. BREYTINGAR Á FYRIRKOMULAGI Á SÖLU Á ÁFENGI: FRÁ RÍKI TIL EINKAÆDILA

#### Alberta: 1993 og 1994

**Breyting:** Á árunum 1974-1993 var áfengissalan í Alberta einkavædd í áföngum. Ákvörðun um að einkavæða smásölu á áfengi var tekin árið 1993 og í mars 1994 var búið að einkavæða áfengissöluna. Áfengi mátti þó aðeins selja í sérstökum verslunum en ekki í matvöruverslunum. Litlir sjálfstæðir smásölukaupmenn máttu hafa áfengi sem aðalsöluvöru, en matvöruverslanir og stærri keðjuverslanir voru útilokaðar tímabundið frá því að selja áfengi. Í kjölfarið fjölgaði útsölustöðum áfengis úr 204 í 366. Rannsóknir sýndu að skammtímaáhrifin voru þau að verð á áfengi hækkaði um 6-12%.

**Heimild:** Her, M., Giesbrecht, N., Room, R. & Rehm, J. (1999). Privatizing alcohol sales and alcohol consumption: evidence and implications, *Addiction*, 94, 8:1125-1139.

Sala á sterku áfengi jókst um 12% en ekki urðu breytingar á sölu víns og bjórs. Þetta hafði þó engin áhrif á heildarsölu. Rannsókn á áfengistengdum umferðarslysum leiddi ekki í ljós fjölgun þeirra í kjölfar breytinganna.

**Athugasemd:** Niðurstöður þessarar rannsóknar stinga í stúf við allar aðrar rannsóknir á einkavæðingu áfengissölu. Skýringar kunna að vera þær að munurinn á aðgengi og markaðsfærslu varð ekki eins mikill og búast mátti við. Heildsalan var ekki einkavædd, verðlagningu áfengis því stýrt, og áfengissalan var afmörkuð frá sölu á matvöru. Önnur skýring er sú að einkavæðingin kom til framkvæmda á tímum minnkandi áfengissölu í fylkinu.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

**Heimild:** Trolldal, B. (2005). *Availability and Sales of Alcohol: Experiences from Canada and the U.S. Stockholm*. Centre for Social Research on Alcohol and Drugs. Dissertations Series. Almqvist & Wiksell International.

Á árunum 1993 og 1994 gjörbreytti fylkisstjórn Alberta stefnu sinni í áfengismálum. Smásalan var einkavædd, teknir voru upp flatir áfengisskattar og eftirlitsstarfsemi minnkaði. Í skýrslu sem rekur tíu ára þróun kemur fram að miklar og ófyrirséðar breytingar fylgdu í kjölfarið. Smásalan hefur þróast þannig að hún er aðallega í höndum fárra verslanakeðja. Heildarneysla áfengis hefur aukist, heildsölukostnaður er meiri og smásöluverð áfengis hefur hækkað en tekjur fylkisins af áfengissköttum hafa minnkað. Á árunum 1994-2006 fjölgaði áfengisútsölum frá 310 í 983 og vörutegundum úr 3.325 í 17.000. Útsölustöðum fjölgaði og verslunartíminn lengdist. Störfum við áfengissölu fjölgaði úr 1.300 í 4.000, en laun starfsfólks lækkuðu um helming. Eina birgðastöð heildsölnnar, sem áður var í borginni St. Albert, er nú í höndum einkafyrirtækis og þrjú fyrirtæki hafa leyfi til heildsölu á bjór frá birgðastöðvum í Calgary og Edmonton. Árið 1997 byrjaði áfengisneysla í Alberta að aukast hraðar en í öðrum fylkjum Kanada og er með því mesta sem gerist í Kanada.

**Heimild:** Flanagan, G. (2003). *Sobering Result: The Alberta Liquor Retailing Industry Ten Years after Privatization*. Canadian Centre for Policy Alternatives and Parkland Institute.

### Land: Pólland

**Breyting:** Árið 1989 var öll ríkiseinkasala á áfengi afnumin. Ríkið missti allt eftirlit með áfengismarkaðnum og hætti að mestu að skrá tölfræðilegar upplýsingar um áfengi. Áfengisneysla jókst. Á árunum 1988-1991 fjölgaði innlögnum á sjúkrastofnanir vegna geðraskana af völdum áfengisneyslu um 50%, innlögnum vegna áfengisfíknar fjölgaði úr 70,3 í 80,8 miðað við 100.000 íbúa og dánartíðni af völdum skorpulifrar hækkaði úr 10,1 í 11,0 á hverja 100.000 íbúa. Tekjur ríkisins vegna einkavæðingar á smásölu, heildsölu og framleiðslu áfengis minnkuðu um 50%.

Alhæfingargildi: Almennar þjóðfélagsbreytingar voru miklar samfara þessum breytingum og því erfitt að meta áhrif einstakra áhrifaþátta.

**Heimild:** Moscalewicz, J. (1993). Privatization of the alcohol arena in Poland, *Contemporary Drug Problems*, 20:263-275.

### Land: Svíþjóð

Alþjóðlegur sérfræðingahópur hefur rannsakað og gefið út skýrslu um hvaða

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

afleiðingar einkavæðing áfengissölu hefði í Svíþjóð. Sérfræðingahópurinn gerir ráð fyrir tveimur valkostum: 1) Sérverslunum sem eingöngu selji áfengi og hafi til þess sérstakt leyfi. 2) Áfengi verði selt í matvöruverslunum. Gera má ráð fyrir að fyrri valkosturinn, þ.e. sérverslanirnar, hefðu eftirfarandi breytingar í för með sér:

- Áfengisverslunum fjölgaði úr 400 í 1.200.
- Meira úrval áfengistegunda verði í landinu öllu, en minna úrval í einstökum verslunum.
- Verð á áfengi myndi ekki breytast, en yrði þó aðeins hærra í dreifbýli. Sérverslanir gætu selt áfengi á tilboðsverði.
- Markaðsfærsla og auglýsingar myndu auka neysluna um 5% til viðbótar aukningu vegna sértíla boða.
- Afgreiðslutími yrði sem nemur 10 klst. lengri en nú er í verslunum Systembolaget.
- Eftirlit með aldri kaupenda gæti orðið jafn virkt ef starfsfólkið fengi þjálfun.

Seinni valkosturinn þ.e. að selja áfengi í matvöruverslunum myndi leiða til eftirtalinna breytinga:

- Stór hluti matvöruverslana myndi selja áfengi, hugsanlega um 8.000 verslanir.
- Vöruúrval áfengra drykkja í venjulegri matvöruverslun yrði miklu minna en í venjulegri áfengisútsölu Systembolaget.
- Afgreiðslutími yrði sá sami og gerist í matvöruverslunum og gæti orðið um 84 klst. á viku og áfengi væri selt á sunnudögum.
- Ekki er gert ráð fyrir að meðalverð á áfengi breyttist. Sumar verslanir myndu selja áfengi á lágu verði undir eigin vörumerki, en gæði slíkra drykkja yrðu lélegri en ódýrustu drykkjanna í verslunum Systembolaget. Þetta gæti leitt til 5% verðlækkunar.
- Matvöruverslanirnar gætu notað tekjur af öðrum vörum til þess að greiða niður verð á völdum áfengum drykkjum til þess að fá til sín viðskiptavinum. Leiða má líkur að því slík markaðsfærsla yki áfengisneysluna um 3% til viðbótar þeirri 5% aukningu sem gert er ráð fyrir vegna útvarpsauglýsinga og annarra auglýsinga og heildaraukning áfengisneyslu gæti þá orðið 8%.
- Eftirlit með áfengiskaupaaldri yrði sennilega ekki eins árangursríkt og hjá Systembolaget.

Höfundar vekja athygli á að þeir séu varfærnir í ályktunum sínum þar sem framtíðarspár af þessu tagi séu óvissar. Niðurstaðan er samt sú að einkavæðing smásölu á áfengi í Svíþjóð myndi sennilega auka áfengisneysluna um 14% (um 1,4 lítra af hreinu áfengi á mann) ef salan verður bundin við sérverslanir með áfengi. Fari áfengissala í matvöruverslanir mætti gera ráð fyrir því að hún aukist um 29% (um 2,8 lítra af hreinu áfengi á mann). Aukin áfengisneysla, sem gæti þó allt eins orðið miklu meiri en spárnar gera ráð fyrir, hefði umtalsverð áhrif á lýðheilsu.

Heimild: Holder, H., Agardh, E., Högberg, P., Miller, T., Norström, T,

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

Österberg, E., Ramstedt, M., Rossow, I. & Stockwell, T. (2007). *If Retail Alcohol Sales in Sweden were Privatized, what would be the Potential Consequences?* Statens Folkhälsoinstitut, [www.fhi.se](http://www.fhi.se)

### 6. ÁFENGISSKATTAR OG VERÐLAG

Algengasta aðferð ríkja til þess að hafa stjórn á áfengisvandamálum er að beita áfengissköttum sem verðstýringu á áfengi. Breytilegt er á milli landa hvort skattlagningu á áfengi er eingöngu beitt til þess að bæta lýðheilsu eða til þess að afla ríkinu tekna. Augljós rök fyrir áfengissköttum eru þau að áfengisneysla getur skadað heilsu manna og leitt til félagslegra vandamála og því hefur verið talin ástæða til að skattar standi undir þjóðfélagslegum kostnaði vegna áfengisneyslu. Áfengissköttum hefur því stundum verið líkt við mengunarskatta. Í mörgum löndum eru áfengir drykkir því skattlagðir öðruvísi en venjuleg neysluvara. Á síðustu árum hafa tekjur þróaðra ríkja af áfengissölu minnkað hlutfallslega vegna þess að aðrir skattar eins og tekjuskattar og virðisaukaskattar hafa orðið mikilvægari. Í mörgum fátækum löndum er tiltölulega hátt hlutfall ríkistekna fengið með áfengissköttum.

Fjöldmargar rannsóknir hafa verið gerðar á áhrifum verðlags á áfengisneyslu og tjóns af völdum áfengis. Slíkar rannsóknir hafa verið gerðar í eftirtöldum Evrópulöndum: Austurríki, Belgíu, Danmörku, Þýskaland, Finnlandi, Frakklandi, Írlandi, Ítalíu, Hollandi, Noregi, Pólandi, Portúgal, Spáni, Svíþjóð og Bretlandi. Hækkunar og lækkunar á áfengisverði virðast hafa sömu áhrif og verðbreytingar annars neysluvarnings. Ef aðrir þættir breytast ekki hefur hækkun á áfengisverði leitt til minni áfengisneyslu og lækkun á áfengisverði hefur í för með sér aukna áfengisneyslu. Rannsóknirnar gefa til kynna að eftirspurn eftir áfengi stýrist meira af verði í Norður-Evrópu en Suður-Evrópu. Ennfremur hefur komið í ljós að verðteygni bjórs, vína og sterks áfengis er mismikil. Flestar rannsóknir sýna að áhrif verðbreytinga eru mest á neyslu ungs fólks og þeirra sem neyta mikils magns áfengis, en minnst á þá sem sjaldan neyta áfengis og drekka lítið.

Verð á áfengi hefur víða farið lækkandi þar sem áfengisverð fylgir sjaldnast verðlagsþróun. Ástæður fyrir því að áfengisskattar skila minni tekjum eru áfengis kaup í grannlöndum og aukið framboðs af smygluðu áfengi.

**Heimildir:** Anderson, P. & Baumberg, B. (2006). *Alcohol in Europe. A report for the European Commission. London: Institute of Alcohol Studies.* Aðgengilegt á slóðinni [http://ec.europa.eu/health-eu/doc/alcoholineu\\_content\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health-eu/doc/alcoholineu_content_en.pdf)



### 7. BREYTINGAR Á ÁFENGISSKÖTTUM

#### Norðurlönd

Ástæður þess að áfengisskattar hafa verið lækkaðir á síðustu árum eru þær að reglur um áfengiskaup ferðamanna hafa verið rýmkaðar í ESB. Svíþjóð og Finnland fengu aðlögunartíma til 2004 og gátu haldið reglum um magn þess áfengis sem ferðamönnum var leyft að fara með inn í landið. Ferðamönnum varð síðan frjálst að flytja með sér ótakmarkað áfengi til einkanota á milli landa innan ESB. Danir fara til Þýskalands til þess að kaupa ódýrt áfengi, Finnar til Eistlands, Norðmenn til Svíþjóðar, og íbúar í Suður-Svíþjóð kaupa sitt áfengi í Danmörku.

#### Danmörk: 2003

Skattur á sterku áfengi var lækkaður um 44% til að koma í veg fyrir tekjutap ríkisins vegna áfengiskaupa Dana í Þýskalandi, þar sem sterkt áfengi er ódýrara. Árið 2004 varð ferðamönnum heimilt að taka með sér áfengi til eigin nota á milli landa innan ESB.

Árið 2005 voru settir skattar á áfengisgosið.

#### Finnland: 2004

Skattar á alla flokka áfengis voru lækkaðir árið 2004. Lækkunin var 44% á sterkum drykkjum, 40% á millisterkum drykkjum, 32% á bjór og 10% á borðvínnum. Markmiðið var að draga úr því magni áfengis sem Finnar kaupa í Eistlandi þar sem áfengi er miklu ódýrara þar en í Finnlandi. Stefnt var að því að lækkunin tæki gildi þegar Eistland gengi í ESB árið 2004. Skattalækkunin jók enn við aukningu áfengisneyslunnar ásamt lægri innflutningskvótum ferðamanna og inngöngu Eistlands í ESB. Á árunum 2004-2005 jókst áfengisneyslan um 10%. Skattalækkunin átti sér stað þegar áfengisneysla fór vaxandi en hún hafði aukist mikið árin á undan. Lækkun á áfengissköttunum hafði þau áhrif að neysla á sterku áfengi jókst hlutfallslega úr 25,6% í 28,2% og neysla á vínnum lækkaði úr 15,35% í 14,4%. Engin breyting varð á hlutfalli bjórs af heildarneyslu.

**Heimild:** Social- och hälsovårdsministeriet (2006:20). *Alkoholförhållandena i EU-Finland. Konsumtion, skadeverkningar och policyramar 1990-2005*. Helsinki.

Í kjölfar skattalækkanna fjölgaði áfengistengdum vandamálum. Á árunum 2003-2006 fjölgaði áfengistengdum innlögnum á sjúkrastofnanir um 14%. Innlögnum sjúklinga með skorpulifur og geðsjúkdóma af völdum langvarandi áfengisneyslu fjölgaði um 80% meðal karla og 20% meðal kvenna.

Skyndilegum og áfengistengdum dauðsföllum fjölgaði strax eftir skattalækkunina og voru 17% hærri en meðaltal ársins 2003.

**Heimildir:** Koski, A., Sirén, R., Vuori, E. & Poikolainen, K. (2007). Alcohol tax

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

cuts and increase in alcohol-positive sudden deaths – a time – series intervention analysis, *Addiction*, 102, 3:362-368. Wrede-Jäntti, M. (2007). Rapport från Finland. *Nordisk Alkobil- & narkotikatidskrift*, 24, 1: 82-83. Babor, T., Caetano, T.R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., Grube, J., Gruenewald, P., Hill, L., Holder, H., Homel, R., Österberg, E., Rehm, J., Room, R. & Rossow, I. (2005). *Alcohol: No Ordinary Commodity – Research and Public Policy*. Oxford University Press.

Vegna vaxandi áfengisvandamála eftir að áfengisskattar voru lækkaðir árið 2004 ákvað finnska þingið að hækka áfengisskattana aftur um 10-15% frá og með janúar 2008.

### Færeyjar:

Til þess að draga úr neyslu sterkra drykkja var álagning á víni og bjór lækkuð árið 2003.

### Noregur:

Áfengisskattar á sterkt áfengi voru lækkaðir um 15% í janúar 2002 og aftur um 9% í janúar 2003. Markmiðið var að draga úr smygli og áfengis kaupum erlendis.

Noregur rýmkaði reglur um innflutning á tollfrjálsu áfengi svo að reglurnar frá og með 2006 eru 1 lítri sterkt áfengi og 1,5 lítrar vín eða 3 lítrar víns og 2 lítrar af bjór. Rökin voru þau að þessar reglur væru í samræmi við umbúðir áfengis, þ.e. kassavínin eru gjarnan í 3 lítra umbúðum.

### Svíþjóð:

Stjórnskipuð nefnd, Herstedt-nefndin, lagði til árið 2005 að lækka áfengisskatta á sterku áfengi um 40% til þess að draga úr magni þess áfengis sem Svíar kaupa erlendis og taka með sér inn í landið. Ekki var farið að tillögum nefndarinnar.

## Önnur lönd

### Eistland

Ríkisstjórn Eistlands hefur ákveðið að áfengisskattar hækki um 30% í janúar 2008. Ástæður hækkunarinnar eru vernd lýðheilsu vegna aukinnar áfengisneyslu og áfengisvandamála.

### Sviss: 1999

Í júlí 1999 voru skattar á innlendu og innfluttu sterku áfengi samræmdir sem leiddi til lítilsháttar hækkunar á innlendu sterku áfengi en 30-50% lækkunar á innfluttu sterku áfengi. Áfengisneysla á sterku áfengi jókst um 29% að meðaltali, mest meðal ungra karla en ekkert meðal kvenna. Heildarneysla áfengi breyttist lítið en áfengistengdum vandamálum fjölgaði.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

**Heimild:** Heeb, J.-L., Gmel, G., Zurbrugg, C., Kuo, M., & Rehm, J. (2003) Changes in alcohol consumption following a reduction in the price of spirits: a natural experiment in Switzerland. *Addiction*, 98, 3:1433-1446.

### 8. AÐRAR BREYTINGAR Á ÁFENGISSTEFNU

#### **Danmörk:**

Engar breytingar eru í vændum.

#### **Finnland:**

Bannað hefur verið að selja áfengi á milli kl. 7 og 9 á morgnana, afsláttur á magnkaupum á bjór í smásölu hefur verið bannaður og varnaðarorð verða sett á áfengisflöskur.

#### **Noregur:**

Engar breytingar eru í vændum.

#### **Svíþjóð:**

Evrópudómstóllinn úrskurðaði í júní 2007 að hömlur á því að kaupa áfengi í öðru landi á netinu stríddu gegn reglum ESB, en samkvæmt sænskum lögum þurftu slík kaup að fara gegnum Systembolaget.

### 9. ÁFENGISKAUPALDUR

Lög um áfengiskaupaaldur er mjög breytileg á milli landa, frá 16 til 21 árs. Rannsóknir á breytingum á áfengiskaupaaldri eru langflestar frá Bandaríkjunum.

#### **Bandaríkin:**

Áfengiskaupaaldur var samræmdur og hefur verið 21 ár í öllum fylkjum Bandaríkjanna síðan árið 1997. Fjölmargar rannsóknir voru gerðar í kjölfarið og hafa þær leitt í ljós að ölvunarakstri og áfengistengdum umferðarslysum ungs fólks fækkaði verulega. Í viðamikilli yfirlitsgrein sem byggist á 132 skýrslum var niðurstaðan sú að borið saman við aðrar aðgerðir til þess að draga úr áfengisneyslu ungs fólks hafi hækkun áfengiskaupaaldursins verið sú langáhrifamesta.

**Heimildir:** Wagenaar, A.C. & Toomey, T.L. (2000). Alcohol policy: gaps between legislative action and current research. *Contemporary Drug Problems*, 27:681-733. Babor, T., Caetano, T.R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., Grube, J., Gruenewald, P., Hill, L., Holder, H., Homel, R., Österberg, E., Rehm, J., Room, R. & Rossow, I. (2005). *Alcohol: No Ordinary Commodity – Research and Public Policy*. Oxford University Press.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

### Danmörk: 1998, 2004

Á árunum 1970-1997 voru engin takmörk á aldri þeirra sem máttu kaupa áfengi. Árið 1998 tóku gildi lög um aldursmörk fyrir áfengiskaup og voru þau 15 ár. Rannsóknir á skólanemendum sýndu að áfengisneysla 15 ára unglunga og yngri minnkaði um 36%. Önnur áhrif voru þau að áfengisneysla aldurshópsins 15-17 ára minnkaði um 17%. Skýringar á þessari minnkun eru taldar vera mikil þjóðfélagsumræða um unglingadrykkju sem hafði í för með sér aukna árvekni foreldra.

**Heimild:** Møller, L. (2002). Í Room, R. (ritstj.), *The Effects of Nordic Alcohol Policies. What Happens to Drinking and Harm When Alcohol Controls Change?* Helsinki, NAD Publication No. 42.

Árið 2004 voru aldursmörkin í Danmörku enn hækkuð í 16 ár.

### Nýja-Sjáland: 1999

Áfengiskaupaaldur var lækkaður úr 20 í 18 ár árið 1999. Ölvunarakstur og áfengistengd umferðarslys hafa verið rannsökuð sérstaklega á tímabilinu 1990-2003. Rannsókn á áhrifum lækkunar áfengiskaupaaldurs sýndi að ölvunarakstur jókst og aukningin var sérstaklega mikil í aldurshópnum 18-19 ára. Í sama aldurshópi fjölgaði áfengistengdum umferðarslysum og tilvikum vegna óláta á almannafæri. Hjá fólki á aldrinum 20-24 ára varð líka aukning á ölvunarakstri og umferðarslysum. Áhrifanna gætti einnig á unglunga á aldrinum 14-15 ára sem í spurningakönnunum sögðust hafa meira aðgengi að áfengi efir breytinguna.

Sérstök rannsókn var gerð til að kanna hvaða áhrif lækkun áfengiskaupaaldurs hefði á umferðarslys í aldurshópnum 15-19 ára. Niðurstöður þessarar rannsóknar voru þær, að marktækt fleiri á aldrinum 15-19 ára lentu í umferðarslysum en gera mátti ráð fyrir ef aldur til áfengiskaupa hefði verið óbreyttur. Þegar hann var lækkaður hafði umferðarslysum verið að fækka í landinu.

Athugasemd: Samtímis því að aldurinn var lækkaður var bjór- og vínsala leyfð í matvöruverlsunum og stórmörkuðum og útsöllum fjölgaði úr 6.000 í 14.000 á árunum 1990-2002. Þá lengdist afgreiðslutími áfengis og leyfð var áfengissala á sunnudögum. Ekki er hægt að greina hver þessara breytinga hafði mest áhrif.

### Heimildir:

Huckle, T., Pledger, M. & Casswell, S. (2006). Trends in alcohol-related harms and offences in a liberalized alcohol-environment. *Addiction*, 101:232-240.

Hill, L. (2000). Alcohol scene in New Zealand. *Globe: International Alcohol and Drug Problems*, 1:6-7. Kypri, K., Voas, R.B., Langley, J.D., Stephenson, S.C.R., Begg, D.J., Tippetts, A. S. & Davie, G.S. (2006). Minimum Purchasing Age for Alcohol and Traffic Crash Injuries Among 15- to 19-Year Olds in New Zealand. *American Journal of Public Health*. January, 96, 1:126-131.

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

Mikil umræða hefur verið um að hækka aldurinn aftur en þrátt fyrir meðmæli forvarnaraðila var ákveðið árið 2007 að gera það ekki.

### 10. AUGLÝSINGAR Á ÁFENGI

**Nýja-Sjáland: 1992**

Áfengisauglýsingar voru leyfðar í sjónvarpi og útvarpi í febrúar 1992.

#### **Merkingar**

Bæði í Bandaríkjunum og Kanada eru reglur um merkingar á áfengisumbúðum. Varað er við neyslu áfengis á meðgöngu þar sem áfengi getur skaðað fóstur og við akstri vélknúinna ökutækja eftir áfengisneyslu. Í viðvörunarorðunum segir einnig að áfengi geti valdi heilsutjóni. Í Bandaríkjunum er bannað að geta um jákvæðar hliðar áfengisneyslu þar sem slík neysla er aðeins talin æskileg fyrir sértæka hópa en eigi ekki við alla. Margar rannsóknir hafa verið gerðar á varnaðarmerkingum í Bandaríkjunum. Þær sýna að verulega hátt hlutfall íbúanna hafði séð merkingarnar. Ennfremur er vitað að merkingarnar auka þekkingu á áhættu ölvunarasturs og áfengisneyslu á meðgöngu. Ekki hefur verið sýnt fram á að merkingarnar dragi úr áfengisneyslu eða áfengistengdum vandamálum. Ári eftir að byrjað var að setja varnaðarorð á umbúðir var gerð rannsókn á áhrifum þess á ungt fólk. Í ljós kom að (17 ára) unglingar vissu af þessum varnaðarorðum en áfengisneysla þeirra var óbreytt. Niðurstaðan úr yfirlitsgrein yfir rannsóknir á áhrifum viðvörunarmerkinga var sú að þær hefðu engin áhrif á áfengisneyslu.

**Heimildir:** Kaskutas, L.A. (1995). Interpretations of risk: The use of scientific information in the development of the alcohol warning label policy. *International Journal of the Addictions*, 30:1519-1548. Kaskutas, L.A. & Greenfield, T.K. (1992). First effects of warning labels on alcoholic beverage containers. *Drug and Alcohol Dependence*, 31:1-14. MacKinnon, D.P., Johnsons, C.A., Pentz, M.A. et al. (1993). Mediating mechanisms in a school-based drug prevention program. First-year effects of the Midwestern prevention Project. *Health Psychology*, 10:164-172. Grube, J.W. & Nygaard, P. (2001). Adolescent drinking and alcohol policy. *Contemporary Drug Problems*, 28:87-131. Babor, T., Caetano, T.R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., Grube, J., Gruenewald, P., Hill, L., Holder, H., Homel, R., Österberg, E., Rehm, J., Room, R. & Rossow, I. (2005). *Alcohol: No Ordinary Commodity – Research and Public Policy*. Oxford University Press.

### 11. NORRÆNT ÁFENGISPÓLITÍSKT SAMSTARF

Á fundi norrænu forsætisráðherranna í ágúst 2004 átti forsætisráðherra Noregs frumkvæði að því að Norðurlöndin tækju upp samstarf um að beita sér fyrir því að

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

taka áfengismálin upp á alþjóðlegum vettvangi. Samstaða hefur verið um að þrýsta á Evrópusambandið um áfengisskatta, en í vlnöndunum er enginn skattur á víni, og að ESB móti stefnu í áfengismálum sem taki tillit til lýðheilsusjónarmiða. Ennfremur hafa Norðurlöndin reynt að fá Alþjóðaheilbrigðismálastofnunina til þess að standa að samþykkt um áfengi líkt og gert var um tóbak. Aukinn pólitískur áhugi norrænu ríkisstjórnanna á áfengismálum er talinn hafa skilað árangri bæði innan ESB og hjá WHO. Samstarfið mun halda áfram á næstu árum.

**Heimild:** [www.nosam.net](http://www.nosam.net)

### 12. ÁFENGISMÁL HJÁ ALÞJÓÐAHEILBRIGÐISMÁLASTOFNUNINNI (WHO)

Ályktun frá WHA (World Health Assembly) gerð í maí 2005 er sú fyrsta síðan 1983. Áfengismál hafa því færst ofar á dagskrá hjá Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni. Meðal annars segir í ályktuninni að skýrsla um áfengismál skuli liggja fyrir á fundinum í maí 2007. Skýrslan skal fjalla um gagnreyndar áætlanir og inngrip sem draga úr áfengistengdum vandamálum og í henni á að meta umfang lýðheilsuvandamála vegna skaðlegrar áfengisneyslu. Styttri útgáfa af skýrslunni lá fyrir í apríl 2007. Á fundi Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar í maí 2007 var engin ný samþykkt gerð en málið verður næst rætt á fundi framkvæmdanefndar stofnunarinnar í janúar 2008. Norðurlöndin undir forystu Svíþjóðar hafa beitt sér mjög fyrir því að Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin geri samþykkt um áfengismál sem verði alþjóðlegt baráttutæki gegn áfengisvandamálum. Áfengisiðnaðurinn sem hefur áhrif innan Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar hefur beitt sér mjög gegn slíkri samþykkt en mat ýmissa sérfræðinga á heilbrigðissviðinu er að slík samþykkt verði gerð fljótlega. ESB-löndin, íslömsk ríki, Afríka og Brasilía styðja slíka samþykkt en óvíst er um afstöðu Japans og Kína.

**Heimildir:** Room, R. (2005). Alcohol and the World Health Organization: The ups and downs of two decades. *Nordisk alkobol- & narkotikatidskrift*, English Supplement, 22:146-162. WHO Report by Secretariat (2007). Evidence-based strategies and interventions to reduce alcohol-related harm, A60/14. Svenska dagbladet, *Kuba fällde Sverige i WHO*, 24. maí 2007, [www.svd.se](http://www.svd.se), NOSAM.Net *Den globala stetegins notgångar. „Ingen grunn til pessimisme på lang sikt.“* aðgengilegt á slóðinni

[http://www.nosam.net/fhp/d\\_nyhet/cf/hApp\\_201/hPKey\\_1586/hParent\\_47/hDKey\\_7](http://www.nosam.net/fhp/d_nyhet/cf/hApp_201/hPKey_1586/hParent_47/hDKey_7)

### 13. ÁFENGISMÁL HJÁ EVRÓPUSAMBANDINU (ESB)

#### Áfengisgos

Áfengisgosíð, sem kom á markaðinn á miðjum tíunda áratugnum og var beint að börnum og unglingum fyrst í Bretlandi og síðan í öðrum löndum Evrópu, varð tilefni til umræðna um áfengismál í ráðherranefnd ESB. Þetta var eitt fyrsta málið þar sem fjallað var um áfengi sem lýðheilsumál á þeim vettvangi, þótt umræðan beindist meira að áfengisneyslu barna og unglunga en að áleitinni markaðssetningu. Í júní 2001 voru þá samþykkt tilmæli um að draga úr áfengisneyslu barna og unglunga og tjóni af völdum áfengis.

**Heimild:** Social- och hälsovårdsministeriet (2006:20). *Alkoholförhållandena i EU-Finland. Konsumtion, skadeverkningar och policyramar 1990-2005*. Helsinki.

#### Áfengisskattar

Innan ESB hafa Svíþjóð og Finnland beitt sér fyrir því að settir verði lágmarksskattar á áfengi í öllum ESB-löndum en þessar hugmyndir hafa ekki átt fylgi að fagna. Sérhvert land getur því ráðið hversu háir áfengisskattarnir eru.

#### Áfengiseinkasala

Franzen-dómurinn í Svíþjóð staðfesti lagalegar forsendur áfengiseinkasölu. Samkvæmt honum er smásala áfengis í ríkisreknum áfengisverslunum réttmæt ef hún er nauðsynleg til þess að ríki geti uppfyllt lýðheilsuþátt sín.

#### Tollfrjálst áfengi

Kvótar á magn þess áfengis sem einstaklingur má flytja með sér til eigin nota á milli landa innan ESB voru felldir niður 1999. Skattar af áfenginu greiddast í heimalandi kaupandans.

#### Stefnuskjal

Svíar og Finnar hafa frá því að þeir gengu í ESB unnið að því að ESB móti stefnu um áfengispólitík sem taki mið af lýðheilsusjónarmiðum. Ávinningur af áfengispólitískum tilraunum Svía og Finna í ESB er stefnuskjal í áfengismálum frá árinu 2006. Í lýðheilsuátt ESB (2003-2008) er lögð sérstök áhersla á að koma í veg fyrir áfengistengd vandamál.

**Heimild:** Commission of the European Communities. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2006), Brussels, 24.10.2006, 625 final.

#### Netsala

Evrópudómstóllinn (C-170/04) dæmdi í maí 2007 í sænska Rosengren-málinu að netsala áfengis væri heimil og að hömlur á henni stríddu gegn grundvallaratriðum ESB um frjálst flæði vara. Áfengisskattar af áfengi keyptu á netinu skulu greiddir

## Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

Í því landi sem varan er send til. Í Svíþjóð var ekki leyft að kaupa áfengi á netinu heldur fóru öll áfengiskaup fram í gegnum Systembolaget.

### **The European Alcohol and Health Forum (Forum)**

The European Alcohol and Health Forum Evrópusambandsins var stofnað 7. júní 2007 og hefur sem markmið að vernda íbúa Evrópu fyrir skaðlegri neyslu áfengis. Fulltrúar ESB, 40 fyrirtæki (t.d. CEPS) og félagsamtök staðfestu stofnskrána. Þessir aðilar skuldbinda sig til þess að leggja fram aðgerðaráætlun, setja sér markmið, koma þeim í framkvæmd og meta árangur. Fundir verða haldnir í Forum tvisvar á ári og skipaðar verða sérstakir sérfræðinga- og vinnuhópar. Forum varð til í framhaldi af EU-stefnuskjalinu sem ráðherranefndin kynnti í október 2006. Starfsemi Forum verður kynnt á heimasíðu DG SANCO (heilsu- og neytendaverndarsviði ESB).

**Heimild:** Press Releases: European Commission, businesses and NGO's create a Forum to battle alcohol-related harm, 7th June 2007, IP/07/774.