



Ot.prp. nr. 89

(2001-2002)

Om lov om endring i alkoholloven
(likebehandling av øl og annen drikk
med lavere alkoholinnhold enn 4,76
volumprosent)

*Tilråding fra Sosialdepartementet 31. mai 2002,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Sosialdepartementet legger i denne proposisjonen fram forslag til lov om endring i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholoven).

Det foreslås inntatt i alkoholoven § 1-3 annet ledd en hjemmel for Kongen til å gi forskrift om at drikk i lukket forpakning som inneholder mellom 2,50 og 4,75 volumprosent alkohol, og som etter § 1-3 tredje og fjerde ledd defineres som vin eller brennevin, skal likebehandles omsetningsmessig med øl med tilsvarende alkoholinnhold.

Den foreslåtte forskriftshjemmelen skal tjene til å oppfylle Norges forpliktelser etter EØS-avtalen art. 11 og 16, slik de er fortolket av EFTA-domstolen i dom av 15. mars 2002, sak E-9/00 *EFTAs overvåkinsorgan mot Norge*.

EFTA-domstolen fastslo at Norge har unnlatt å oppfylle sine forpliktelser etter EØS-avtalen:

1. artikkel 16, ved å opprettholde to former for salg hvor øl med et alkoholinnhold på mellom 2,5 og 4,75 volumprosent tillates solgt i dagligvarehandelen, mens andre drikkevarer i lukket forpakning og med samme alkoholinnhold bare tillates solgt gjennom Vinmonopolet, og
2. artikkel 11, ved å anvende strengere regler for retten til å skjenke drikkevarer i lukket forpakning og med et alkoholinnhold på mellom 2,5 og 4,75 volumprosent sammenlignet med reglene for retten til å skjenke øl.

Sosialdepartementets forslag til lov om endring i alkoholoven til oppfyllelse av EFTA-domstolens avgjørelse er en lovteknisk straksløsning for å sikre rask avklaring av rettstilstanden. Den foreslåtte forskriftshjemmelen er basert på den forutsetning at det skal gis forskrift om likebehandling av øl med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent og annen drikk med samme alkoholinnhold. Det betyr at øl, vin, fruktvin, sider, brennevinsblandinger og alle andre typer drikk som inneholder mellom 2,5 og 4,75 volumprosent alkohol vil bli likebehandlet omsetningsmessig.

Departementet vil så snart som mulig gjennomgå alkoholoven med forskrifter med tanke på en helhetlig revisjon. Departementet vil i den sammenheng også vurdere de alkoholpolitiske utfordringene som endringene medfører, og mulige kompensatoriske tiltak. Blant annet kan det være aktuelt å vurdere nærmere regler om produktplassering, herunder også merking og presentasjon av produktgruppen.

2 Bakgrunnen for EFTA-domstolens dom og forslaget om lovendring

2.1 EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i sak E-1/97 Gundersen

ESAs traktatbruddssøksmål av 20. desember 2000 mot Norge med krav om likebehandling av øl og andre drikkevarer som omfattes av EØS-avtalen og som inneholder mellom 2,5 og 4,75 volumprosent alkohol, hadde sitt utspring i EFTA-domstolens rådgivende uttalelse av 3. desember 1997 til Oslo byrett i den såkalte Gundersen-saken, sak E-1/97.

Fridtjof Frank Gundersen søkte i desember 1994 Oslo kommune om kommunal salgsbevilling for vin (med høyere alkoholinnhold enn 4,75 volumprosent). Søknaden ble avslått på grunnlag av at den ikke kunne realitetsbehandles da alkoholoven ikke tillater kommunene å gi andre enn Vinmonopolet salgsbevilling for vin. Gundersen bragte saken inn for Oslo byrett. Byretten fant det nødvendig å tolke bestemmelsene i EØS-avtalen for å treffe en avgjørelse, og anmodet i medhold av artikkel 34 i Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkingsorgan og en Domstol (ODA), EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse.

EFTA-domstolen avga følgende rådgivende uttalelse:

«EØS-avtalen utelukker ikke at rødvin, hvitvin og rosèvin som inneholder over 4,75 volumprosent alkohol i henhold til nasjonale bestemmelser bare kan selges på detaljsalgsnivå gjennom et statlig detaljsalgsmonopol, mens øl med et alkoholinnhold på mindre enn 4,75 volumprosent alkohol (middels sterkt øl) kan selges utenfor det statlige detaljsalgsmonopolet av parter som anskaffer en kommunal bevilling. Systemet i den norske lovgivningen som opprettholder to skillelinjer hvor vin eller vinprodukter med et alkoholinnhold på mellom 2,5 og 4,75 volumprosent alkohol bare kan selges gjennom det statlige detaljsalgsmonopolet, mens øl med samme alkoholinnhold kan selges utenfor det statlige detaljsalgsmonopolet, kan imidlertid lede til en forskjellsbehandling i strid med EØS-avtalen artikkel 16. »

I premiss 31 skriver EFTA-domstolen:

«Det faktum at det imidlertid er to skillelinjer som fastsetter hvor alkoholholdige drikkevarer kan selges på detaljnivå leder til en situasjon hvor alkoholholdige drikkevarer med det samme alkoholinnhold, som for eksempel vinprodukter og øl som inneholder mellom 2,5 og 4,75 volumprosent alkohol, gjennom lov utsettes for vesentlig ulik behandling. Ingen utførlig forklaring om bakgrunnen for denne forskjellen er gitt i den foreliggende saken. I mangel av noe grunnlag for forskjellsbehandlingen, må systemet med to skillelinjer anses å være i strid med EØS-avtalen artikkel 16, og det må trekkes den konklusjon at vin eller vinprodukter som inneholder mellom 2,5 og 4,75 volumprosent alkohol synes å være gjenstand for vilkårlig forskjellsbehandling etter den norske lovgivningen, en forskjellsbehandling som ikke kan begrunnes med at det er integrert i eksistensen eller driften av monopolet.»

EFTA-domstolen knytter i premiss 31 sin konklusjon til det faktum at det ikke fra norsk side ble gitt noen forklaring om bakgrunnen for forskjellsbehandlingen av øl og vinprodukter som inneholder mellom 2,5 og 4,75 volumprosent alkohol. Gundersen-saken gjaldt imidlertid forholdet mellom vin (med høyere alkoholinnhold enn 4,75 volumprosent) og øl, og foranlediget ikke at det fra norsk side ble gitt en begrunnelse for forskjellsbehandling av produkter med lik alkoholstyrke.

Uttalelsen gav opphav til etterfølgende uenighet mellom ESA og norske myndigheter om rekkevidden av EFTA-domstolens rådgivende uttalelse. ESA krevde i åpningsbrev av 10. september 1998, grunngitt uttalelse av 11. oktober 1999, og til slutt i stevning av 20. desember 2000, likebehandling av øl, vin og brennevinsblandinger som inneholder mellom 2,5 og 4,75 volumprosent alkohol og omfattes av EØS-avtalen.

Storingsrepresentant Fridtjof Frank Gundersen fremmet på grunnlag av uttalelsen to private lovforslag, Dok. nr. 8:85 (1997-1998) og Dok. nr. 8:21 (1999-2000) om tilpasning av alkoholoven til EØS-avtalen slik at vin og øl med samme alkoholstyrke likebehandles omsetningsmessig. Forslagene ble avvist av et flertall på Stortinget den 2. juni 1998 og den 28. mars 2000, jf. også Innst. S. nr. 201 (1997-1998) og Innst. S. nr. 116 (1999-2000).

Norske myndigheter holdt på denne bakgrunn fast ved at norsk lovgiving ikke var i strid med EØS-avtalen slik den er tolket i EFTA- og EF-domstolene. Det skyldtes ikke minst at det lenge både nasjonalt og internasjonalt har vært betydelig bekymring over utviklingen i ungdoms alkoholforbruk og drikkemønster, og mangelen på effektive tiltak. Innen EU er dette kommet til uttrykk blant annet gjennom de siste års arbeid med en anbefaling om ungdom og alkohol, vedtatt i Rådet for Den europeiske union den 5. juni 2001 (Council Recommendation of 5 June 2001 on the drinking of alcohol by young people, in particular children and adolescents).

Det har vært grunnlag for å se utviklingen i ungdoms alkoholvaner i sammenheng med den internasjonale alkoholindustriens aggressive markedsføring og økende kreativitet i lanseringen av nye, spesialdesignede vin- og brennevinsbaserte drinker. Betegnelsen «alcopops» brukes internasjonalt som en samlebetegnelse for ulike typer produkter som gjennom sin smak og markedsføring appellerer spesielt til unge mennesker. En rekke av disse produktene inneholder mellom 4 og 6 volumprosent alkohol. I Norge brukes den tilsvarende betegnelsen «rusbrus». Sosialdepartementet bemerker at ikke alle vin- og brennevinsprodukter med forholdsvis lavt alkoholinnhold faller i kategorien «rusbrus», men det er flytende grenser mellom de ulike produktkategoriene, og markedet er i stadig utvikling. For enkelhets skyld har det derfor vært naturlig å bruke rusbrusbegrepet ved omtale av vin- og brennevinsprodukter med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent. I forhold til ønsket om å begrense alkoholkonsumet blant ungdom er det heller ikke avgjørende om et produkt faller i kategorien «rusbrus», ettersom det må antas at vesentlige endringer i omsetningsformen for vin- og brennevinsprodukter med samme alkoholinnhold som øl vil kunne føre til en økning i alkoholkonsumet blant befolkningen generelt, og blant ungdom spesielt.

2.2 Ordningene i andre land

2.2.1 Sverige

Som det fra norsk side ble vist til i tilsvaret til EFTA-domstolen i sak E-9/00, bygger svensk alkohollag i likhet med den norske alkoholoven på systemet med to skillelinjer når det gjelder retten til salg og skjenking av alkoholholdig drikk. I Sverige defineres alkoholholdig drikk etter produksjonstekniske kriterier som spritdrikker, vin eller øl. Øl deles på grunnlag av alkoholstyrke inn i typene sterkøl og øl. Dette leder til et tilnærmet identisk omsetningssystem som det norske, og innebærer at salg av spritdrikker og vin som inneholder mer enn 2,25 volumprosent alkohol (i Norge 2,50 volumprosent) og øl som inneholder mer enn 3,5 volumprosent alkohol (i Norge 4,75 volumprosent) bare kan foretas av Systembolaget. Øl med lavere alkoholinnhold enn 3,5 volumprosent kan selges i dagligvarehandelen.

Skjenking av spritdrikker, vin og sterkøl krever bevilling. Bevillingen kan begrenses til å gjelde en eller to av disse typene alkoholholdig drikk. I Sverige kreves det ikke særskilt bevilling til skjenking av øl med lavere alkoholinnhold enn 3,5 volumprosent.

2.2.2 Finland

Også i finsk alkohollov finner man systemet med to skillelinjer for retten til salg og skjenking av alkoholholdig drikk. I Finland kan salg av brennevin som inneholder mer enn 2,8 volumprosent alkohol, og salg av vin og øl som inneholder mer enn 4,7 volumprosent alkohol, bare foretas av detaljsalgsmonopolet ALKO. I motsetning til i Norge og Sverige kan således både vinprodukter og øl med lavere alkoholinnhold enn 4,7 volumprosent selges i dagligvarehandelen, men ikke brennevinsbaserte produkter.

Skjenking av alkoholholdig drikk krever bevilling, men bevillingsmyndigheten kan begrense de typer alkoholholdig drikk som kan skjenkes.

2.3 EFTA-domstolens dom i sak E-9/00 EFTAs overvåkingsorgan mot Norge

EFTA-domstolen anerkjenner at norsk alkoholpolitikk reflekterer alvorlige og viktige hensyn, og at EØS-avtalen prinsipielt sett ikke er til hinder for at Norge kan opprettholde en restriktiv politikk på området. Retten aksepterer også at de produkter som skal likebehandles med øl generelt kan betegnes som «alco-pops», og appellerer spesielt til unge mennesker. Men retten finner at strengere regler for omsetning av slike produkter enn for øl, verken er nødvendige eller proporsjonale i forhold til målet om å begrense ungdoms alkoholforbruk. EFTA-domstolen bemerker at nødvendige tiltak for å verne menneskers helse og liv kan iverksettes, så lenge tiltakene har samme virkning, både rettslig og faktisk, for øl og andre drikkevarer med samme alkoholinnhold.

Domstolen tar ikke stilling til hvordan kravet om likebehandling skal gjennomføres. Når det gjelder salg, betyr dette at Norge i prinsippet har valgt mellom å overføre salget av øl med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent til Vinmonopolet, eller å overføre salget av vin, andre gjærede produkter og brennevinsblandinger med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent til dagligvarehandelen. Ettersom det ikke anses realistisk å oppnå støtte i

befolkningen for å stramme inn reglene for omsetning av øl, er det forslag til lovendring som legges fram i denne proposisjonen basert på forutsetningen om at likebehandling skal skje gjennom å gjøre også andre produkter med samme alkoholinnhold som øl tilgjengelig for salg i dagligvarehandelen.

2.4 EØS-avtalens produktdekning

Produkter som ikke omfattes av EØS-avtalen omfattes heller ikke av dommen. Det har ikke vært uenighet mellom Norge og ESA om hvilke produkter som omfattes av EØS-avtalen.

Det følger av EØS-avtalens artikkel 8(3) at med mindre annet er særskilt angitt får bestemmelsene i EØS-avtalen anvendelse bare for;

- a) varer som hører inn under kapittel 25 til 97 i det harmoniserte system for beskrivelse og koding av varer (varenomenklatur vedtatt av det internasjonale Tollsamarbeidsrådet, heretter HS) med unntak av varer oppført i protokoll 2;
- b) varer oppført i protokoll 3 i samsvar med de særlige bestemmelser som er fastsatt i protokollen.

Vin er et bearbeidet landbruksprodukt, som sammen med annen alkohol hører inn under HS kapittel 22, og i utgangspunktet faller utenfor EØS-avtalens hoveddel.

Men øl (HS posisjon 22.03), Vermut og annen vin av friske druer tilsatt aromatiske planter eller smaksstoffer (HS posisjon 22.05) og brennevinsprodukter (HS posisjon 22.08) er oppført i protokoll 3. Disse kategoriene omfattes dermed av artikkel 11 og 16 i EØS-avtalen, og av EFTA-domstolens avgjørelse.

Når det gjelder artikkel 16, følger det av protokoll 8 til EØS-avtalen at den i tillegg til de produkter som er oppført i protokoll 3 får anvendelse for vin av friske druer i HS posisjon 22.04. Dermed er det etter EFTA-domstolens avgjørelse klart at avtalen krever likebehandling av all druebasert vin som inneholder mindre enn 4,76 volumprosent alkohol og øl med samme alkoholinnhold i forhold til detaljalg. Det samme gjelder brennevinsblandinger.

Det er også klart at EØS-avtalen ikke omfatter drikker som hører inn under HS posisjon 22.06. Dette er andre gjærede drikkevarer (f. eks. eplevin (sider), pærevin og mjød), blandinger av gjærede drikkevarer og blandinger av gjærede drikkevarer og alkoholfrie drikkevarer (som f. eks. blandinger av limonade og øl eller vin, og blandinger av øl og vin). Eksempler på produkter som ikke omfattes av EØS-avtalen er, foruten alle sidervariantene, produkter som Teezer Power, Hooper's Hooch Lemon, Colorado Cooler Wildberry og Amigo Wine Cooler Peach.

2.5 Plikt for Norge til å oppfylle EFTA-domstolens avgjørelse

Som nevnt i høringsnotatet følger det av Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkingsorgan og en Domstol (ODA) artikkel 33 at vedkommende EFTA-stater skal treffe de tiltak som er nødvendige for å oppfylle EFTA-domstolens avgjørelse. ODA artikkel 33 kan ses som et særskilt uttrykk for den mer generelle forpliktelsen som avtalepartene har etter både EØS-avtalen artikkel 3 og ODA artikkel 2 til lojalt å oppfylle sine forpliktelser og til

å avstå fra alle tiltak som kan sette virkeliggjøringen av avtalenes formål i fare. Det er på det rene at alkoholloven må endres som følge av EFTA-domstolens dom av 15. mars 2002. Verken EØS-avtalen eller ODA setter imidlertid noen tidsfrist for oppfyllelse av EFTA-domstolens avgjørelse.

Dommen tilsidesetter ikke i seg selv den lov eller forskrift som er funnet EØS-stridig. Men det faktum at det i et direktesøksmål mot Norge er konstatert motstrid mellom alkoholloven og EØS-avtalens hoveddel, som er inkorporert i norsk rett gjennom EØS-loven av 27. november 1992 nr. 109, har skapt en uklar rettsstilling. Sosialdepartementet legger derfor til grunn at alkoholloven bør endres så raskt som praktisk mulig, hvilket gjenspeiles i den lovtekniske løsning som foreslås.

2.6 Om høringen

Den 12. april 2002 sendte Sosialdepartementet ut på høring forslag til lov om endring i alkoholloven. Sosialministeren besluttet i henhold til punkt 1.3 i Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget (utredningsinstruksen) å fravike instruksens punkt 5.2 om høringsfrister. Høringsfristen ble satt til 26. april 2002.

Departementet bemerker at det den 12. april 2002 også ble sendt ut på høring et utkast til forskrift med hjemmel i den foreslåtte endring i alkoholloven § 1-3 annet ledd. I utkastet til forskrift er det foreslått at alle vin- og brennevinsprodukter med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent skal likebehandles med øl med tilsvarende alkoholinnhold, og gitt nærmere bestemmelser om hvordan slik likebehandling skal gjennomføres. Høringsnotatet med utkast til forskrift ble sendt på bredere høring med frist til 24. mai 2002.

Høringsnotatet med forslag til lov om endring i alkoholloven ble sendt til følgende instanser:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Finansdepartementet
- Helsedepartementet
- Justis- og politidepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Kultur- og kirkedepartementet
- Landbruksdepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Statsministerens kontor
- Utdannings- og forskningsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Sosial- og helsedirektoratet
- Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS)
- Statistisk sentralbyrå
- Nasjonalt folkehelseinstitutt
- Datatilsynet
- Forbrukerombudet
- Konkurransetilsynet
- Statens helsetilsyn
- Statens næringsmiddeltilsyn

- Toll- og avgiftsdirektoratet
- Kommunenes Sentralforbund
- Bergen kommune
- Bodø kommune
- Bærum kommune
- Drammen kommune
- Fredrikstad kommune
- Hamar kommune
- Kristiansand kommune
- Kvam kommune
- Oslo kommune
- Skien kommune
- Stavanger kommune
- Trondheim kommune
- Tromsø kommune
- Ålesund kommune
- Landets fylkesmenn
- Landets politimestre
- Avholdsfolkets Landsråd (AL)
- IOGT i Norge
- AS Vinmonopolet
- Handel og kontor i Norge
- Hotell- og Restaurantarbeiderforbundet
- Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
- Norges Colonialgrossisters Forbund
- Norges Dagligvarehandels Forbund
- Coop Norge
- Bryggeri- og mineralvannforeningen
- Vin- og brennevinsimportørenes Forening
- Arcus AS
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
- Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL)

Det er kommet inn forholdsvis få høringsuttalelser. Følgende 36 instanser har avgitt svar:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Finansdepartementet
- Helsedepartementet
- Justis- og politidepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Landbruksdepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Utdannings- og forskningsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Sosial- og helsedirektoratet
- Nasjonalt folkehelseinstitutt
- Statistisk sentralbyrå
- Konkurransetilsynet
- Datatilsynet

- Statens helsetilsyn
- Statens næringsmiddeltilsyn
- Toll- og avgiftsdirektoratet
- Oslo, Trondheim og Kvam kommuner
- Fylkesmennene i Oslo og Akershus, Aust-Agder, Østfold, Vestfold, Nordland og Finnmark
- Politimestrene i Romerike og Troms
- Avholdsfolkets landsråd (AL)
- AS Vinmonopolet
- Norges Colonialgrossisters Forbund
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
- Coop Norge
- Bryggeri- og mineralvannforeningen
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Av disse er det 21 instanser som enten støtter forslaget uten ytterligere kommentarer, eller som ikke har merknader. Det er også blant de resterende høringsinstansene svært få som har innvendinger mot departementets forslag til lovendring. En del av disse er imidlertid opptatt av behovet for alkoholpolitisk oppfølging av endringene i omsetningsformen for svake vin- og brennevinsprodukter.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) uttaler at organisasjonen ikke kan delta i en høring som ikke gir muligheter for en forsvarlig behandling.

S o s i a l d e p a r t e m e n t e t presiserer at høringsfristen har sammenheng med sakens uvanlige karakter. EFTA-domstolens avgjørelse av 15. mars 2002, sammenholdt med ODA art. 33, innebærer at alkoholloven må endres så raskt som mulig. Høringsinstansene er gitt anledning til å uttale seg om departementets forslag til lovteknisk gjennomføring av de lovendringer EFTA-domstolens avgjørelse nødvendiggjør. Departementet har gjennom løsningen med to høringsnotater valgt en modell som gir høringsinstansene lengre frist til å vurdere andre juridiske og alkoholpolitiske spørsmål knyttet til endringer i omsetningsformen for svake vin- og brennevinsprodukter.

3 Gjeldende rett

3.1 Alkoholovens definisjon av alkoholholdig drikk

Alkoholoven § 1-3 definerer ulike typer alkoholholdig drikk. En drikk kan etter loven defineres enten som øl (som igjen kan deles opp i typene øl og sterkøl), vin eller brennevin. Definisjonene av hvilke produkter som regnes som henholdsvis øl, vin eller brennevin er knyttet til fremstillingsmåten, slik de også er i en rekke andre land.

Alkoholovens system bygger på at det produksjonstekniske skillet mellom øl, vin og brennevin som fremgår av § 1-3, får betydning for rekkevidden av lovens øvrige regler om produksjon, import, eksport, engrossalg, omfanget av en salgs- eller skjenkebevilling, for salgs- og skjenketidene, for aldersgrensebestemmelsene og for bevillingsgebyrene.

Med øl forstås i alkoholoven gjæret, udestillert drikk som er laget med tørket eller ristet malt som hovedsakelig ekstraktgivende emne (§ 1-3 annet ledd). Grensen mellom sterkøl og annet øl er bestemt av alkoholinnholdet, og trekkes ved 4,75 volumprosent. En alkoholholdig drikk som ikke er øl, regnes etter loven enten som vin eller brennevin.

Skillet mellom vin og brennevin er omhandlet i § 1-3 tredje og fjerde ledd. Med vin forstås drikk som er laget av druesaft ved alkoholgjæring, herunder vin tilsatt tilvirket alkohol (sterkvin). Likt med vin regnes drikk som er laget av frukt, bær, plantesaft eller honning ved alkoholgjæring uten tilsetning av tilvirket alkohol, og annen alkoholholdig drikk under 22 volumprosent som ikke regnes som øl eller brennevin (§ 1-3 tredje ledd). Fruktvin, sider og mjød regnes etter bestemmelsen som vin, og det samme gjør vin og drikker i vinkategorien i ulike blandinger med f. eks. alkoholfrie væsker eller med øl.

Som brennevin regnes alle produkter som er basert på tilvirket alkohol, dvs. fremstilt ved destillasjon, ved gjæring med påfølgende destillasjon eller ved annen teknisk prosess. Drikken kan være ublandet, som tradisjonelle brenneviner. Men reglene for brennevin omfatter også alle andre drikker (med unntak av sterkvinene) der tilvirket alkohol er blandet med, eller tilsatt, andre produkter. Det gjelder uavhengig av om disse andre produktene er alkoholholdige eller ikke, og uavhengig av deres alkoholstyrke.

3.2 Salg av alkoholholdig drikk

Det fremgår av alkoholoven § 3-1 første ledd, jf. § 1-3, at AS Vinmonopolet på grunnlag av kommunal bevilling har enerett til detaljsalg av brennevin og vin som inneholder mer enn 2,50 volumprosent alkohol, og øl som inneholder mer enn 4,75 volumprosent alkohol (sterkøl). Det følger forutsetningsvis av alkoholovens system at Vinmonopolet ikke kan ha bevilling til salg av øl med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent, som ikke omfattes av selskaps enerett.

Salg av øl med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent kan derimot foretas av andre på grunnlag av kommunal salgsbevilling.

Salgstiden for øl under 4,76 volumprosent fastsettes av kommunen enten særskilt for det enkelt salgssted, ved forskrift eller ved en kombinasjon av enkeltvedtak og forskrift. Salgstiden for øl kan være lenger, men ikke kortere, enn Vinmonopolets åpningstider i de kommuner som har vinmonopolbutikk. Det er gitt bestemmelser i alkoholloven § 3-7 om normal- og maksimal salgstid for øl med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent.

I alkoholloven § 7-1 er det gitt bestemmelser om bevillingsgebyr.

3.3 Skjenking av alkoholholdig drikk

Bevilling til skjenking av alkoholholdig drikk gis av kommunen. Kommunen kan bestemme at bevillingen skal gjelde en, flere eller alle typer alkoholholdige drikker. Bevilling for brennevin kan bare gis dersom det også er gitt bevilling for øl og vin. Bevilling for vin kan bare gis dersom det også er gitt bevilling for øl. Bevilling for øl omfatter imidlertid ikke automatisk sterkøl.

Det er gitt bestemmelser i alkoholloven § 4-4 om normal- og maksimaltid for skjenking av brennevin og skjenking av vin og øl, og om at kommunen generelt eller for det enkelte skjenkested kan innskrenke eller utvide tiden for skjenking i forhold til disse bestemmelsene.

Alkoholloven § 7-1 om bevillingsgebyr omfatter også skjenking.

4 Forslag til endring av alkoholoven

4.1 Lovteknisk straksløsning - forskriftshjemmel

I høringsnotatet understreket departementet at forslaget om endring av alkoholoven for å oppfylle EFTA-domstolens avgjørelse er basert på behovet for rask avklaring av rettstilstanden, ettersom dette er av stor betydning for bevilningshavere og bevillingsmyndigheter. Det ble derfor foreslått en lovteknisk enkel løsning i form av at det inntas i alkoholoven § 1-3 annet ledd en hjemmel for Kongen til, uten hinder av bestemmelsen om AS Vinmonopolets eneretter i § 3-1 første ledd, å gi forskrift om at bestemmelsene i loven om salg og skjenking av øl med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent skal gjelde tilsvarende for drikk i lukket forpakning med samme alkoholinnhold som forstås eller regnes som vin og brennevin.

Som det også ble vist til i høringsnotatet bør alkoholpolitisk- og praktisk viktige bestemmelser fremgå av alkoholoven, og ikke av forskriftsbestemmelser slik den lovtekniske straksløsningen innebærer. Så snart som mulig vil departementet derfor gjennomgå alkoholoven med forskrifter med tanke på en helhetlig revisjon som følge av de endringene i omsetningssystemet som nå må gjennomføres.

Forslaget må videre følges opp med en snarlig vurdering av behovet for andre alkoholpolitiske tiltak som kan motvirke en forsterket negativ utvikling i ungdoms alkoholvaner.

Det er ingen høringsinstanser som har hatt innvendinger mot den lovtekniske straksløsningen som departementet foreslår.

Avholdsfolkets Landsråd (AL) er imidlertid bekymret for at Sosialdepartementets ønske om en rask lovendring vil gå på bekostning av en full gjennomgang av alle mulige tiltak for å begrense skadevirkningene. Det vises til at EFTA-domstolen ikke har satt noen frist for hvor raskt Norge må rette seg etter dommen, og man burde derfor etter ALs mening kunne ta den tiden som er nødvendig for å kunne utvikle en god strategi.

Sosial- og helsedirektoratet viser på sin side til den usikkerhet de har erfart at dommen har skapt blant aktørene, og er tilfreds med at departementet har behandlet saken så raskt.

S o s i a l d e p a r t e m e n t e t vil kommentere behovet for oppfølging av straksløsningen i kap. 4.3.

4.2 Forskriftshjemmelens utforming

Forskrift om likebehandling av øl og annen alkoholholdig drikk under 4,76 volumprosent er foreslått hjemlet i alkoholoven kapittel 1 «Alminnelige bestemmelser», og da i § 1-3 om definisjon av alkoholholdig drikk. Til tross for at de aktuelle produktene strengt tatt ikke hører hjemme sammen med den produksjonstekniske definisjonen av øl i § 1-3 annet ledd, er hjemmelen foreslått plassert der som en konsekvens av at de likevel skal regnes likt med øl.

Toll- og avgiftsdirektoratet har foreslått enkelte språklige endringer i forskriftshjemmelen. Disse er tatt til følge.

Bryggeri- og mineralvannforeningen foreslår å tydeliggjøre i forskriftshjemmelen at forskriftene ikke bare skal omfatte lovens bestemmelser om salg og skjenking, men også de bevillinger som er gitt i medhold av disse bestemmelser.

S o s i a l d e p a r t e m e n t e t kan ikke se at det er nødvendig å foreta en slik presisering i selve hjemmelsbestemmelsen.

Departementets forslag til gjennomføring av EFTA-domstolens avgjørelse forutsetter at det skal gis forskrift om likebehandling av vin- og brennevinsprodukter som omfattes av EØS-avtalen. Sosialdepartementet har valgt formuleringen «Kongen kan gi forskrift» ettersom EFTA-domstolens avgjørelse ikke krever bestemmelser om likebehandling av produkter som ikke omfattes av EØS-avtalen.

Avholdsfolkets Landsråd (AL) uttaler om dette spørsmålet:

«Ideelt sett ville det vært ønskelig å begrense antallet alkoholholdige drikkevarer i dagligvarehandelen så mye som mulig, slik at for eksempel de produkttypene som ikke omfattes av EØS-avtalen, fortsatt holdes utenfor dagligvarehandelen. AL forstår imidlertid at et slikt skille mellom forskjellige produkter med samme alkoholinnhold vil skape både juridiske og praktiske problemer for så vel myndigheter som dagligvarebransjen og forbrukerne.»

S o s i a l d e p a r t e m e n t e t bemerker at AL her peker på et viktig poeng. Spørsmålet om hvilke produkter som skal omfattes av forskriftsbestemmelsene om likebehandling er tema for departementets høringsnotat om utkast til slike bestemmelser, og tas ikke opp i sin fulle bredde her. Det er likevel nærliggende å kommentere problemstillingen kort også i tilknytning til utformingen av forskriftshjemmelen.

EFTA-domstolens avgjørelse innebærer at brennevinsbaserte drikker med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent må likebehandles med øl med tilsvarende alkoholinnhold. Sider og andre gjærede produkter bør etter departementets syn ikke omsettes etter strengere regler enn de som vil gjelde for brennevinsblandinger med samme alkoholinnhold. Et skille mellom vinprodukter som faller innenfor og utenfor EØS-avtalen vil dessuten falle mest uheldig ut for produkter som det finnes en viss innenlandsk produksjon av. I høringsnotatet med utkast til forskrift har departementet derfor foreslått bestemmelser om likebehandling av all alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent. De alkoholpolitiske utfordringer dette innebærer, og behovet for tiltak rettet særlig mot ungdoms alkoholforbruk, vil bli fulgt opp. Det vises til kap. 4.3. under.

4.2.1 Konsekvenser for AS Vinmonopolets eneretter

I høringsnotatet viste departementet til at Vinmonopolets enerett til salg av brennevin og vin som inneholder inntil 4,75 volumprosent alkohol må oppheves som følge av EFTA-domstolens avgjørelse. Departementet vil, som en del av straksløsningen, forutsette at Vinmonopolet selger de samme produktene som før, men ønsker å foreta en nærmere vurdering av om Vinmonopolet også i fremtiden skal kunne selge de aktuelle produktene i konkurranse med andre

bevillingshavere. Fordi andre midlertidige lovendringer enn de som er helt nødvendige for raskt å kunne oppfylle EFTA-domstolens avgjørelse bør unngås, har departementet valgt å foreslå en forskriftshjemmel som klart gir adgang til i forskrift å fravike lovens bestemmelse i § 3-1 første ledd om Vinmonopolets enerett til salg av brennevin og vin som inneholder mellom 2,50 og 4,75 volumprosent alkohol.

AS Vinmonopolet skriver i sin høringsuttalelse:

«Den foreslåtte løsning til lovteknisk gjennomføring opplyses å være av midlertidig art og begrunnet med behovet for rask avklaring av rettstilstanden basert på EFTA-domstolens avgjørelse. I denne forbindelse har vi merket oss at departementet som en del av straksløsningen forutsetter at Vinmonopolet fortsetter å selge de aktuelle produkter med alkoholinnhold under 4,76 volumprosent som før, men at departementet ønsker å vurdere forholdet til Vinmonopolets rettigheter nærmere. Vi forutsetter at departementet vil komme tilbake til disse spørsmål senere.»

Det er ingen andre høringsinstanser som har uttalt seg om spørsmålet.

S o s i a l d e p a r t e m e n t e t bemerker at problemstillingen vil bli utredet i samråd med AS Vinmonopolet.

4.3 Behov for snarlig utredning og oppfølging

Som fremhevet i høringsnotatet er det behov for oppfølging av den foreslåtte straksløsningen på flere plan. Når det gjelder alkoholovens regler, er det som nevnt i proposisjonens kap. 4.1 og 4.2 behov både for å foreta systematiske endringer som reflekterer endringen i omsetningssystemet, og for å vurdere om dommen kan få betydning også på andre områder av gjeldende rett, herunder forholdet til AS Vinmonopolets eneretter, det statlige bevillingssystemet for engrossalg og tilvirkning, og aldersgrensebestemmelsene.

Økt tilgjengelighet vil kunne gi økte utfordringer når det gjelder alkoholforbruk, spesielt blant ungdom. Det er derfor særlig viktig å vurdere nærmere regler i alkoholoven med forskrifter blant annet om produktplassering, herunder også om merking og presentasjon av produktgruppene og om den kontroll som bevillingshaver og bevillingsmyndighet har ansvaret for, særlig med hensyn til salg av alkoholholdig drikk i dagligvarehandelen.

Som nevnt i høringsnotatet vil det også være behov for å vurdere andre tiltak, rettet eksempelvis mot markedsføringen av nye produkter, med tanke på å motarbeide en mulig uheldig utvikling, ikke minst i forhold til ungdoms alkoholbruk.

Flere høringsinstanser uttrykker bekymring over at endringen i omsetningsformen for vin- og brennevinsprodukter med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent kan få konsekvenser for alkoholforbruket blant ungdom.

Fylkesmannen i Østfold deler departementets vurdering av mulig negative konsekvenser av EFTA-domstolens dom, og anser at tilpasninger til denne bør følges opp med skadeforebyggende tiltak rettet særlig mot yngre brukere av de aktuelle produktene. *Folkehelseinstituttet* skriver i sin høringsuttalelse:

«Vi har ingen merknader til vedlagte lovendring. Imidlertid er vi med på å understreke innholdet i punkt 5. i høringsnotatet: Behov for utredning og oppfølging, da bedre tilgjengelighet av alkoholholdige drikker

som f eks «rusbrus» høyst sannsynlig vil føre til økt alkoholbruk blant ungdom.»

Avholdsfolkets Landsråd (AL) presiserer at undersøkelser foretatt av SIRUS om utviklingen i forbruket av alkohol blant norsk ungdom i alderen 15-20 år, viser at man siden 1995 har hatt en eksplosiv økning i ungdoms alkoholforbruk. Det er all grunn til å anta at rusbrus i dagligvarehandelen vil forsterke denne trenden ytterligere. Undersøkelser fra andre europeiske land, New Zealand og USA om de aktuelle produktenes særlige appell til ungdom, og spesielt til unge jenter, og om konsummønsteret for rusbrus, sider og ferdigblandede brennevinsbaserte produkter støtter opp om de norske erfaringene og bekymringene. Videre heter det:

«AL finner det derfor nødvendig å presisere viktigheten av at man så langt det er mulig søker å finne tiltak som begrenser omsetningen av rusbrus og lignende produkter, og dermed også ungdommens totale alkoholforbruk. Avholdsfolkets Landsråd mener at dette bl.a. må innebære at myndighetene straks skjerper håndhevingen av aldersgrensebestemmelsene i dagligvarehandelen.»

Avholdsfolkets Landsråd har også kommet med viktige innspill til hvilke problemområder det kan bli nødvendig å være spesielt oppmerksom på i oppfølgingen av endringene i omsetningsformen for de aktuelle produktene.

Bryggeri- og mineralvannforeningen skriver i sin høringsuttalelse at foreningen har merket seg sosialministerens utfordring til norske produsenter og norsk dagligvarehandel om å ta sin del av ansvaret både for at produktutviklingen og tilbudet av nye drikker i butikkhyllene ikke skal bety nye og økte problemer. Bryggeri- og mineralvannforeningen vil også i samarbeid med dagligvarehandelen sette økt fokus på overholdelse av aldersgrenser.

S o s i a l d e p a r t e m e n t e t forstår det slik at leverandørene har betydelig innflytelse når det gjelder produktplassering, og delvis også slik at leverandørene leverer ulikt utstyr knyttet til denne plasseringen. Øl har ofte en relativt dominerende plassering i butikken. Nye produkter kan bety kamp om plasseringen av alkoholholdige drikker, og i realiteten økt markedsføring av dem. Ikke minst på denne bakgrunn vil departementet, som nevnt i høringsnotatet, måtte vurdere regler knyttet til produktplassering, merking mv.

Departementet vil også peke på skjenkestedenes potensiale som en markedsføringskanal med spredningspotensiale til de yngre aldersgruppene. Ved introduksjon av rusbrusen i 1997 var en av strategiene å markedsføre produktene på populære utesteder, og mot såkalte trendsettere, for dermed å få til en spredningseffekt mot andre målgrupper. Departementet vil følge utviklingen i lanseringen av nye produkter nøye, og forutsetter at bevillingsmyndighetene og Sosial- og helsedirektoratet vil påse at det ikke reklameres for alkoholholdig drikk, at det ikke deles ut alkoholholdig drikk i markedsføringsøyemed, og at aldersgrensene og vilkårene for å arrangere sluttete selskaper overholdes. Departementet vil også peke på at medlemmene i Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL), Vin- og brennevinsimportørenes Forening (VBF) og Bryggeri- og mineralvannforeningen har et selvstendig ansvar for å påse at det ikke skjer ulovlig markedsføring av alkoholholdige produkter.

Vurderinger knyttet til tiltak for å motvirke en forsterket negativ utvikling i ungdoms alkoholvaner som følge av EFTA-domstolens dom vil få en naturlig plass i Regjeringens videre arbeid med handlingsplanen mot rusmiddelproblemer, som etter planen skal legges fram høsten 2002. Departementet vil videre be Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) vurdere oppfølging av forbruksutviklingen, forbruksmønsteret m.v. knyttet til omsetningen av drikker med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Sosialdepartementet legger til grunn at forslaget til lov om endring i alkoholoven etter departementets vurdering ikke har vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser for stat eller kommuner, utover de konsekvensene som er omtalt i kap. 4.3.

6 Ikrafttreden

Det er etter departementets mening viktig at den foreslåtte lovendringen trer i kraft så snart som mulig. Departementet tar sikte på at forskrifter med hjemmel i foreslått lovendring skal tre i kraft samtidig med endringen.

7 Merknader til bestemmelsen

Til lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.

Til § 1-3 annet ledd

Forskriftshjemmelen er basert på forutsetningen om at Kongen skal gi forskrift om at bestemmelsene i alkoholoven om salg og skjenking av øl med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent skal gjelde tilsvarende for vin- og brennevinsprodukter med samme alkoholinnhold som omfattes av EØS-avtalen. Kongen kan bestemme at slik forskrift om likebehandling skal omfatte også produkter som ikke omfattes av EØS-avtalen, men som har samme alkoholinnhold som øl.

Det gis hjemmel for Kongen til å fastsette forskrift om at omsetningen av disse drikkevarene automatisk skal omfattes av kommunal salgsbevilling for øl og av kommunal eller statlig skjenkebevilling for øl. Salgsformen for vin- og brennevinsprodukter med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent vil således følge salgsformen for øl i kommunen, hva enten det er snakk om salg i dagligvarehandelen, kommunalt eller privat ølmonopol, eller andre ordninger. Videre kan det fastsettes forskrift om at bestemmelsene om salgs- og skjenketider for øl skal gjelde tilsvarende for vin- og brennevinsproduktene, og at det skal betales bevillingsgebyr for slike drikker etter satsene som gjelder for øl.

Forskrift gitt i medhold av § 1-3 annet ledd vil regulere uttømmende på hvilken måte likebehandling av øl og andre produkter med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent skal skje. De aktuelle produktene som det gis hjemmel for å likebehandle med øl vil fortsatt være å definere som vin og brennevin etter § 1-3 tredje og fjerde ledd, slik at de følger lovens øvrige regler for vin og brennevin med mindre annet er bestemt av Kongen i forskriften.

EFTA-domstolen har knyttet kravet om likebehandling av vin- og brennevinsprodukter som inneholder mellom 2,50 og 4,75 volumprosent alkohol til ferdigblandet drikk som markedsføres eller serveres i lukket forpakning. Dette er markert i forskriftshjemmelen. Departementet vil i tilknytning til fastsettelsen av forskrifter i medhold av bestemmelsen foreta en vurdering av behovet for å gi nærmere kommentarer til forståelsen av blant annet begrepet «lukket forpakning».

Sosialdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i alkoholoven (likebehandling av øl og annen drikk med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i alkoholloven (likebehandling av øl og annen drikk med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endring i alkoholloven (likebehandling av øl og annen drikk med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent)

I

I lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. gjøres følgende endring:

§ 1-3 annet ledd skal lyde:

Med øl forstås gjæret, udestillert drikk som er laget med tørket eller ristet malt som hovedsakelig ekstraktgivende emne. *Kongen kan, uten hinder av § 3-1 første ledd, gi forskrift om at bestemmelsene i denne loven om salg og skjenking av øl med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent skal gjelde tilsvarende for vin eller brennevin i lukket forpakning med samme alkoholinnhold.*

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.
