

Utredning

EØS-rettslig handlingsrom for salg av alkoholholdige drikker utenom Vinmonopolet

Skrevet for

Helse- og omsorgsdepartementet

2. september 2025

lund § co

Innhold

1	Innledning	4
1.1	Kort om mandatet	4
1.2	Bakgrunn	5
1.3	EU-domstolens avgjørelse i sak C-198/14 Visnapuu	6
1.4	Rettsutviklingen i Finland	8
1.5	Rettsutviklingen i Sverige	10
1.6	Hovedtrekkene i den norske alkoholpolitikken	13
1.7	Nærmere om utredningens innhold og oppbygning	16
2	Gårdssalg og EØS-avtalens regler om fri bevegelse av varer	19
2.1	Innledning	19
2.2	Skal endringen vurderes etter EØS-avtalen artikkel 11 og 13 eller artikkel 16?	19
2.3	Vil alkohollovens regulering av salg utgjøre en restriksjon på den frie vareflyt etter EØS-avtalen artikkel 11?	21
2.4	Kan restriksjonen rettferdiggjøres etter EØS-avtalen artikkel 13?	23
2.4.1	Innledning	23
2.4.2	Legitimt hensyn	24
2.4.3	Egnet og konsistens	24
2.4.4	Nødvendighet	27
2.4.5	Skjult handelshindring	28
3	Vil en utvidet bevillingsordning kunne ha konsekvenser for Vinmonopolet?	35
3.1	Innledning	35
3.2	Vil Vinmonopolet fremdeles anses som et statlig handelsmonopol etter EØS-avtalen artikkel 16?	36
3.3	Påvirker gårdssalget vurderingen av Vinmonopolet etter EØS-avtalen artikkel 16?	39
4	Konsekvensen av gårdssalg for øvrige alkoholpolitiske virkemidler	44
5	Oppsummering og konklusjon	46

1 Innledning

1.1 Kort om mandatet

Helse- og omsorgsdepartementet har gitt advokatfirmaet Lund & Co i oppdrag å utrede det EØS-rettslige handlingsrommet for salg av alkoholholdig drikk med over 4,7 volumprosent alkohol som er omfattet av EØS-avtalen utenfor Vinmonopolet. Bakgrunnen for oppdraget er Stortingets vedtak av 12. desember 2024 (vedtak 111):

«Stortinget ber regjeringen om å gjennomføre en utredning for å avklare handlingsrommet for utvidede salgsmuligheter for alkoholprodukter for øl, sterkøl, vin og brennevin. Dette inkluderer gårdssalg, bryggeriutsalg og utredning av forbedringer i Taxfreeordningen. Utredningen skal ta utgangspunkt i at det er en forutsetning at Vinmonopolet består i sin nåværende form.»

Formålet med oppdraget er angitt slik i konkurransegrunnlaget:

«Spørsmålet om hvilket EØS-rettslig handlingsrom det er for salg av alkoholholdig drikk utenom Vinmonopolet ble utredet i 2014. Hovedkonklusjonen i 2014 var at dette avhenger av hvilke alkoholholdige drikkevarer det er tale om. Det ble vurdert dithen at det var innenfor EØS-retten å åpne opp for såkalt gårdssalg av alkoholholdige drikkevarer som faller utenfor EØS-avtalens dekningsområde. På bakgrunn av utredningen ble det gjennomført lovendringer som har gjort det mulig å selge slike produkter på visse vilkår. Ordningen ble innført med virkning fra 1. juli 2016.

I ettertid er den finske alkoholloven endret, og Sverige har sendt et forslag om å åpne for småskala gårdssalg av alkoholholdige drikker direkte fra produsent på EU-notifisering. I lys av den utviklingen som har skjedd i Finland og Sverige siden 2014, vil departementet på nytt utrede spørsmålet om hvilket EØS-rettslig handlingsrom det er for salg av alkoholholdig drikk som er omfattet av EØS-avtalen, utenfor Vinmonopolet.»

Oppdragets innhold er angitt slik:

«Spørsmålet som skal utredes, er om det kan åpnes for salg av alkoholholdige produkter (over 4,7 volumprosent alkohol) som er omfattet av EØS-avtalen, direkte fra produsenter samtidig med at Vinmonopolet består i sin nåværende form. Dersom utredningen viser at det er et mulig handlingsrom for slikt salg, ber departementet om at oppdragstaker tar stilling til hvordan ordningen bør innrettes for at prosessrisikoen skal være så lav som mulig.»

Det inngår i oppdraget å vurdere om det etter EØS-retten kan åpnes for salg av alkoholholdige drikkevarer direkte fra produsenter samtidig som Vinmonopolets stilling opprettholdes. Vi omtaler også hvordan en slik lovendring vil kunne påvirke øvrige alkoholpolitiske virkemidler.

1.2 Bakgrunn

Finn Arnesen og Fredrik Sejersted utredet adgangen til å åpne for salg av alkoholholdige drikkevarer direkte fra produsenter («gårdssalg»), uten å endre eller svekke dagens monopolordning i 2014.¹ Deres hovedkonklusjon var at EØS-retten trolig var til hinder for gårdssalg av drikkevarer som omfattes av EØS-avtalen. Arnesen og Sejersted mente det ville være en betydelig prosessrisiko forbundet med å innføre en slik ordning, ettersom dette ville innebære en forskjellsbehandling av utenlandske og nasjonale produsenter. De viste til at norske produsenter ville få en salgskanal som ikke var tilgjengelig for utenlandske produsenter, og at dette ville gi norske produkter et fortrinn fremfor utenlandske:

«Vår konklusjon blir etter dette at en nisjesalgordning som kjennetegnes ved at adgangen til å selge alkoholholdige drikkevarer direkte til forbruker er betinget av at det dreier seg om salg av egenproduserte varer fra et utsalgssted i umiddelbar tilknytning til produksjonsstedet, vil kunne tenkes bli funnet å være en forskjellsbehandling EØS art. 16 i utgangspunktet forbyr, og temmelig sikkert være et tiltak med tilsvarende virkning som en kvantitativ importrestriksjon, og dermed i utgangspunktet forbudt etter EØS art. 11.»²

Etter deres vurdering var det vanskelig å se hvordan en slik forskjellsbehandling kunne forsvares EØS-rettslig:

«Konklusjonen er at det etter vår vurdering vil være vanskelig å oppstille en EØS-rettslig legitim og tilstrekkelig begrunnelse for å forsvare en slik forskjellsbehandling som det her typisk vil være tale om. Etter vårt syn er det også her en betydelig prosessrisiko for at domstolene vil komme til at begrunnelsen ikke holder.»³

Sejersted og Arnesen mente imidlertid at EØS-retten ikke var til hinder for gårdssalg av drikkevarer som faller utenfor EØS-avtalens dekningsområde:

«For alkoholholdige drikkevarer som ikke er omfattet av EØS-avtalen, kan norsk lovgiver etter vårt syn fritt innføre en utvidet adgang til nisjesalg også over 4,7 prosent alkohol. Det omfatter i praksis særlig eplebøndernes produksjon av sider (men ikke eplebrennevin), samt alle andre gjærede produkter, basert på frukt eller annet (med unntak av vin laget på druer). Det omfatter også mjød.

Dette anser vi for å være en ganske klar konklusjon. Dersom den utfordres rettslig, anser vi det som overveiende sannsynlig at den vil stå seg EØS-rettslig. Det er opp til norsk lovgiver å regulere salg og omsetning av produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen, og dette kan ikke hevdes å utfordre den EØS-rettslige begrunnelsen for Vinmonopolets enerett.»⁴

¹ Finn Arnesen og Fredrik Sejersted, EØS-rettslig vurdering av om salg av alkohol fra nisjeprodusenter kan tillates uten å svekke dagens monopolordning, 30. september 2014.

² Arnesen og Sejersted s. 21.

³ Arnesen og Sejersted s. 22.

⁴ Arnesen og Sejersted s. 24-25.

Det har funnet sted en utvikling i rettspraksis og finsk og svensk rett etter at Arnesen og Sejersted leverte sin utredning i 2014. EU-domstolen vurderte i sak C-198/14 *Visnapuu* om finsk alkohollovgivning, som omfattet en bevillingsordning for gårdssalg, var forenlig med EU-retten. I Finland og Sverige er det åpnet for salg av sterkere alkoholholdige drikkevarer direkte fra produsent, hvor forutsetningen er at vinmonopolordningene skal være i behold. Departementet viser i mandatet til at utviklingen i Finland og Sverige siden 2014 gir grunn til en fornyet utredning av det EØS-rettslige handlingsrommet for salg av alkoholholdig drikk omfattet av EØS-avtalen.

1.3 EU-domstolens avgjørelse i sak C-198/14 Visnapuu

Sak C-198/14 *Visnapuu* gjaldt en estisk borger, Visnapuu, som hadde solgt øl, vin, sider og brennevin til kunder i Finland uten detaljhandelstillatelse, som var påkrevd etter den finske alkoholloven. Visnapuu utfordret det finske regelverket med henvisning til EU-traktatens regler om fri bevegelighet av varer.

Den finske alkoholloven oppstilte som utgangspunkt at vinmonopolet Alko hadde enerett til detaljhandel med alkoholholdige drikkevarer. Andre aktører kunne likevel få tillatelse til å selge alkoholholdige drikkevarer som inneholdt maksimalt 4,7 volumprosent alkohol. Finske produsenter kunne videre få tillatelse til å selge gjærede alkoholholdige drikker med en volumprosent opp til 13 fra egne produksjonslokaler. Finsk lovgivning fastsatte flere vilkår som måtte være oppfylt for å kunne innvilges tillatelse, herunder at detaljomsetning bare kunne utføres på et autorisert utsalgssted som oppfylte krav til plassering, lokaler og drift, og hvor salget var organisert på en slik måte at det kunne kontrolleres effektivt.⁵

EU-domstolen uttalte at kravet om detaljhandelstillatelse kunne hindre samhandelen mellom medlemsstatene, ved å hindre næringsdrivende fra andre medlemsstater fra fritt å importere alkoholholdige drikkevarer til Finland med sikte på detaljsalg. Det var dermed tale om restriksjon etter Traktaten om den europeiske unions virkemåte (TEUV) artikkel 34.⁶ Domstolen gikk deretter over til å vurdere om restriksjonen kunne rettferdiggjøres etter TEUV artikkel 36. Innledningsvis gjentok domstolen at lovgivning som har til formål å kontrollere forbruket av alkohol for å forhindre skadevirkninger kan forankres i hensynet til folkehelsen og den offentlige orden, jf. TEUV artikkel 36. Tiltaket må likevel stå i forhold til det mål som skal oppnås, og ikke utgjøre et middel til vilkårlig diskriminering eller innebære en skjult handelshindring. Domstolen bemerket at det påhviler nasjonale myndigheter å godtgjøre at reglene er nødvendige for å nå det anførte formålet, og at målet ikke kan nås med mindre omfattende tiltak eller tiltak som har mindre innvirkning på samhandelen.⁷

⁵ Sak C-198/14 *Visnapuu*, avsnittene 25–29.

⁶ Avsnittene 102 og 108.

⁷ Avsnittene 109–110 og 116.

EU-domstolen understreket at det er opp til den enkelte stat å bestemme hvilket beskyttelsesnivå de ønsker av hensyn til folkehelsen, og hvordan dette nivået skal oppnås. Ettersom beskyttelsesnivået kan variere i medlemsstatene, bør medlemsstatene tillates et visst skjønn.⁸ Domstolen overlot til den nasjonale domstolen å vurdere om de finske tiltakene faktisk var nødvendige og forholdsmessige for å beskytte folkehelsen, og at de ikke gikk lenger enn nødvendig for å oppnå dette formålet.⁹

EU-domstolen understreket videre at det aktuelle tiltaket ikke måtte utgjøre et middel til vilkårlig diskriminering eller en skjult handelshindring.¹⁰ For så vidt gjaldt krav om tillatelse for detaljhandel av drikkevarer som inneholdt maksimalt 4,7 volumprosent alkohol, uttalte domstolen at det ikke var noe som tydet på at ordningen diskriminerte varer med opprinnelse i andre medlemsstater eller indirekte beskyttet nasjonale produkter.¹¹ Når det gjaldt tillatelsesordningen for sterkere alkoholholdige drikkevarer, bemerket EU-domstolen at ordningen bare var åpen for produsenter etablert i Finland, og dermed utelukket produsenter etablert i andre medlemsstater. Dette var imidlertid ikke tilstrekkelig til å konstatere diskriminering.¹²

Den finske regjeringen hadde anført at den aktuelle tillatelsesordningen også var ment å fremme turisme, ved å tillate et begrenset antall finske produsenter av alkoholholdig drikkevarer tilvirket ved hjelp av tradisjonelle og håndverksmessige metoder, å selge produktene sine på produksjonsstedet. Den finske regjeringen tilføyde at den ikke hadde kompetanse til å gi utenlandske produsenter tillatelse til å selge sine produkter på produksjonsstedet utenfor finsk territorium.¹³ EU-domstolen overlot til den nasjonale domstolen å vurdere om reglene utgjorde vilkårlig diskriminering eller en skjult handelshindring.¹⁴

EU-domstolens uttalelser kan tilsa at en tillatelsesordning der direkte salg forbeholdes nasjonale produsenter, ikke nødvendigvis er uforenelig med varereglene i TEUV. Hva som kreves for at en slik ordning skal aksepteres kan imidlertid ikke leses ut av EU-domstolens rådgivende uttalelse, da det ikke foretas noen konkret vurdering.

Selv om det har begrenset rettskildevækt, kan det nevnes at finsk høyesterett konkluderte med at det nasjonale regelverket ikke innebar noen vilkårlig forskjellsbehandling eller utgjorde en skjult handelshindring.¹⁵ Som begrunnelse for standpunktet fremhevet den nasjonale domstolen at omfanget av alkoholsalget var begrenset.

⁸ Avsnitt 118.

⁹ Avsnitt 119.

¹⁰ Avsnitt 122.

¹¹ Avsnitt 124.

¹² Avsnittene 125–126.

¹³ Avsnitt 127.

¹⁴ Avsnitt 128.

¹⁵ Rettens konklusjon var for øvrig den samme for regelendringene som kom etter EU-domstolens avgjørelse. Se: [KKO:2018:49](#) | [28.6.2018](#) | [Ennakkopäätökset](#) | [Korkein oikeus](#) | [Finlex](#).

EU-domstolen vurderte også den finske lovgivningen opp mot TEUV artikkel 37 om statlige handelsmonopoler. Enkelte av de alkoholholdige drikkene importert av Visnapuu var ikke omfattet av Alkos detaljhandelsmonopol. Domstolen uttalte at selv om TEUV artikkel 37 ikke krever fullstendig avskaffelse av statlige handelsmonopoler, må monopolets organisering og virkemåte innrettes slik at det ikke forekommer noen nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling med hensyn til vilkårene for anskaffelse og markedsføring av varer. EU-domstolen utelukket ikke at den finske lovgivningen kunne være forenlig med TEUV artikkel 37, selv om Alkos enerett ikke var heldekkende.¹⁶ Dette kan tilsa at det ikke uten videre er i strid med EU/EØS-retten å tillate begrenset gårdssalg fra nasjonale produsenter i et land som ellers har et statlig detaljhandelsmonopol. EU-domstolen overlot imidlertid til den foreleggende domstol å undersøke om monopolet oppstilt i den finske alkoholloven oppfylte vilkårene i TEUV artikkel 37.

1.4 Rettsutviklingen i Finland

Den finske alkoholloven (1143/1994) trådte i kraft 1. januar 1995, og endret de tidligere nasjonale reglene om alkoholimport, eksport, tilvirkning og partihandel som følge av EU-medlemskapet. Detaljhandelsmonopolet ble beholdt, og det statseide «Alko» hadde fortsatt enerett til detaljhandel for visse alkoholholdige drikker. Gårdssalg av vin fremstilt ved gjæring av frukt og bær og sahti (et tradisjonelt rugøl) har eksistert som et unntak siden 1995 for å styrke økonomien i de finske bygdene.¹⁷

I 2007 stilte EU-kommisjonen spørsmål ved kravet om at gårdsvin måtte produseres med innenlandske råvarer, noe som førte til mindre endringer i regelverket. I 2009 hadde kommisjonen innvendinger mot Finlands forslag om å utvide gårdssalg til også å omfatte gårdslikører. Kommisjonen åpnet ingen traktatbruddprosedyre angående salg av gårdsvin, men påpekte at situasjonen kunne være annerledes for likører, som også produseres i andre EU-stater. Den finske regjeringen fremmet ikke lovforslaget for riksdagen.¹⁸

Den 1. mars 2018 trådte en ny alkohollov i kraft i Finland.¹⁹ Loven liberaliserte alkoholpolitikken ved å tillate salg av drikker opp til 5,5 volumprosent alkohol i dagligvarebutikker, utvide åpningstidene for salg og servering, og tillate salg av alkohol uten matservering på restauranter. Gårdsutsalgsordningen ble utvidet til å inkludere håndverksøl opptil 12 volumprosent alkohol, med en småskalagrense på 500 000 liter/år for håndverksøl og 100 000 liter/år for gårdsvin. Det var ingen begrensninger på hvor mye som kunne selges til hver kunde, og salget trengte ikke å skje i forbindelse med omvisning på produksjonsstedet. Netthandel og fjernsalg forble imidlertid forbudt.²⁰

¹⁶ Avsnittene 94–96.

¹⁷ Prop. 116 L (2015–2016), punkt 5.1.

¹⁸ Se SUO 2021:95 s. 90 og SUO 2010:98 s. 52.

¹⁹ Lov 1102/2017. Se den finske loven her:
<https://www.finlex.fi/sv/lagstiftning/forfattningssamling/2017/1102>.

²⁰ Se omtale av finske regler i SUO 2021:95 s. 89.

I forbindelse med 2018-endringene stilte EU-kommisjonen spørsmål ved om formålet med fjernsalgsforbudet – å redusere tilgjengeligheten og dermed forbruket av alkohol – var i samsvar med de foreslåtte lettelsene i lovgivningen. Kommisjonen påpekte at salg av alkoholholdige drikker fra dagligvarebutikker sannsynligvis ville øke det totale alkoholforbruket og alkoholrelaterte skader. De stilte derfor spørsmål ved om fjernsalgsforbudet kunne opprettholdes etter liberaliseringen.²¹ Finske myndigheter viste til EU-domstolens avgjørelse i sak C-198/14 *Visnapuu*, og mente at regelverket var forenelig med EU-retten.²²

Den 18. september 2023 notifikerte Finland et forslag om å tillate salg av fermenterte alkoholholdige drikker med 5,5 til 8 volumprosent alkohol i dagligvarebutikker.²³ Forslaget var en del av statsminister Petteri Orpos regjeringsprogram som hadde som mål å øke konkurransen. EU-kommisjonen ba om mer informasjon og stilte spørsmål ved at destillerte drikker fortsatt skulle være underlagt monopolordningen, mens gjærede drikker med tilsvarende alkoholstyrke ble foreslått tillatt solgt i dagligvarebutikker. Finland svarte at økt tilgjengelighet av blandede drikker tidligere hadde ført til økt konsum, spesielt blant unge jenter, og argumenterte for at begrensningen var nødvendig av hensyn til folkehelsen.²⁴

I skriv datert 15. desember 2023 kommenterte EU-kommisjonen Finlands forslag. Kommisjonen viste til TEUV artikkel 37 om statlige handelsmonopoler og understreket at selv om hensikten var å åpne markedet, kunne endringene favorisere visse produkter, spesielt hvis de hovedsakelig ble tilvirket i Finland. Dette kunne gi finske produkter et konkurransefortrinn, jf. sak E-9/00 *Rusbrus*. Kommisjonen påpekte at nasjonale myndigheter måtte dokumentere at formålet med alkoholrestriksjoner var å beskytte folkehelsen. Argumentet om at strengere regulering av destillerte drikker enn fermenterte drikker var nødvendig, fremsto etter Kommisjonens syn hypotetisk, og at det trengs mer spesifikk forskning for å underbygge påstanden om at et mer restriktivt regime for destillerte drikker ville beskytte helsen til unge kvinner.

I svar til EU-kommisjonen 13. juni 2024, påpekte Finland at en stor del av de gjærede drikkene som ble solgt, allerede var importert, mens de blandede drikkene hovedsakelig ble produsert i Finland.²⁵ Finland hevdet derfor at skillet basert på produksjonsmetode ikke nødvendigvis ville favorisere finske produsenter av gjærede drikker. Når det gjaldt kommisjonens skepsis til forskjellsbehandlingen av

²¹ Se melding 2016/0653/FIN.

²² I mai 2021 hadde 116 produsenter tillatelse til å drive gårdssalg i Finland. Av disse var 35 av tillatelsene for salg av gårdsvin og 80 av tillatelsene var for salg av håndverksøl. I 2020 ble det solgt 752 000 liter håndverksøl og 143 000 liter gårdsvin gjennom gårdssalg. Den totale produksjonen av håndverksøl og gårdsvin i 2020 utgjorde henholdsvis 3 260 000 liter og 303 000 liter, se SUO 2021:95 s. 92 med henvisning til informasjon fra Ismo Touminen, rådgiver i det finske sosial- og helsedepartementet, 2. juni 2021.

²³ Notifisering nr. 2023/0543/FI, message 001, [Notification Detail | TRIS – European Commission](#).

²⁴ Notifisering nr. 2023/0543/FI, message 201, [EN.pdf](#)

²⁵ Finland hevder at «slightly more than half the beers sold by the government-owned alcohol company were foreign and for wines, the proportion of sales comprising imported products was even larger» og «the proportion of domestically produced mixed drinks sold by Alko in 2023 accounted for around 92 % of total sales of mixed drinks», jf. notifisering nr. 2023/0543/FI, message 201, [EN.pdf](#).

fermenterte og destillerte drikker av hensyn til folkehelsen, kommenterte Finland at det ikke hadde kommet vesentlig ny forskning siden 2018, og at det finske instituttet for helse og velferd (THL) ville overvåke de sosiale og helsemessige effektene av reformen.

I juni 2024 vedtok den finske riksdagen forslaget om å tillate salg av fermenterte alkoholholdige drikker med opptil 8 volumprosent alkohol i dagligvarebutikker.²⁶ I etterkant har den finske regjeringen vurdert ytterligere liberalisering av alkohollovgivningen. Våren 2025 ble det lagt frem en utredning (2025:18) som en del av regjeringen Orpos program for gradvis liberalisering av alkohollovgivningen. Der vurderes blant annet muligheten for å liberalisere salget av vin med opptil 15 volumprosent alkohol. Utredningen fremhever at dersom monopolets enerett begrenses betydelig, kan det bli vanskeligere å forsvare det gjenværende monopolet på EU-rettslig grunnlag, og at det kan være nødvendig å vurdere hele det alkoholpolitiske systemet på nytt dersom man går videre med en slik liberalisering²⁷

1.5 Rettsutviklingen i Sverige

Sveriges alkohollov (2010:1622) regulerer produksjon, markedsføring, import, servering og salg av alkoholholdige drikker. Det statlige selskapet Systembolaget har monopol på detaljhandel med alkohol, bortsett fra folköl (2,25-3,5 volumprosent alkohol) som kan selges i dagligvarebutikker med tillatelse.²⁸ Kjøp av alkohol over 3,5 volumprosent alkohol er forbudt for personer under 20 år, mens grensen for folköl er 18 år. Skjenking krever kommunal bevilling, og det stilles krav til lokaler, personell og åpningstider.²⁹

I 2010 utredet Sverige mulighetene for gårdssalg (SOU 2010:98) og konkluderte med at det kunne være i strid med EU-retten, da det kunne favorisere nasjonale produkter i strid med TEUV artikkel 34. EU-domstolens senere avgjørelse i sak C-198/14 Visnapuu inneholdt uttalelser som kunne trekke i en annen retning. I 2020 besluttet svenske myndigheter å utrede gårdssalg nærmere (Dir. 2020:118). Utredningen i SOU 2021:95 konkluderte med at en restriktiv form for gårdssalg kunne forenes med EUs regler om fri bevegelse, samtidig som Systembolaget opprettholdes.³⁰

I 2024 sendte Sverige et forslag om småskala gårdssalg til EU-notifisering (2024/0388/SE). Forslaget innebar årlige produksjonsgrenser på 75 000 liter brennevin, 400 000 liter gjæret drikke under 10 volumprosent alkohol og 200 000 liter gjæret drikke over 10 volumprosent. Vinprodusenter måtte bruke druer fra egne vinmarker. Salget måtte skje på produksjonsstedet. Gårdssalg skulle være

²⁶ [Eduskunnan_vastaus_HE_alkoholilaki_2024_SV.pdf](#), se også regjeringens pressemelding [Från och med den 10 juni får matbutikerna sälja alkoholdrycker med en alkoholhalt på 8 procent som framställts genom jäsning – Social- och hälsovårdsministeriet](#).

²⁷ Se 2025:18, side 23.

²⁸ Før Sverige ble medlem i EU, hadde Systembolaget også monopol på import, eksport og engroshandel med alkohol.

²⁹ En nærmere oversikt over alkoholpolitiske virkemidler finnes i SOU 2021:95 kapittel 6.

³⁰ SOU 2021: 95 s. 97.

forbeholdt forbrukere som deltar på et arrangement med pedagogisk innhold av en gitt varighet i umiddelbar nærhet av salgsstedet. Maksimalt salg per kunde skulle være 0,7 liter brennevin, 3 liter vin, 3 liter sterkøl og 3 liter andre gjærede drikker. Det ble oppstilt praktiske og administrative rammer for gårdssalg. Søknad om tillatelse til gårdssalg skulle sendes skriftlig til kommunen der salgsstedet ligger, og søkeren måtte legge ved et egenkontrollprogram som viser hvordan salget skal overvåkes og gjennomføres i tråd med loven.³¹ Kommunen kunne kun gi tillatelse til personer som anses egnet ut fra personlige og økonomiske forhold, og som har bestått en kunnskapsprøve om alkoholloven.³² Politiet kunne gi en uttalelse om søkerens egnethet før tillatelse kan gis, og kommunen kan avslå søknaden dersom salget vurderes å kunne medføre ordensproblemer eller helserisiko.³³ Tillatelsen skulle gjelde for et spesifikt salgsområde som ikke kan deles med andre, og gis for en begrenset periode frem til senest 31. mai 2031.³⁴ Det ble stilt krav om at innehaveren eller en utpekt salgsansvarlig måtte være til stede under salget, være minst 20 år gammel og vurderes som egnet for oppgaven. Kommunen skulle fastsette åpningstidene, men salget kunne ikke skje før kl. 10 eller etter kl. 20. Prisene på både alkohol og besøksopplegget måtte dekke kostnader og inkludere en rimelig fortjeneste. I tillegg måtte produsenten gi informasjon om alkoholens skadevirkninger som en del av besøksopplegget.³⁵

I EU-notifiseringen angir svenske myndigheter formålet med de ovennevnte regelendringene. Det fremheves at småskala gårdssalg av alkoholholdige drikker vil fremme lokal gjestfrihet og kulinarisk turisme, og bidra til økt forbrukerforståelse av hvordan matproduksjon fungerer. Videre fremheves det at alkoholkonsum er forbundet med helserisiko, og at det derfor innføres begrensninger på salgsmulighetene, slik som tillatelseskrav, produksjonskrav og salgskrav til utsalgstedene. Myndighetene anfører at begrensningene er nødvendige for at regelendringene skal være forenelig med svensk alkohol- og folkehelsepolitikk.

Sveriges begrunnelse for direktesalg av alkohol har likhetstrekk med finske myndigheters begrunnelse for den lignende finske ordningen. Formålet med å åpne for gårdsalg er å fremme lokal gjestfrihet og kulinarisk turisme, mens formålet med å begrense slikt salg er å beskytte folkehelsen.

Riksdagen vedtok forslaget som ble sendt på EU-notifisering og lovendringene trådte i kraft 1. juni 2025. Regelverket gjelder i seks år og skal evalueres i løpet av denne perioden.³⁶

³¹ Jf. §§ 6 og 7.

³² Jf. § 8.

³³ Jf. §§ 9 og 10.

³⁴ Jf. §§ 11 og 12.

³⁵ Jf. §§ 15 og 16.

³⁶ Begrunnelsen for tidsbegrensningen gis i SOU 2021:95 kapittel 11. Det påpekes at ikke mulig å forutse konsekvensene av endringene, særlig fordi det ikke er noe tak for antall gårdssalgstillatelser som kan utstedes. Utvalget fremhever at en forutsetning for at regelverket skal være forenelig med EU-retten er at omfanget av gårdssalg er begrenset og at det ikke medfører negative konsekvenser for folkehelsen som følge av en merkbar økning i alkoholkonsumet.

Den svenske folkehelsemyndigheten har vedtatt forskriftsbestemmelser som supplerer og presiserer de nye bestemmelsene i alkoholloven.³⁷ Det er blant annet bestemt at gårdssalg kun er tillatt i forbindelse med et betalt besøksarrangement som har et kunnskapsfremmende innhold, som for eksempel guidede turer, foredrag eller smaking og at arrangementet må ha en varighet på minst 30 minutter.³⁸ Videre kreves det at arrangøren gir skriftlige og muntlige opplysninger om skadevirkningene av alkohol, og utarbeider et egenkontrollprogram som blant annet beskriver hvordan aldersgrensen på 20 år skal håndheves og hvordan det skal sikres at kun deltakere i besøksarrangementet får kjøpe alkohol.³⁹

Den 7. oktober 2024 innga Portugal en detaljert uttalelse om at Sveriges forslag utgjør EU-stridig forskjellsbehandling, ved at det bare åpnes for salg fra nasjonale produsenter. Portugal hevdet at reglene utgjør en uforholdsmessig og proteksjonistisk handelshindring som ikke kan begrunnes i hensynet til folkehelsen og at tiltaket derfor ikke oppfyller kravene til nødvendighet etter TEUV artikkel 36. Det påstås videre at lovforslaget er i strid med TEUV artikkel 37 om statlige handelsmonopoler.

Svenske myndigheter besvarte Portugals uttalelse i skriv av 19. desember 2024. Myndighetene fremholdt at regelendringene skal vurderes etter TEUV art. 34, og påpekte også visse aktører allerede får selge alkoholholdige drikker ved siden av Systembolaget. Videre fremhever myndighetene at lovforslaget ikke var begrunnet i økonomiske hensyn, men hadde som hovedformål å beskytte folkehelsen og den offentlige orden og at restriksjoner var nødvendig for å forene reformen med svensk folkehelsepolitikk. Svenske myndigheter fremhever at hensynet til folkehelsen ligger fast selv om endringene også fremmer hensynet til turisme og lokal produksjon.

Kommisjonen har ikke inngitt merknader til lovforslaget. Fristen var i utgangspunktet 3 måneder fra notifikasjonen ble mottatt.⁴⁰ Tremånedersfristen utløp 8. oktober 2024. Når en medlemsstat har inngitt en detaljert uttalelse slik Portugal gjorde, forlenges fristen likevel med ytterligere tre måneder. Kommisjonen kom ikke med innspill innen fristen på seks måneder som utløp den 8. januar 2025, men uttalte at den ville følge med på utviklingen.⁴¹

Kommisjonen mottok ytterligere spørsmål knyttet til den svenske ordningen 24. april.⁴² Det ble stilt spørsmål ved om Kommisjonen mener at forslaget er forenlig med fortsatt detaljhandelsmonopol, om Kommisjonens beslutning om å ikke kommentere under TRIS-prosessen innebærer at den deler den svenske regjeringens tolkning av EU-traktatene og om hvorfor Kommisjonen valgte å ikke gi noen formell uttalelse til lovforslaget.

³⁷ Se HSLF-FS 2025:14 (om gårdsförsäljning), HSLF-FS 2025:15 (om kunskapsprov för gårdsförsäljning) og HSLF-FS 2025:16 (om tillståndsbevis för gårdsförsäljning).

³⁸ Se forskrift HSLF-FS 2025:14.

³⁹ Se omtale av forskriftene her: [Beslut om föreskrifter för gårdsförsäljning av alkohol](#) □ [Folkhälsomyndigheten](#).

⁴⁰ Jf. artikkel 6 nr. 1 i direktiv (EU) 2015/1535.

⁴¹ Notifisering nr. 2024/0388/SE, Message 007, punkt 6.

⁴² Question for written answer E-001654/2025, [Parliamentary question | Sales of alcoholic beverages in Sweden on producers' sites | E-001654/2025 | European Parliament](#).

Kommisjonen svarte ved å understreke at lovforslaget, basert på mottatt informasjon, ikke endrer reglene for hvilke produkter som listes av Systembolaget. Alle aktører, uavhengig av nasjonalitet, må fremdeles oppfylle de samme kriteriene for å få produkter inn i Systembolagets sortiment. Kommisjonen fremhever også at det foreslåtte gårdssalget er ment å være av begrenset omfang, og at det ikke skal utgjøre et alternativ til Systembolagets detaljhandel.⁴³

Kommisjonen bemerket at hvorvidt de benytter den skjønnsmessige adgangen til å reagere under notifiseringsprosedyren, avhenger av tiltakets potensielle påvirkning på det indre marked. Kommisjonen understreket at dette ikke påvirker eventuelle beslutninger og vurderinger etter andre EU-rettsakter.

1.6 Hovedtrekkene i den norske alkoholpolitikken

Norge fører en restriktiv alkoholpolitikk, hvor siktemålet er å begrense skadevirkninger av alkohol gjennom å begrense totalkonsumet. Alkoholbruk er en viktig medvirkende faktor til dårligere folkehelse. Alkoholbruk har fysiske, psykiske og sosiale kostnader for den enkelte, og medfører samtidig betydelige kostnader for samfunnet og helsesektoren. Bruken har menneskelige kostnader knyttet til vold og annen type rusrelatert kriminalitet.⁴⁴ Det har også konsekvenser for andre enn brukerne, herunder barn i fosterstadiet og under oppveksten.⁴⁵ Dessuten viser norske og internasjonale studier at alkoholbruk har konsekvenser for arbeidslivet, herunder sykefraværet, arbeidsledigheten og ulykker.⁴⁶

Alkoholloven tar sikte på å begrense de samfunnsmessige og individuelle skadene som alkoholbruk fører med seg gjennom å regulere tilvirkning, innførsel og omsetning av alkohol.⁴⁷ Dette er reflektert i formålsbestemmelsen i alkoholloven § 1-1:

«Reguleringen av innførsel og omsetning av alkoholholdig drikk etter denne lov har som mål å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle

⁴³ E-001654/2025(ASW), [Parliamentary question | Answer for question E-001654/25 | E-001654/2025\(ASW\) | European Parliament](#)

⁴⁴ Rossow, Ingeborg; Bye, Elin Kristin [2013]. The problem of alcohol-related violence: an epidemiological and public health perspective. I: Alcohol-related violence: prevention and treatment. Wiley-Blackwell 2013 ISBN 9781119952749. s.3-18. Se også FHI, «Alkohol og vold» (05.12.2019), [Alkohol og vold – FHI](#).

⁴⁵ Storvoll, E. E., Rossow, I., Moan, I. S., Norström, T., Scheffels, J., & Lauritzen, G. (2010). *Skader og problemer forbundet med bruk av alkohol, narkotika og tobakk*. SIRUS-rapport nr. 3/2010 og Elgen, I., Bruarøy, S. & Lægreid, L. M. (2007a). Complexity of foetal alcohol or drug neuroimpairments. *Acta Paediatrica*, 96, 1730–1733.

⁴⁶ Moan, I. S. (2014). Arbeidstakeres alkoholbruk og konsekvenser for arbeidslivet – sykefravær, nedsatt yteevne, ulykker og arbeidsledighet. I *Alkohol + arbeidsliv = sant? En vitenskapelig antologi* (red: H. Sagvaag & B. Sikveland). Gyldendal Akademiske Forlag, 2014 og Schou, L., & Moan, I. S. (2016). Alcohol use-sickness absence association and the moderating role of gender and socioeconomic status: A literature review. *Drug and Alcohol Review*, 35 (2), 158-169. Se mer på FHI. no «Negative konsekvenser av alkoholbruk for andre enn brukerne», *Alkohol i Norge*, sist endret 5. desember 2019, [Negative konsekvenser av alkoholbruk for andre enn brukerne – FHI](#).

⁴⁷ Lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven).

skader som alkoholbruk kan innebære. Som et ledd i dette sikter loven på å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer.»

Den norske alkoholpolitikken inneholder en rekke virkemidler, som primært er rettet inn mot å begrense tilbud og etterspørsel, jf. nærmere punkt 4 nedenfor. Hovedkursen i den norske alkoholpolitikken har ligget fast i en årrekke. Det fremgår av Hurdalsplattformen at Regjeringen av hensyn til folkehelsen vil «[v]idereføre en restriktiv ... alkoholpolitikk og opprettholde Vinmonopolets samfunnsrolle».⁴⁸ Det ble likevel uttalt at Regjeringen vil «tilrettelegge for gårdssalg av lokalprodusert alkoholholdig drikke.»⁴⁹

I 2021 vedtok Solberg-regjeringen en ny alkoholstrategi for 2021–2025.⁵⁰ I folkehelsemeldingen fra 2023 ble strategiperioden forlenget til 2030.⁵¹ Strategien viderefører hovedlinjene i alkoholpolitikken, og det foreslås enkelte tiltak for å redusere skadelig alkoholbruk. I strategien punkt 3 omtales bevilgningssystemet, vinmonopolordningen, reklameforbudet, alkoholavgiftene, aldersgrenser og øvrig regulering utførlig. Innledningsvis omtales norsk alkoholpolitikk slik:

«De fleste regulatoriske virkemidler har som mål å redusere tilgjengeligheten. Noen reguleringer har som hovedmål å påvirke holdninger og etterspørselen etter alkohol, for eksempel forbudet mot alkoholreklame. Rammene for disse virkemidlene er i stor grad fastsatt i alkohollovgivningen (med unntak for avgiftene). Alkohollovgivningen har dermed en sentral plass i det forebyggende arbeidet.

Alkohollovgivningen befinner seg i skjæringspunktet mellom behovet for å begrense og regulere omsetningen av folkehelsehensyn på den ene siden og næringsinteresser på den andre siden. Ansvar for utformingen av alkoholpolitikken er delt mellom stat og kommune. Staten trekker opp rammene for omsetning av alkoholholdig drikk gjennom nasjonal regulering. Det skjer blant annet gjennom alkohollovens rammer for bevillingsordningen, vinmonopolordningen, maksimaltider for salg og skjenking, aldersgrenser og avgifter. Kommunene har innenfor disse rammene ansvaret for å utforme en lokalt tilpasset alkoholpolitikk. Behandling av bevillingssøknader, fastsetting av salgs- og skjenketider og kontroll og håndheving av alkoholregelverket står sentralt.»⁵²

Alkoholloven skiller mellom tilvirkning, salg og skjenking av alkoholholdig drikk. Både tilvirkning, salg og skjenking er betinget av bevilling etter alkoholloven. Alkoholloven oppstiller en rekke objektive vilkår for når bevilling kan gis.⁵³ Loven oppstiller også nærmere retningslinjer for kommunens skjønnsutøvelse.⁵⁴

⁴⁸ Hurdalsplattformen (2021–2025) s. 58.

⁴⁹ Hurdalsplattformen s. 16. Etter at Senterpartiet gikk ut av regjering 4. februar 2025, lanserte Arbeiderparti-regjeringen sine politiske prioriteringer 6. februar 2025. Alkoholpolitikken er ikke omtalt særskilt.

⁵⁰ Nasjonal alkoholstrategi, En helsefremmende og solidarisk alkoholpolitikk (2021–2025).

⁵¹ Meld. St. 15 (2022–2023) s. 59.

⁵² Nasjonal alkoholstrategi (2021–2025) s. 17.

⁵³ §§ 1-7b og 1-7c.

⁵⁴ § 1-7a. I Prop. 116 L (2015–2016) kapittel 4 fremgår det at kommunen har vid skjønnsadgang når det gjelder hvilken bevillingspolitikk den ønsker å følge, og at den kan avslå bevillingssøknader «selv om alle objektive krav som stilles i loven er oppfylt». Departementet fremhever riktignok at et eventuelt avslag skal begrunnes.

Salg er definert som «overdragelse av alkoholholdig drikk til forbruker mot vederlag for drikking utenfor salgsstedet», jf. alkoholloven § 1-4 første ledd.⁵⁵ Alkoholloven skiller mellom ulike former for alkoholholdig drikk basert på alkoholinnhold i volumprosent.⁵⁶ Salg av alkoholholdig drikk som inneholder 4,7 volumprosent alkohol eller mindre (gruppe 1), kan skje på grunnlag av kommunal salgsbevilling.⁵⁷ Den kommunale salgsbevillingen kan utvides til å omfatte rett til tilvirkning av egenproduserte produkter som inneholder inntil 4,7 volumprosent alkohol dersom salget av disse produktene skjer ved tilvirkningsstedet som «en del av stedets helhetlige karakter og salgstilbud».⁵⁸ Ved lovendring av 2016 ble det åpnet for at slike bevillinger også kan omfatte drikker som inneholder over 4,7 og inntil 22 volumprosent alkohol (gruppe 2) og som ikke faller inn under EØS-avtalens dekningsområde og ikke er tilsatt brennevin eller er blandet med andre alkoholholdige drikker.⁵⁹ Bakgrunnen for bestemmelsen angis slik i Prop. 116 L (2015–2016) s. 5:

«Formålet med endringene i alkoholloven er å gjøre det mulig for små produsenter å drive med salg av disse produktene som en binæring. Ordningen omhandler produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen, og det legges til grunn at ordningen ikke får konsekvenser for den norske alkoholpolitikken og ikke påvirker Vinmonopolets stilling.»

For disse gruppe 2-produktene stilles det krav om at minst en tredjedel av innsatsvarene som gir produktet sin karakter, må være egenproduserte.⁶⁰ Dette var ment å sikre at ordningen forble forbeholdt reelle nisjeprodusenter og forhindre at rene utsalgssteder uten lokal produksjon kunne dra nytte av ordningen. Det ble også innført en volumbegrensning, hvor det maksimalt kunne selges 15.000 liter per produsent per år for drikk med over 4,7 volumprosent alkohol.⁶¹ Dette var ment å sikre at ordningen ikke utfordret Vinmonopolets rolle og at salget forble en binæring.⁶² Det ble innført en egen bestemmelse om åpningstider for slike utsalgssteder.⁶³

For øvrig er salg av alkoholholdig drikk med mer enn 4,7 volumprosent alkohol forbeholdt Vinmonopolet.⁶⁴ Det er likevel åpnet for salg av alkoholholdig drikk på flyplasser.⁶⁵

⁵⁵ Salg av alkoholholdig drikk kan bare kan skje på grunnlag av bevilling, jf. alkoholloven § 1-4a og § 3-1.

⁵⁶ Alkoholloven § 1-3.

⁵⁷ Alkoholloven § 3-1 annet ledd

⁵⁸ Alkoholloven § 1-7f første ledd.

⁵⁹ Alkoholloven § 3-1b og § 1-7f annet ledd.

⁶⁰ Alkoholloven § 1-7f annet ledd nr. 2

⁶¹ Alkoholloven § 1-7f annet ledd første punktum.

⁶² Prop. 116 L (2015–2016), s. 32.

⁶³ Alkoholloven § 3-4a.

⁶⁴ Salg gjennom Vinmonopolet AS skjer på grunnlag av kommunal bevilling, jf. § 3-1 første ledd.

⁶⁵ Alkoholloven § 3-1 a.

1.7 Nærmere om utredningens innhold og oppbygning

Den overordnede problemstillingen i denne utredningen er hvilket handlingsrom EØS-avtalen gir til å kunne endre alkohollovens regulering, slik at enkelte lokale produsenter kan gis bevilling til å selge produkter direkte til forbrukerne. En sentral forutsetning for å tillate salg av alkohol direkte fra produsent er at Vinmonopolet skal bestå i sin nåværende form.

I det følgende benyttes «gårdssalg» som fellesbetegnelse på salg av alkoholholdig drikk direkte fra produsent til forbruker. Vi understreker likevel at ordningen også vil kunne omfatte andre former for salg, eksempelvis sterkøl produsert ved mikrobryggerier.

En ordning med gårdssalg kan innrettes på ulike måter. Omfanget av ordningen er ikke nærmere omtalt i mandatet. Det fremgår ikke hvor mange aktører og hvilke produkter som vil kunne omfattes av ordningen og hvor stort volum dette salget vil kunne representere. Vi forstår det slik at en eventuell ordning vil være begrenset til salg til besøkende i egne produksjonslokaler, og at det ikke vil være aktuelt å tillate fjernsalg over internett eller levering hjem til forbrukerne. Formålet med utredningen er å klargjøre de EØS-rettslige rammene for gårdssalg men vi vil synliggjøre hvilken betydning ordningens innretning vil kunne ha for den EØS-rettslige vurderingen.

Nasjonale virkemidler i alkoholpolitikken må innrettes slik at de overholder EØS-rettens krav. EØS-avtalen harmoniserer ikke handelen med alkoholholdige drikkevarer, men det finnes enkelte rettsakter som berører omsetningen av alkohol. Dette gjelder blant annet merking av alkoholsterke drikkevarer.⁶⁶ I fravær av EØS-rettslig harmonisering, står den enkelte stat fritt til å regulere handelen med alkohol innenfor rammene av bestemmelsene i EØS-avtalens hoveddel.

EØS-avtalen etablerer et indre marked med fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital. EØS-avtalens regler om fri bevegelse består i generelle forbud mot nasjonale tiltak som kan innebære hindringer for den frie bevegelse, med tilhørende unntak. EØS-avtalen del II inneholder bestemmelser om det frie varebyttet. Alkoholprodukter som faller innenfor EØS-avtalens virkeområde anses som «varer» i EØS-avtalens forstand. EØS-avtalen omfatter som hovedregel ikke handel med landbruksvarer. Det følger imidlertid av EØS-avtalen artikkel 8 nr. 3 bokstav a og b at avtalen får anvendelse for varer som hører inn under kapittel 25 til 97 i det harmoniserte system (HS) med unntak av varer oppført i protokoll 2, og på varer oppført i protokoll 3. I korte trekk er øl, brennevin og vermut omfattet av EØS-avtalens virkeområde, mens eple- og pæresider, mjød og andre former

⁶⁶ Forordning (EU) 2019/787 av 17. april 2019 om definisjon, presentasjon og merking av alkoholsterke drikker. Matinformasjonsforordningen (forordning (EU) nr. 1169/2011) regulerer også merking av alkoholholdig drikk, og stiller blant annet krav om angivelse av alkoholinnhold og allergener.

for alkohol fremstilt ved gjæring faller utenfor EØS-avtalens virkeområde.⁶⁷ I protokoll 8 til EØS-avtalen er det imidlertid en særregel om at artikkel 16 om statlige handelsmonopoler får anvendelse for vin av druer.

De EØS-rettslige konsekvensene av en ordning med gårdssalg må vurderes opp mot EØS-avtalen artikkel 11 og 13 om fri bevegelighet av varer og artikkel 16 om statlige handelsmonopoler. I denne utredningen adresserer vi dermed to separate, men nært beslektede problemstillinger: Først hvorvidt en bevillingsordning som åpner for salg av alkoholholdige drikker fra norske produsenter er i tråd med reglene om fri bevegelighet av varer i EØS-avtalen artikkel 11 og 13. Der nest drøfter vi om innføringen av en slik bevillingsordning kan ha betydning for Vinmonopolets stilling, herunder om et slikt unntak fra Vinmonopolets enerett kan innebære at vinmonopolordningen ikke lenger står seg etter EØS-avtalen artikkel 16.

Som påpekt av Arnesen og Sejersted i 2014-rapporten har disse EØS-rettslige problemstillingene visse særtrekk:

«En ordning der produsenter av sterkøl, vin og brennevin gis anledning til å selge varene sine direkte til forbruker, er en liberalisering som klart nok ikke i seg selv er i strid med EØS-retten. De EØS-rettslige problemene knytter seg dels til avgrensningen av hvilke produsenter som skal gis adgang til slikt salg, og dels til hvor egnet og konsistent detaljsalgsmonopolet er som alkoholpolitisk virkemiddel når det åpnes for salg utenom monopolet.»⁶⁸

I punkt 2 nedenfor vurderer vi forholdet til reglene om den frie vareflyt i EØS-avtalen artikkel 11 og 13. I punkt 2.3 drøfter om alkohollovens regulering vil utgjøre en restriksjon etter EØS art. 11 og i punkt 2.4 drøfter vi om denne i så fall kan rettferdiggjøres etter artikkel 13. Det er verdt å understreke at det er begrensningene i adgangen til salg av alkohol som vil kunne anses som en restriksjon, og som dermed må rettferdiggjøres.⁶⁹ Dersom det innføres en ordning med gårdssalg vil det være forbudt for andre enn Vinmonopolet og norske produsenter med særlig bevilling å selge alkohol med en alkoholprosent over 4,7 direkte til forbrukere i Norge.⁷⁰

I punkt 3 vurderer vi hvilke EØS-rettslige konsekvenser en slik oppmykning av omsetningen vil kunne ha for Vinmonopolet. I punkt 3.2 drøfter vi om et slikt unntak fra Vinmonopolets enerett kan innebære at vinmonopolordningen ikke lenger vil kunne anses som et statlig handelsmonopol etter EØS-avtalen artikkel 16. I punkt 3.3 drøfter vi om en åpning for gårdssalg fra nasjonale produsenter kan

⁶⁷ Det følger av protokoll 3 at øl fremstilt av malt (HS 22.03), udenaturert alkohol, likør, brennevin (HS 22.08) og vermut (HS 22.05) er omfattet av EØS-avtalens virkeområde. Av alkoholholdige produkter som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde, kan eple- og pæresider, mjød og andre former for alkohol fremstilt ved gjæring nevnes (HS 22.05). Vin er et bearbeidet landbruksprodukt, som sammen med annen alkohol hører inn under HS kapittel 22, og i utgangspunktet faller utenfor EØS-avtalens hoveddel. I protokoll 8 til er det likevel gitt en særregel om at artikkel 16 om statlige handelsmonopoler også gjelder for vin av druer (HS 22.04).

⁶⁸ Arnesen og Sejersted s. 17.

⁶⁹ Det samme er lagt til grunn av Kluge i utredning for Bryggeri- og drikkevareforeningen, *EØS-rettslig utredning av muligheten for å selge sterkøl direkte fra produsent* (2021), s. 14.

⁷⁰ Unntak gjelder taxfree-salg og privatimport.

undergrave den EØS-rettslige begrunnelsen for vinmonopolordningen, og innebære at monopolet ikke lenger anses som et egnet, nødvendig og konsistent virkemiddel i den norske alkoholpolitikken.

I utredningens punkt 4 vurderer vi hvilke konsekvenser en åpning for gårdssalg vil kunne ha for øvrige alkoholpolitiske virkemidler, før vi i punkt 5 oppsummerer utredningens funn.

2 Gårdssalg og EØS-avtalens regler om fri bevegelighet av varer

2.1 Innledning

I det følgende vurderer vi om alkohollovens bevillingsordning for salg av alkoholholdige drikkevarer vil utgjøre en ulovlig restriksjon på den frie varebevegeligheten dersom det innføres en ordning med gårdssalg. En endring av alkoholloven som gjør det enklere for produsenter å selge sine produkter direkte til forbrukere vil innebære en oppmykning av alkoholregelverket, men dette utgjør ikke *i seg selv* en restriksjon etter EØS-retten. Det *er forbudt mot salg uten bevilling og bevillingsordningens nærmere innretning* som må vurderes.

Det må imidlertid sees hen til at den utvidede muligheten for salg direkte til forbruker bare vil gjelde for produsenter etablert i Norge. Produsenter etablert i andre EØS-stater vil måtte selge sine produkter gjennom Vinmonopolet.⁷¹ Konsekvensen vil være at norske produsenter får en salgskanal som ikke står til rådighet for utenlandske produsenter. Hvilken betydning dette har for restriksjonsvurderingen drøftes nærmere i det følgende.

2.2 Skal endringen vurderes etter EØS-avtalen artikkel 11 og 13 eller artikkel 16?

Et første spørsmål er om en endret bevillingsordning for salg av alkohol skal vurderes etter EØS-avtalen artikkel 11 og 13 om det frie varebyttet eller artikkel 16 om statlige handelsmonopoler. Grensedragningen mellom EØS-avtalen artikkel 11 og 16 er klargjort i rettspraksis. Det er fastslått at bestemmelsene har et eksklusivt virkeområde og derfor ikke kan anvendes kumulativt.⁷² Nasjonale regler som gjelder monopolets eksistens og funksjon skal i henhold til rettspraksis vurderes etter EØS-avtalen artikkel 16.⁷³ Andre nasjonale regler skal vurderes etter EØS-avtalen artikkel 11 om fri bevegelighet av varer.⁷⁴ Dette gjelder også regler som kan berøre handelsmonopolet, men som ikke gjelder dets funksjon.

⁷¹ De kan også selge sine varer til norske forbrukere fra utlandet gjennom privat import.

⁷² Jf. f.eks. sak E-19/11 *Vin Triò*, avsnitt 36

⁷³ Rettspraksis fremstår noe inkonsistent. EFTA-domstolen vurderte i sak E-6/96, *Wilhelmsen* Vinmonopolets enerett til å selge sterkøl opp mot EØS-avtalen art. 11. I sak E-9/00, *Rusbrus* vurderte domstolen hvorvidt det var forenlig med EØS-avtalen artikkel 16 at rusbrus måtte selges gjennom Vinmonopolet mens øl med samme alkoholinnhold kunne selges i dagligvareforretninger.

⁷⁴ Sak C-170/04 *Rosengren* avsnitt 17 og 18, sak E-4/05 *HOBVin*, avsnitt 24 og sak C-456/10 *Anett* avsnitt 22 og 23.

I sak C-189/95 *Franzen* skilte EU-domstolen mellom det svenske detaljhandelsmonopolets system for utvalg av produkter, salgsorganisasjon samt markedsføring og regler om tilvirkning eller import av alkohol. Mens førstnevnte skulle vurderes etter TEUV artikkel 37 om offentlige salgsmonopoler, skulle sistnevnte vurderes etter TEUV artikkel 34 om den frie vareflyt.

I sak C-198/14 *Visnapuu* gjentok EU-domstolen at anvendelsen av TEUV artikkel 34 og 37 beror på om reguleringen er uløselig knyttet til selve eneretten eller om den inngår i en mer generell regulering:

«According to settled case-law, the rules relating to the existence and the operation of a monopoly must be examined in the light of the provisions of Article 37 TFEU, which are specifically applicable to the exercise, by a domestic commercial monopoly, of its exclusive rights ...

However, the effect on trade within the Union of the other provisions of the domestic legislation, which are separable from the operation of the monopoly although they have a bearing upon it, must be examined in the light of Article 34 TFEU ...»⁷⁵

I *Visnapuu* konkluderte EU-domstolen med at de finske reglene som åpnet for at også andre enn det statlige alkoholmonopolet kunne selge visse typer alkoholholdig drikk skulle vurderes etter TEUV artikkel 34. Begrunnelsen var at bevillingsordningene ikke rammet monopolet direkte, men gjaldt den generelle markedsadgangen for salg av alkoholholdige drikkevarer.⁷⁶

Nasjonale bestemmelser som åpner for detaljsalg utenom Vinmonopolet, og som ikke gjelder selve eksistensen eller driften av monopolet, må etter vårt syn vurderes etter EØS-avtalen artikkel 11 og ikke artikkel 16. Tilsvarende ble lagt til grunn av Arnesen og Sejersted i 2014-rapporten:

«[R]egler om avgrensningen av monopolet – det vil si hvilke varer som er omfattet – nok skal vurderes mot art. 11. Det ligger i dette at dersom det er et konkurranseforhold mellom varer, og noen av disse må omsettes gjennom Vinmonopolet mens andre kan omsettes (også) gjennom andre kanaler, må sontringen kunne forankres i enten EØS-avtalen art. 13 eller det domstolskapte unntaket. Begrunnelsen for at enkelte av dem bare kan omsettes gjennom handelsmonopolet må med andre ord tilfredsstillende EØS-rettslige krav.»⁷⁷

Det er imidlertid viktig å understreke at selv om selve bevillingsordningen skal vurderes opp mot EØS-avtalen artikkel 11 og 13, må spørsmålet om Vinmonopolets videre *eksistens* vurderes etter EØS-avtalen artikkel 16. Det vises til omtalen i punkt 3 nedenfor.

⁷⁵ Avsnitt 86 og 87.

⁷⁶ Avsnitt 91.

⁷⁷ Arnesen og Sejersted s. 9.

2.3 Vil alkohollovens regulering av salg utgjøre en restriksjon på den frie vareflyt etter EØS-avtalen artikkel 11?

EØS-avtalen artikkel 11 fastslår utgangspunktet om at «kvantitative importrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning» er forbudt mellom partene i EØS-avtalen. Bestemmelsen svarer til TEUV artikkel 34 og skal tolkes i lys av denne.⁷⁸ EU-domstolen har anlagt en vid fortolkning av bestemmelsen og uttalt at ethvert tiltak som direkte eller indirekte, øyeblikkelig eller potensielt er egnet til å hindre samhandelen er å anse som restriksjon.⁷⁹ Dette skyldes at statene plikter å sikre gjensidig anerkjennelse av produkter som er lovlig produsert og markedsført i andre EU/EØS-stater og sikre slike produkter fri tilgang til markedet.⁸⁰

Et nasjonalt tiltak kan være å anse som en restriksjon selv om det ikke er diskriminerende.⁸¹ Det kreves heller ikke at (den potensielle) virkningen for samhandelen er av et visst omfang.⁸² Det oppstilles med andre ord ikke *noen de minimis*-begrensning etter EØS-avtalen artikkel 11. Regler som gjelder selve omsetningen av en vare vil likevel ikke være å anses som en restriksjon dersom omsetningen av innenlandske og importerte varer både rettslig og faktisk påvirkes på samme måte.⁸³ Restriksjonsbegrepet favner imidlertid vidt, og EU-domstolen har tidligere slått fast at blant annet regler som begrenser alkoholreklame og privatimport og partihandel av alkohol utgjorde restriksjoner på den frie vareflyt.⁸⁴

Et krav om tillatelse for å kunne selge alkohol utgjør i seg selv et hinder for fri bevegelighet over landegrensene. I sak C-198/14 *Visnapuu* la EU-domstolen til grunn at et krav om bevilling for å kunne importere alkoholholdige drikkevarer med sikte på salg til forbrukere i Finland utgjorde en restriksjon etter TEUV artikkel 34. Finsk lovgivning fastsatte flere vilkår som måtte være oppfylt for å oppnå tillatelse, herunder at detaljhandel bare kunne utføres på et autorisert utsalgssted som oppfylte krav til plassering, lokaler og drift, og hvor salget var organisert på en slik måte at det kunne kontrolleres effektivt. EU-domstolen uttalte at kravet om detaljhandelstillatelse dermed kunne hindre samhandelen mellom medlemsstatene, ved å hindre næringsdrivende fra andre medlemsstater fra fritt å importere alkoholholdige drikkevarer til Finland med sikte på detaljhandel.⁸⁵

Også i Norge er salg av alkoholholdig drikk betinget av bevilling. Alkoholloven oppstiller nærmere krav som må være oppfylt for å kunne innvilges bevilling, herunder krav til alder og vandel, økonomisk kontroll og dokumentasjon,

⁷⁸ Se EØS-avtalen artikkel 6 og ODA-avtalen artikkel 3 (2). Homogenitetsprinsippet kommer til uttrykk i EØS-avtalen artikkel 1 og i fortalens punkt 4 og 15.

⁷⁹ Sak C-8/74 *Dassonville*, avsnitt 5.

⁸⁰ Sak C-110/05 avsnitt 34 med videre henvisninger.

⁸¹ Sak 120/78 *Cassis de Dijon*.

⁸² Forente saker 177 og 178/82 *Van de Haar m.fl*

⁸³ Forente saker C-267/91 og C-268/91 *Keck*

⁸⁴ Sak C-405/98 *Gourmet*, sak C-170/04 *Rosengren* og sak C-189/95 *Franzén*.

⁸⁵ Se avsnitt 102.

lokalisering og utforming av salgsstedet, internkontroll og opplæring av ansatte.⁸⁶ Dette hindrer produsenter etablert i andre EØS-stater fra å importere og omsette alkoholholdige drikkevarer fritt til forbrukere i Norge. Et krav om bevilling for å kunne selge alkohol til norske forbrukere, kan derfor utgjøre en restriksjon, uavhengig av hvordan ordningen er utformet. Det innebærer at både det å operere med en tillatelsesordning og utformingen av denne kan måtte begrunnes i et legitimt formål og være egnet og nødvendig for å nå dette formålet.

I forente saker C-267/91 og C-268/91 *Keck* begrenset EU-domstolen rekkevidden av restriksjonsbegrepet. Domstolen slo fast at nasjonale bestemmelser som forbyr eller begrenser «bestemte former for salg» ikke utgjør restriksjoner på den frie vareflyt dersom bestemmelsene både rettslig og faktisk rammer innenlandske og importerte produkter på samme måte («Keck-doktrinen»). Et nasjonalt tiltak vil imidlertid være å anse som en restriksjon etter EØS-avtalen artikkel 11 dersom det hindrer markedsadgangen for utenlandske varer i større utstrekning enn innenlandske varer.⁸⁷

Etter vårt syn er Keck-doktrinen neppe anvendelig i et tilfelle som dette. Bestemmelser knyttet til salg og distribusjon av varer vil bare gå klar av forbudet i EØS-avtalen artikkel 11 dersom det både rettslig og faktisk rammer utenlandsproduserte og norskproduserte varer likt. Tillatelse til å drive gårdssalg vil bare kunne tildeles nasjonalt etablerte produsenter, og de vil bare kunne selge alkoholholdige drikkevarer produsert på stedet. Det vil dermed opprettes en salgskanal forbeholdt alkoholholdige drikkevarer produsert i Norge. De aktører som tildeles en slik tillatelse får dermed anledning til å selge sine produkter gjennom to ulike kanaler: både salg fra eget produksjonssted og gjennom Vinmonopolet. Produsenter etablert i andre EØS-land vil ikke kunne nyte godt av den nye bevillingsordningen, og vil dermed bare kunne selge sine produkter gjennom Vinmonopolet. Ettersom ordningen ikke vil omfatte alle aktører i markedet, og det ikke åpnes for gårdssalg av utenlandsproduserte varer, tilsier det at Keck-doktrinen ikke er anvendelig.

EFTA-domstolen uttalte seg om Keck-unntaket i sak E-9/00 *Rusbrus*. Alkoholloven tillot tidligere salg av øl med inntil 4,75 volumprosent alkohol i dagligvarebutikker, mens andre drikkevarer med samme alkoholinnhold (slik som rusbrus) bare kunne selges på Vinmonopolet. EFTA-domstolen mente at dette utgjorde en favorisering av norske produkter:

«[T]he application to products from other EEA States of national provisions restricting or prohibiting certain selling arrangements in the territory of the EEA State concerned does not fall within Article 11 EEA so long as those provisions apply to all relevant traders operating within the national territory and so long as they affect in the same manner ...

The contested legislation does not affect in the same manner the sale of domestic products and products of other EEA States. It discriminates between the sale of beer,

⁸⁶ Alkoholloven §§ 1-7b til 1-7 c.

⁸⁷ EU-domstolen har slått fast at Keck-doktrinen gjelder tilsvarende for «[a]ny other measure which hinders access of products originating in other Member States to the market of a Member State», jf. sak C-110/05 avsnitt 37. Se også sak C-142/05 *Mickelsson och Roos*.

a product mainly produced domestically, and other alcoholic beverages with the same alcohol content, which are mainly produced abroad.»⁸⁸

Konklusjonen understøttes av EU-domstolens avgjørelse i sak C-198/14 *Visnapuu*. Domstolen la til grunn at Keck-doktrinen var uanvendelig, ettersom detaljhandelsmonopolet Alko ikke trengte å søke om bevilgning for å selge alkoholholdige drikker og at aktører etablert utenfor Finland ikke hadde anledning til å søke om salgsbevilling for sterkere alkoholholdige drikker. EU-domstolens avgjørelse i *Visnapuu* tilsier at Keck-doktrinen ikke er anvendelig dersom det etableres en bevillingsordning som er forbeholdt produsenter etablert i Norge.⁸⁹

Det kan diskuteres om vurderingen vil være en annen dersom det også kreves at nasjonale produsenter tilbyr sammenlignbare produkter tilvirket i andre EØS-stater. I SOU 2010:98 *Gårdsförsäljning* ble det foreslått en ordning hvor nasjonale produsenter, i tillegg til egne produkter, måtte tilby tilsvarende produkter fra produsenter etablert i andre medlemsstater. Forslaget ble ikke fulgt opp av svensk lovgiver. Etter vårt syn vil en slik utvidelse av salgssortimentet heller ikke bringe ordningen i tråd med Keck-doktrinen. Som påpekt av Arnesen og Sejersted, vil produsentene ha en interesse i å fremme salget av egenproduserte varer. Kravet om at salgsordningen må påvirke omsetningen av innenlandske og importerte varer på samme måte vil derfor neppe bli oppfylt.⁹⁰

Vår konklusjon er at alkohollovens endrede regulering av salg vil utgjøre en restriksjon etter EØS-avtalen artikkel 11. I sak C-198/14 *Visnapuu* la EU-domstolen til grunn at et krav om tillatelse for detaljhandel utgjorde en restriksjon, ettersom det hindret utenlandske produsenter fra å importere og selge alkoholholdige drikkevarer til finske forbrukere. En åpning for gårdssalg, uavhengig av ordningens nærmere innretning, vil innebære at norske produsenter får en salgskanal som produsenter etablert i andre EØS-land ikke har tilgang til, og Keck-unntaket vil dermed ikke være anvendelig. Spørsmålet blir dermed om alkohollovens regulering av salg fremdeles kan rettferdiggjøres etter EØS-avtalen artikkel 13, hvis det åpnes for gårdssalg.

2.4 Kan restriksjonen rettferdiggjøres etter EØS-avtalen artikkel 13?

2.4.1 Innledning

Det følger av EØS-avtalen artikkel 13 at artikkel 11 ikke er til hinder for tiltak som er begrunnet ut fra hensynet til blant annet vern av menneskers liv og helse. Slike forbud og restriksjoner må likevel ikke utgjøre et middel for vilkårlig diskriminering

⁸⁸ Avsnitt 50 og 51.

⁸⁹ Se tilsvarende SOU 2021:95 s. 103: «Eftersom gårdsförsäljning, hur restriktiv den än må utformas, skulle öppna en försäljningskanal som tillverkare etablerade i andra EU-länder inte ges tillgång till, får risken anses stor att EU-domstolen skulle se en sådan reglering som diskriminerande, och därmed som ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF.»

⁹⁰ Arnesen og Sejersted s. 20.

eller være en skjult hindring på samhandelen mellom avtalepartene.⁹¹ Opprinnelsesnøytrale (ikke-diskriminerende) tiltak kan også være berettiget dersom de er nødvendige for å ivareta tvingende allmenne hensyn.⁹² EU-domstolen har videre oppstilt et krav om at en restriksjon må være forholdsmessig for at den skal kunne rettferdiggjøres. I dette ligger det at den må være både egnet og nødvendig for å ivareta det påberopte hensynet.⁹³ Det er opp til staten å godtgjøre at vilkårene er oppfylt.⁹⁴

2.4.2 Legitimt hensyn

Norge har en lang tradisjon for å anse alkoholpolitikk som helsepolitikk. Alkohol er ingen vanlig vare, grunnet de skader alkoholkonsum kan medføre. Utgangspunktet er at omsetning av alkohol er lovlig, men at skadevirkningene i størst mulig grad skal begrenses. Det er derfor et mål i den norske alkoholpolitikken å begrense det totale forbruket av alkoholholdige drikkevarer. Denne grunntanken danner bakteppet for en rekke av virkemidlene i den norske alkoholpolitikken, herunder bevillingssystemet.

Bevillingsordningen for omsetning av alkohol skal ivareta hensynet til folkehelsen. Ved å kreve bevilling for salg og skjenking, kan myndighetene regulere tilgjengeligheten og dermed redusere risikoen for alkoholrelaterte skader. Bevillingssystemet gir myndighetene anledning til å føre kontroll med hvem som får selge alkohol, og på hvilke vilkår. Det stilles krav til åpningstider, beliggenhet, og drift, og bevillingene kan trekkes tilbake ved brudd på regelverket.

Det er klart at hensynet til folkehelsen kan begrunne restriksjoner på omsetningen av alkohol.⁹⁵ Tiltak som er ment å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer kan dermed begrunnes i et legitimt hensyn. I sak C-198/14 *Visnapuu* vurderte EU-domstolen om de finske reglene om salgsbevilling kunne rettferdiggjøres etter TEUV artikkel 36. Innledningsvis gjentok domstolen at lovgivning som har til formål å kontrollere forbruket av alkohol for å forhindre skadevirkninger kan forankres i hensynet til folkehelsen og den offentlige orden, jf. TEUV artikkel 36.⁹⁶ Domstolen understreket likevel at tiltaket må stå i forhold til det mål som skal oppnås, og ikke utgjøre et middel til vilkårlig diskriminering eller innebære en skjult handelshindring. EU-domstolen bemerket at det påhviler nasjonale myndigheter å godtgjøre at reglene er nødvendige for å nå det anførte formålet, og at målet ikke kan nås med mindre omfattende tiltak eller tiltak som har mindre innvirkning på samhandelen.

2.4.3 Egnethet og konsistens

Egnethetskravet innebærer at det aktuelle tiltaket må være et tjenlig middel for å nå det påberopte formålet. Det må foreligge en direkte sammenheng mellom tiltaket

⁹¹ Se blant annet sak C-198/14 *Visnapuu*, avsnitt 116 og sak C-170/04 *Rosengren* avsnitt 41 og 43.

⁹² Sak 120/78 *Cassis de Dijon*.

⁹³ Se eksempelvis sak C-198/14 *Visnapuu*, avsnitt 110.

⁹⁴ Sak C-170/04 *Rosengren* avsnitt 50 og rettspraksis som det vises til der.

⁹⁵ Se sak C-170/04 *Rosengren* avsnitt 40, sak C-198/14 *Visnapuu* avsnitt 115 og sak E-9/00 *Rusbrus* avsnitt 44.

⁹⁶ Se avsnittene 114–115.

og hensynet det er ment å ivareta. Dette fordrer en vurdering av om tiltaket faktisk kan beskytte det allmenne hensynet som er påberopt.⁹⁷

Etter vårt syn må det kunne legges til grunn at en streng regulering av alkoholsalg er egnet til å ivareta hensynet til folkehelsen. En bevillingsordning sikrer at omsetning av alkohol foregår i regulerte og kontrollerbare former. Det kan legge til rette for regelverksetterlevelse og registrering av omsetning som sikrer kunnskap om omsatt mengde. Gjennom å begrense antallet aktører som får anledning til å drive detaljhandel av sterkere alkoholholdige drikkevarer, begrenses tilgjengeligheten. Etter vårt syn kan en regulering som innebærer at bare Vinmonopolet og visse nasjonale produsenter – og ikke aktører etablert i utlandet – kan få tillatelse til å selge alkoholholdig drikke over 4,7 volumprosent alkohol i utgangspunktet anses egnet til å ivareta folkehelsen gjennom å begrense alkoholforbruket og dermed de skadelige virkningene av alkohol.

EU-domstolens avgjørelse i sak C-198/14 *Visnapuu* kan tilsi at en ordning med et statlig detaljhandelsmonopol, hvor også andre aktører har en begrenset rett til å selge alkoholholdige drikkevarer, kan være egnet til å begrense alkoholkonsumet og dermed ivareta hensynet til menneskers liv og helse. Den konkrete vurderingen ble imidlertid overlatt til den finske domstolen.

At tiltaket i seg selv er egnet til å ivareta et legitimt formål er likevel ikke tilstrekkelig. Et element i egnethetsvurderingen er kravet til konsistens, som innebærer at tiltaket må oppfylles på en sammenhengende og systematisk måte. EU-domstolen uttalte følgende om konsistenskravet i sak C-539/11 *Ottica New Line*:

«According to the Court's case-law, the national legislation as a whole and the various relevant rules are appropriate for ensuring attainment of the objective relied upon only if they genuinely reflect a concern to attain that objective in a consistent and systematic manner.»⁹⁸

EU-domstolen har gjentatte ganger uttalt at et tiltak bare er egnet til å sikre gjennomføringen av det påberopte formålet hvis den oppfylles på en sammenhengende og systematisk måte.⁹⁹ Konsistenskravet innebærer at realiseringen av det legitime hensynet som begrunner restriksjonen ikke må motvirkes av andre eller manglende tiltak.¹⁰⁰ Dette innebærer at staten ikke må treffe, fremme eller tolerere tiltak som går på tvers av formålet de søker å oppnå.

⁹⁷ Det må dermed være rimelig å anta at tiltaket vil kunne bidra til å beskytte folkehelsen, jf. sak E-16/10 *Philip Morris* avsnitt 83.

⁹⁸ Avsnitt 47 med videre henvisninger.

⁹⁹ Jf. eksempelvis sak C-333/14 *Scotch Whisky Association* avsnitt 37.

¹⁰⁰ I teorien har det vært trukket et skille mellom konsistens og koherens, hvor begge vilkårene må være oppfylt for at en restriksjon skal være lovlig. Mathisen skriver at konsistens innebærer fravær av tiltak som kan motvirke oppnåelsen av det påberopte formålet, innebærer koherens innebærer at tiltaket er et meningsfullt middel for å oppnå formålet, jf. G Mathisen (2010) «Consistency and coherence as conditions for justification of Member State measures restricting free movement» (2010) *Common Market Law review* 47, 1021, 1023 og 124. Harbo er inne på det samme. Han skriver at det er vanlig å definere konsistens snevert som «absence of contradiction», mens koherens innebærer at «different policy fields work together to achieve common overarching goals.», jf. Harbo, The Criterion of «Consistent and Systematic Manner» in *Free Movement Law* i Mads Andenæs, Tarjei Bekkedal and Luca Pantaleo (eds): *The Reach of Free Movement* (2017) 205, s. 218.

Konsistenskravet kommer særlig inn i tilfeller hvor det kan være grunn til å betvile realiteten i statens begrunnelse. Uoverensstemmelse og inkonsistenser i statens politikk på et gitt område, kan indikere at det påberopte formålet ikke *reelt sett* er det formålet tiltaket forfølger. Konsistenskravet er derfor i teorien omtalt som en «hypocrisy test».¹⁰¹

En ordning med gårdssalg må innrettes slik at den inngår som ledd i en restriktiv og konsistent alkoholpolitikk. Norsk alkoholpolitikk er tuftet på et ønske om å begrense tilgjengeligheten av alkohol og samtidig begrense privatøkonomiske interessers innflytelse på alkoholomsetningen. Staten må understreke at det fremdeles er en målsetning å begrense tilgjengeligheten av alkohol og opprettholde en streng regulering av salg. Jo mer begrenset gårdssalgsordningen gjøres, desto enklere vil det være å argumentere for at tiltaket inngår som ledd i en konsistent og sammenhengende nasjonal alkoholpolitikk.

Konsistensen i norsk alkoholpolitikk vil kunne bli utfordret dersom en ordning med gårdssalg resulterer i en merkbar økning av tilgjengeligheten og forbruket av alkohol. Dette ble også understreket i SOU 2021:95:

«Det är ... viktigt att gårdsförsäljning verkligen utgör en restriktiv försäljningskanal som inte leder till försämrad folkhälsa. Om gårdsförsäljning exempelvis skulle medföra en märkbar ökning av alkoholkonsumtionen i Sverige, skulle det gå att ifrågasätta om kravet på en konsekvent och sammanhängande politik skulle vara uppfyllt. Även ur detta perspektiv finns det därför skäl att förena rätten till gårdsförsäljning med särskilda tillgänglighetsbegränsningar.»¹⁰²

Hvordan en ordning med gårdssalg vil påvirke tilgjengeligheten og alkoholkonsumet, vil avhenge av ordningens innretning. Som bemerket av Arnesen og Sejersted, kan en ordning med gårdssalg utformes på ulike måter:

«På den ene siden kan man lage en meget begrenset ordning, som kun gjelder for gårdsdrift i snever forstand, kun tillater salg av noen ganske få flasker, kun tillater egenproduserte innsatsvarer, og som har strenge krav til totalopplevelse. En slik ordning vil vel i praksis bare være interessant for et lite knippe gårdbrukere. På den annen side kan man se for seg en langt mer liberal ordning, med adgang til kjøp av ubegrensede kvanta, uten begrensninger i produksjonsvolum, basert på innkjøpte innsatsvarer fra innland og utland, og uten noe krav om «opplevelse» knyttet til kjøp og konsum. En slik ordning vil i praksis antagelig kunne være interessant for et ganske stort antall aktører, både knyttet til landbruk og annen næringsvirksomhet. Eller man kan tenke seg ulike mellomløsninger, langs en skala.»¹⁰³

En nærmere innramming av adgangen til gårdssalg er nødvendig for å opprettholde Norges strenge alkoholpolitikk. Ordningen må inngå som ledd i en fremdeles restriktiv alkoholpolitikk, og ikke komme i konflikt med den overordnede målsetningen om å verne menneskers liv og helse. Det bør etter vårt syn innføres begrensninger i retten til gårdssalg, som sikrer at tilgjengeligheten av alkohol

¹⁰¹ Se for eksempel Spapens, Toine, Alan Littler og Cyrille Fijnaut, *Crime, addiction and the regulation of gambling* (2008) s. 86.

¹⁰² SOU 2021:95 s. 110.

¹⁰³ Arnesen og Sejersted s. 23.

begrenses. Det vil være viktig å synliggjøre at en ordning med gårdssalg ikke vil innebære noen vesentlig økning av alkoholkonsumet i befolkningen totalt sett. Ordningen bør utgjøre et klart avgrenset unntak fra Vinmonopolets enerett, og ikke fremstå som en alternativ, åpen salgskanal.

Dersom gårdssalg fremstår som en åpen og alternativ salgskanal til Vinmonopolet, kan det tas til inntekt for at staten har senket sitt beskyttelsesnivå på alkoholområdet. Dette kan ha betydning for vurderingen av om en restriksjon er nødvendig for å ivareta det påberopte formålet, eller om det kan tenkes alternative og mindre inngripende virkemidler, jf. nærmere punkt 3.3 nedenfor.

2.4.4 Nødvendighet

Den andre delen av proporsjonalitetsprinsippet, *nødvendighetstesten*, krever en vurdering av om tiltaket går utover det som er nødvendig for å beskytte folkehelsen. Nasjonale myndigheter kan i betydelig grad fastsette restriksjoner på omsetning av alkohol. Kravet om nødvendighet innebærer imidlertid at samme formål ikke kan oppnås like effektivt med tiltak som i mindre grad hindrer samhandelen.¹⁰⁴ Staten må dermed underbygge hvordan en bevillingsordning hvor gårdssalg begrenses til norske produsenter er nødvendig for å ivareta alkoholpolitiske målsetninger, og at det ikke eksisterer andre, mindre handelsbegrensende tiltak som sikrer samme måloppnåelse.

Hvorvidt et tiltak er nødvendig, må vurderes opp mot det beskyttelsesnivå staten har valgt på et gitt område. Der formålet må karakteriseres som særlig viktig, gir EU- og EØS-retten myndighetene en skjønnsmargin i bedømmelsen av om tiltaket er egnet og nødvendig for å fremme målet.¹⁰⁵ Staten har nokså vid skjønnsmargin på alkoholområdet.¹⁰⁶ EU- og EFTA-domstolen overprøver i liten grad hvilket beskyttelsesnivå nasjonale myndigheter har valgt å legge seg på, men vurderer først og fremst om tiltaket er nødvendig for å ivareta det valgte beskyttelsesnivået. Vurderingen av hva som er nødvendig skal vurderes etter det til enhver tid valgte beskyttelsesnivået. Dersom beskyttelsesnivået senkes, kan det innebære at tiltak som tidligere har vært ansett nødvendige ikke lenger er det, i lys av det lavere beskyttelsesnivået.

Også i sak C-198/14 *Visnapuu* understreket EU-domstolen at det er opp til den enkelte stat å bestemme hvilket beskyttelsesnivå de ønsker av hensyn til folkehelsen, og hvordan dette nivået skal oppnås. Ettersom beskyttelsesnivået kan variere i medlemsstatene, bør medlemsstatene tillates et visst skjønn i forholdsmessighetsvurderingen. EU-domstolen utelukket ikke at den finske bevillingsordningen kunne være forholdsmessig, men den konkrete vurderingen ble overlatt til den nasjonale domstolen.¹⁰⁷

Staten må begrunne hvorfor det er nødvendig å innføre begrensninger som rammer utenlandske og norske produsenter av alkoholholdig drikke ulikt. Arnesen

¹⁰⁴ Se sak C-198/14 *Visnapuu* avsnitt 110.

¹⁰⁵ Fenger, Proportionalitetsprinsippet i EU- og EØS-retten, i Søvig m.fl., *Forholdsmessighetsvurderinger i forvaltningsretten* (2015) s. 52.

¹⁰⁶ Sak E-1/97 *Gundersen* avsnitt 22 og sak E-4/04 *Pedicel* avsnitt 55

¹⁰⁷ Avsnitt 119.

og Sejersted ga i 2014-rapporten uttrykk for at en gårdssalgsordning forbeholdt norske produsenter ikke kunne anses nødvendig for å beskytte folkehelsen:

«De helsemessige risikoene ved alkohol er knyttet til konsum, ikke hvor alkoholen er laget. Det følger av dette at det ikke er nødvendig for å beskytte folkehelsen å stille krav om at alkoholen er produsert på stedet. På samme måte er det ikke nødvendig for å ivareta helsehensyn å kreve at det er produsenten som selger alkoholen.»¹⁰⁸

I sak C-198/14 *Visnapuu* anførte finske myndigheter for EU-domstolen at en begrensning i salgskanalerne var nødvendig for å sikre myndighetenes kontroll med alkoholomsetningen:

«The Finnish Government submits, moreover, that the level of protection of health and of public order at which the Finnish policy in relation to alcohol is aimed cannot be achieved by less restrictive means than making the retail sale subject to a licencing scheme or to the exclusive rights of the monopoly. To allow sellers established in other Member States to sell and transport alcoholic beverages to Finnish residents freely would create a new distribution channel for those beverages which would not be subject to any oversight by the competent authorities.»¹⁰⁹

EU-domstolen tok ikke uttrykkelig stilling til anførselen. På pengespillområdet har imidlertid EU-domstolen akseptert at statene gjennom en tillatelsesordning kan sikre at etterspørselen kanaliseres inn i kontrollerte former.¹¹⁰ Dette kan også være et relevant argument i denne sammenheng. Staten må i så fall underbygge hvordan en ordning med gårdssalg forbeholdt norske produsenter kan bidra til å sikre at salget foregår i kontrollerte former.

Utenlandske produsenter kan allerede i dag selge varer til norske forbrukere gjennom privatimport, forutsatt at transporten utføres av en uavhengig tredjepart. Å åpne for salg av utenlandsproduserte varer gjennom et utsalgssted i Norge vil imidlertid innebære en betydelig utvidelse av gårdsalgsordningen, og dermed øke tilgjengeligheten av alkoholholdige drikkevarer. Dette vil heller ikke ivareta statens formål med gårdssalg, se nærmere punkt 2.4.5 nedenfor. Staten kan derfor argumentere for at et krav om at salget må skje direkte fra produksjonsstedet er nødvendig for å begrense salgsomfanget av hensyn til folkehelsen.

2.4.5 Skjult handelshindring

For at et tiltak skal kunne rettfærdiggjøres etter EØS-avtalen artikkel 13, kan det ikke utgjøre et middel til vilkårlig diskriminering eller innebærer en skjult begrensning av samhandelen mellom EØS-statene. Det påberopte formålet – beskyttelse av folkehelsen – kan ikke kan brukes til å diskriminere varer fra andre avtalestater eller til indirekte å beskytte visse innenlandske produkter. En ordning der det kun er produsenter etablert i Norge som gis tillatelse til direktesalg til forbrukere krever derfor en nærmere begrunnelse. Staten må underbygge at det ikke er tale om et proteksjonistisk tiltak. Arnesen og Sejersted fant i sin utredning fra 2014

¹⁰⁸ Arnesen og Sejersted s. 21-22.

¹⁰⁹ Avsnitt 114.

¹¹⁰ Sak C-124/97 *Läärä* avsnitt 37.

ingen tilstrekkelig begrunnelse for en slik forskjellsbehandling av nasjonale og utenlandske produsenter:

«Dersom man åpner for nisjesalg av [alkoholholdige drikkevarer som omfattes av EØS-avtalen], vil norske produsenter få en salgskanal som utenlandske ikke har, og norske produkter vil få et fortrinn fremfor utenlandske. EØS-rettslig sett vil dette måtte anses som en forskjellsbehandling [...] Etter vår vurdering er det vanskelig å se hvordan en slik forskjellsbehandling vil kunne forsvares EØS-rettslig.»¹¹¹

De uttrykte at en ordning forbeholdt norske produsenter ville gi dem et fortrinn fremfor utenlandske:

«En slik ordning vil innebære at norske produsenter får en salgskanal som utenlandske ikke har, og at norske produkter får et fortrinn fremfor utenlandske. Dette er en form for forskjellsbehandling som det EØS-rettelig vil være vanskelig å forsvare som legitimt begrunnet og forholdsmessig. Det gjelder i prinsippet uansett hvordan ordningen nærmere utformes i detalj, men med økt prosessrisiko jo mer omfattende den gjøres.»¹¹²

EU-domstolens avgjørelse i sak C-198/14 *Visnapuu* kan imidlertid tilsi at en ulik behandling av nasjonale og utenlandske produsenter ikke nødvendigvis er vilkårlig eller innebærer en skjult handelshindring. I den finske alkoholloven var detaljhandel av to kategorier alkoholholdige drikkevarer unntatt fra Alkos enerett og betinget av bevilling. Det kunne gis bevilling til å selge gjærede alkoholholdige drikkevarer som inneholdt maksimalt 4,7 volumprosent alkohol. Finske produsenter kunne også få tillatelse til å selge gjærede alkoholholdige drikkevarer som inneholdt maksimalt 13 volumprosent alkohol. For så vidt gjaldt førstnevnte bevillingstype, uttalte EU-domstolen at det ikke var noe som tydet på at ordningen diskriminerte varer med opprinnelse i andre medlemsstater eller indirekte beskyttet nasjonale produkter. Når det gjaldt sistnevnte, bemerket EU-domstolen at ordningen var forbeholdt produsenter etablert i Finland, og dermed utelukker produsenter etablert i andre medlemsstater. Dette var imidlertid ikke tilstrekkelig til å konstatere vilkårlig diskriminering:

«By restricting entitlement to that derogation solely to manufactures established in Finland, that provision could have the effect of protecting the national production of fermented alcoholic beverages containing a maximum of 13 % by volume of ethyl alcohol. The existence of such an effect does not however suffice to establish that the health and public policy grounds on which the Finnish authorities rely have been diverted from their purpose and used in such a way as to discriminate against goods originating in other Member States or indirectly to protect certain national products, for the purpose of Article 36 TFEU and the case-law cited above.»¹¹³

Under rettsmøtet uttalte den finske regjeringen at den aktuelle tillatelsesordningen også var ment å fremme turisme, ved å gjøre det mulig for et begrenset antall finske produsenter å selge drikkevarer produsert med tradisjonelle og håndverksmessige metoder fra produksjonsstedet. Den finske regjering nevnte som eksempel visse

¹¹¹ Arnesen og Sejersted s. 2.

¹¹² Arnesen og Sejersted s. 25.

¹¹³ Avsnitt 126.

bærviner produsert på gårder i Finland. EU-domstolen overlot til den nasjonale domstolen å vurdere om ordningen utgjorde en vilkårlig forskjellsbehandling eller innebar en skjult handelshindring, og ga i den forbindelse nokså beskjeden veiledning:

«It is for the referring court to examine, on the basis of all the relevant legal and factual circumstances, in particular the limited, traditional and artisanal nature of the national production enjoying the benefit of that derogation invoked by the Finnish Government in its observations submitted to the Court, whether the health and public policy grounds relied on by the Finnish authorities have been diverted from their purpose and used in such a way as to discriminate against goods originating in other Member States or indirectly to protect certain national products, for the purpose of Article 36 TFEU.»¹¹⁴

EU-domstolens uttalelser tilsier at en ordning der direktesalg forbeholdes nasjonale produsenter, ikke nødvendigvis er uforenelig med varereglene i EØS-avtalen artikkel 11 og 13. Hva som kreves for at en slik ordning skal være EØS-konform kan likevel ikke leses ut av EU-domstolens avgjørelse, da det ikke foretas noen konkret vurdering av den finske ordningen. EU-domstolens avgjørelse tilsier imidlertid at staten må begrunne hvorfor den har etablert en slik begrenset ordning, og synliggjøre at den ikke er proteksjonistisk motivert.

For at en ordning forbeholdt nasjonale produsenter skal kunne være forenlig med EØS-avtalen etter artikkel 13, må staten synliggjøre at forskjellsbehandlingen er basert på saklige og relevante hensyn. I sak C-198/14 *Visnapuu* antydte EU-domstolen at den finske gårdssalgordningen ikke nødvendigvis utgjorde vilkårlig forskjellsbehandling eller var en skjult handelshindring, ettersom ordningen var av begrenset omfang og det var tale om produksjon av tradisjonell og håndverksmessig karakter ut fra hensynet til å fremme turistnæringen. Et særlig spørsmål er dermed om en ordning nødvendigvis må være begrenset og forbeholdt produksjon av tradisjonell og håndverksmessig karakter. Dette spørsmålet er vanskelig å besvare, ettersom EU-domstolen ikke hadde foranledning til å uttale seg om annet enn den finske ordningen slik denne var utformet på det aktuelle tidspunktet.

I den svenske debatten, har Jörgen Hetne tatt til orde for at en ordning med gårdssalg også kan innrettes på en måte som avviker fra den finske ordningen som sto til vurdering i EU-domstolen:

«Enligt min mening kan dock försäljningen begränsas på andra sätt än att enbart omfatta produkter som tillverkas hantverksmässigt med användande av traditionella metoder, vilket sker i Finland. Som jag skrev i mitt tidigare inlägg grundades det tidigare svenska förslaget om gårdsförsäljning på omfattande volymbegränsningar. En sådan ordning borde inte stå i strid med EU-rätten. Lokala svenska tillverkare skulle därför kunna ta emot besökare och erbjuda provning av sina produkter (vilket redan är tillåtet) och åtminstone sälja begränsade volymer av samma produkter. En sådan lösning främjar turistnäringen och innebär knappast godtycklig diskriminering eller ett skydd för inhemsk tillverkning av alkohol i Sverige.

¹¹⁴ Avsnitt 128.

EU-rätten omöjliggör alltså inte all gårdsförsäljning. Om det sedan verkligen är lämpligt att införa gårdsförsäljning i Sverige, och hur begränsad den i så fall måste vara, bör utredas i särskild ordning.»¹¹⁵

I SOU 2021:95 ble det understreket at en rett til gårdssalg måtte knyttes opp til formålet om å styrke besøksnæringen og ligge innenfor rammene av en restriktiv svensk alkoholpolitikk:

«Även om EU-domstolen inte tog slutlig ställning i frågan, visar domstolens uttalanden i Visnapuu att den finska gårdsförsäljningen kunde vara godtagbar om den var av begränsad omfattning samt traditionell och hantverksmässig. För att överensstämma med EU-rätten bör därför en rätt till gårdsförsäljning i Sverige på liknande sätt vara förenad med begränsningar som kopplar till syftet att stärka besøksnäringen inom ramen för en restriktiv alkoholpolitik. Det kan handla om restriktioner som begränsar vilka tillverkare som får erbjuda gårdsförsäljning och restriktioner avseende själva försäljningen, exempelvis maxgränser för sålda volymer per kund, lägsta prissättning samt att försäljningen endast får ske från tillverkningsstället och i anslutning till exempelvis ett studiebesök eller en föreläsning kopplat till den aktuella alkoholdrycken. Sådana begränsningar behövs sannolikt för att tydliggöra att det är besöket snarare än försäljningen som står i centrum vid gårdsförsäljning, och för att säkerställa att den eventuella konkurrensfördel som medges gårdsförsäljare blir högst begränsad i jämförelse med producenter av alkoholdrycker i andra länder.

Kopplingen till målet att främja besøksnäringen är alltså sannolikt avgörande för att visa att syftet med gårdsförsäljning inte är att godtyckligt diskriminera utländska produkter. Det ska dock betonas att främjandet av besøksnäringen inte kan vara huvudsyftet med en restriktiv reglering. Den typen av ekonomiska intressen nämns inte i artikel 36 FEUF och har inte heller i något mål, såvitt utredningen känner till, erkänts av EU-domstolen som ett s.k. tvingande hänsyn av allmänintresse.»¹¹⁶

Den svenske ordningen er derfor innrettet slik at det er besøket som står i sentrum. Alle kjøp må innledes med et betalt foredrag eller omvisning på produksjonsstedet. Ordningen omfatter alle alkoholholdige drikkevarer, men bare småskala og håndverksmessig produksjon er omfattet og vinprodusenter må dyrke egne druer for å kunne kvalifisere for gårdssalg. Hvorvidt den svenske ordningen er i tråd med EU-retten, er ikke endelig avklart. Det kan dermed ikke legges til grunn at en norsk ordning utformet i tråd med den svenske uten videre vil være forenlig med EØS-retten. Det er likevel av en viss interesse å notere at Kommisjonen så langt ikke har fremsatt innsigelser, men bare uttalt at den vil følge med på utviklingen.¹¹⁷

Ved avgrensningen av en ny ordning, må staten være tydelig på hvorfor ordningen er begrenset til norske produsenter. Det bør synliggjøres at forskjellsbehandlingen er saklig begrunnet, og at det ikke er tale om noen alminnelig salgskanal for alkoholholdige drikkevarer. En ordning med gårdssalg bør etter vårt syn utformes

¹¹⁵ Hetne (2018) «All gårdsförsäljning äventyrar inte Systembolaget» <https://europakommentaren.se/2018/07/16/all-gardsforsaljning-aventyrar-inte-systembolaget/>.

¹¹⁶ SOU 2021:95 s. 108.

¹¹⁷ Se omtalen i punkt 1.5 ovenfor.

som et tydelig og avgrenset unntak. Hvilke typer drikk som skal kunne selges og hvilke kriterier og avgrensinger som bør benyttes må vurderes nærmere.

Arnesen og Sejersted ga i 2014-rapporten uttrykk for at prosessrisikoen vil øke jo mer omfattende ordningen gjøres, og at det kan være enklere å forsvare en ordning som er forbeholdt enkelte lokale småskalaprodusenter:

«[D]et kan hevdes at jo klarere det er at ordningen kun vil omfatte lokale småprodusenter, knyttet til tradisjonell gårdsdrift, med bruk bare av egenproduserte varer, knyttet til lokale opplevelser, etc. – desto enklere vil det være å argumentere for at dette er et legitimt og forholdsmessig regionalpolitisk virkemiddel.»¹¹⁸

De understreket likevel at det er et åpent spørsmål om en slik avgrensning er nok til å forsvare en forskjellsbehandling av utenlandske og nasjonale produsenter og produkter.

Vi kan slutte oss til Arnesen og Sejersteds synspunkt om at en begrenset gårdssalgssordning vil være enklere å forsvare EØS-rettslig. Jo mer omfattende ordningen gjøres, desto vanskeligere vil det være å begrunne en ulik behandling av nasjonale og utenlandske produsenter. Etter vårt syn vil prosessrisikoen kunne øke i takt med hvor omfattende ordningen gjøres. En norsk ordning bør, uavhengig av nærmere innretning, være av begrenset karakter. Dersom det åpnes for en generell adgang til direktesalg fra norske produsenter, uten noen nærmere avgrensning, vil det kunne være mer krevende å begrunne at ordningen ikke innebærer vilkårlig forskjellsbehandling eller en skjult handelshindring.

Et krav om at salget må skje ved tilvirkningsstedet etablerer en geografisk tilknytning mellom tilvirkning og salg. Salget kan dermed ikke gjennomføres ved bestilling eller tilsendning av produktet eller ved internettsalg fra produksjonsstedet. Et krav om at salget må utgjøre en del av stedets helhetlige karakter og salgstilbud, vil også være egnet til å begrense omfanget av ordningen. Det kan likevel være en risiko for at produksjons- og salgskonsepter etableres i nokså stort omfang, ikke bare i distriktene, men også i større byer og tettbygde strøk. Dette kan resultere i et betydelig salgsvolum utenom Vinmonopolet. Det bør under enhver omstendighet oppstilles begrensninger i tillatt salgsvolum, både totalt og i forbindelse med det enkelte besøk.

For å avgrense ordningens rekkevidde, kan det også innføres begrensninger med hensyn til hvilke aktører som kan gis bevilling. Det kan for eksempel stilles krav til produsentenes egenskaper eller størrelse, slik at ordningen forbeholdes nisje- eller småskalaprodusenter. Det kan også innføres et krav om at slike produsenter bare kan tilby salg av egenproduserte varer i forbindelse med en reiselivs- eller besøksopplevelse. Ordningen kan også knyttes opp mot ivaretagelse av norsk mat- og drikkekultur. I Meld. St. 11 (2023–2024) *Strategi for auka sjølvforsyning av jordbruksvarer og plan for opptrapping av inntektsmoglegheitene i jordbruket* definerer regjeringen lokal mat og drikke slik:

¹¹⁸ Arnesen og Sejersted s. 24.

«Lokal mat og drikke er produkt med lokal identitet eller særprega opphav, eller særskilde kvaliteter knytt til produksjonsmetode, tradisjon eller produkthistorie.»¹¹⁹

Det kan stilles krav om at produsentene benytter en viss andel egenproduserte eller lokalproduserte råvarer og/eller at produktene har særlige stedbundne kvaliteter, eksempelvis knyttet til produksjonsmetode, tradisjon eller historie.

Avgrensningen til norske produsenter vil fremstå mer plausibel dersom staten synliggjør særtrekkene ved gårdssalg.¹²⁰ I den forbindelse er det relevant å nevne at mange EU/EØS-land har ordninger med gårdssalg av egenprodusert alkohol. Dette kan underbygge at en slik ordning i Norge kan bidra til å sikre likebehandling, snarere enn forskjellsbehandling. I SOU 2021:95 ble det trukket frem forhold som kunne tale mot at gårdssalg kan ha diskriminerende virkning, eller i det minste at virkningen er begrenset for utelandbaserte virksomheter:

«Det går att argumentera för att en rätt att bedriva gårdsförsäljning skulle vara konkurrensutjämnande snarare än konkurrenssnedvridande eftersom det innebär att försäljning från tillverkningsstället tillåts i Sverige på samma sätt som det är tillåtet i de flesta andra länder. En sådan reglering skulle naturligtvis inte hindra tillverkare i andra länder att på motsvarande sätt sälja sina produkter till svenska konsumenter som besöker tillverkningsstället. ...»¹²¹

Det pekes også på at utenlandske aktører kan få tillatelse til gårdssalg dersom de etablerer seg i Sverige, og at de også har adgang til å selge alkoholholdige drikkevarer til svenske konsumenter gjennom privatimport:

«Det skulle naturligtvis heller inte finnas något i regleringen som hindrar att en utlandsbaserad tillverkare etablerar produktion i Sverige och därmed ges möjlighet att bedriva gårdsförsäljning under samma villkor som svenska tillverkare. Vidare kan konstateras att det för utlandsbaserade tillverkare redan i dag finns möjligheter att nå svenska konsumenter vid sidan av detaljhandelsmonopolet. Sedan EU-domstolens dom i målet Rosengren m.fl. är nämligen privatimport för personligt bruk tillåten.»¹²²

Disse argumentene er også relevante i en norsk kontekst. For å underbygge at ordningen ikke er proteksjonistisk motivert, kan det særlig vises til at norske konsumenter kan besøke produsenter i andre EØS-stater, og i den forbindelse kjøpe alkoholholdige drikkevarer. De har også mulighet til å importere begrensede kvanta alkoholholdig drikk fra slike produsenter.¹²³ Dette kan underbygge at forskjellsbehandlingen er saklig og legitimt begrunnet.

¹¹⁹ Meld. St. 11 (2023–2024) s. 40.

¹²⁰ Ifølge Sejersted og Arnesen kan det gjelde særlige regler for omsetning som inngår i en reiselivs- eller turistkontekst enn annen omsetning, jf. s. 19 og 23. De viser særlig til helligdagsfredslovens bestemmelser om salg fra faste utsalgssteder, som gjør unntak fra påbudet om helligdagsstengning for så vidt gjelder utsalgssteder som i det vesentlige selger lokale husflids- og suvenirvarer, og åpner for unntak for utsalgssteder som ligger på steder som regnes som typiske turiststeder.

¹²¹ SOU 2021:95 s. 102.

¹²² SOU 2021:95 s. 102.

¹²³ Sak C-170/04 *Rosengren* og sak C-186/05 *Kommisjonen mot Sverige* (privatimport).

Det er imidlertid viktig å understreke at restriksjonen – altså den begrensningen alkohollovens tillatelsessystem innebærer for utenlandske produsenter og varer – fremdeles må forankres i hensynet til folkehelsen. Staten må synliggjøre at alkoholovgivningens bevillingssystem for salg av alkohol er egnet og nødvendig av hensyn til å beskytte folkehelsen.

3 Vil en utvidet bevillingsordning kunne ha konsekvenser for Vinmonopolet?

3.1 Innledning

I det følgende vurderer vi hvilke konsekvenser en utvidet adgang til gårdssalg vil kunne ha for vinmonopolordningen. Vinmonopolet har en sentral posisjon i norsk alkoholpolitikk. Vinmonopolordningen er et viktig virkemiddel for å sikre ansvarlig salg av alkohol, og ordningen bidrar til omsetning i kontrollerte former med fravær av privatøkonomiske interesser som motiverende for salg. Gjennom regulert tilgjengelighet og ansvarlig salg, bidrar Vinmonopolet til å begrense alkoholkonsumet og skadevirkningene av alkohol. Det fremgår av mandatet at en grunnleggende forutsetning for å innføre en ordning med gårdssalg, er at Vinmonopolet kan bestå i sin nåværende form.

EØS-avtalen artikkel 16, som tilsvarer TEUV artikkel 37, åpner for eksistensen av statlige handelsmonopoler. Avtalepartene må likevel sikre at statlige handelsmonopoler tilpasses slik at det ikke forekommer noen nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling når det gjelder vilkårene for forsyning og avsetning. Statlige handelsmonopoler for alkohol har blitt vurdert opp mot EØS-avtalen artikkel 16 og TEUV artikkel 37 og funnet akseptable.¹²⁴ I sak C-189/95 *Franzén* la EU-domstolen til grunn at Systembolagets detaljhandelsmonopol var forenlig med EU-retten, så lenge det ikke fant sted noen forskjellsbehandling av innenlandske og utenlandske varer. EFTA-domstolen har lagt samme tilnærming til grunn i sak E-6/96, *Wilhelmsen* og E-1/97, *Gundersen*.

Selv om den norske monopolordningen tidligere er ansett forenlig med EØS-retten, er det ingen garanti for at dette vil være tilfellet i fremtiden. En ordning med direktesalg fra norske produsenter vil innebære en justering av norsk alkoholpolitikk. Det er lite tvilsomt at opprettelsen av alternative salgskanaler direkte til konsument vil innebære en viss begrensning av Vinmonopolets enerett til å selge alkoholholdige drikkevarer med en volumprosent over 4,7. Spørsmålet i det følgende er hvilke konsekvenser dette kan ha for Vinmonopolet.

Arnesen og Sejersted uttalte i 2014-rapporten at en innføring av gårdssalg ville kunne svekke Vinmonopolets stilling:

«[Det er] en betydelig prosessrisiko for at domstolene vil komme til at nisjesalg av slike produkter er i strid med EØS-avtalen, på en slik måte at dette vil svekke begrunnelsen for å opprettholde et generelt salgsmonopol. Det gjelder i prinsippet uansett hvordan en ordning for nisjesalg nærmere utformes, siden det er selve

¹²⁴ Sak C-189/95 *Franzén* og sak E-6/96, *Wilhelmsen*. I sak E-1/94 *Restamark*, avsnitt 64 uttalte EFTA-domstolen at bestemmelsene er «identical in substance».

forskjellsbehandlingen som er problemet. I tillegg kommer at en åpning for utvidet nisjesalg også vil kunne hevdes å svekke formålet bak, og konsistensen i, den restriktive norske alkoholpolitikken, som EØS-rettslig er en forutsetning for at monopolordningen kan opprettholdes ved siden av nisjesalgsordningen.»¹²⁵

I en rapport fra 2025 om nordiske alkoholmonopoler, gir også Verdens helseorganisasjon (WHO) uttrykk for at salg utenfor de statlige vinmonopolene kan utfordre monopolenes eksistensberettigelse:

«As more concessions allowing sales of alcoholic beverages outside the monopolies are made, their coverage rates will decline against a backdrop of increasing alcohol availability, resulting in greater consumption and associated harms at the population level, with specific concerns for younger age groups. Maintaining the monopolies' specialized stores, which offer a wide selection of products, employ knowledgeable staff and provide high levels of customer service, will become increasingly unsustainable if more alcohol can be purchased outside these entities. Allowing a broad range of alcohol products to be sold externally undermines the purpose of the Nordic monopolies as public health-oriented organizations and defeats their fundamental objectives. Furthermore, as more exceptions that favour domestic producers who can sell directly to consumers through farm sales and other arrangements are made, it becomes increasingly difficult to justify the existence of a monopoly with exclusive rights, thereby undermining its legal foundation.

In this context, proclaiming the public health significance of the monopoly systems will become increasingly challenging, as their reach and effectiveness will only diminish along with their public health impact.»¹²⁶

I det følgende vurderer vi om en innføring av gårdssalg kan påvirke vurderingen av Vinmonopolets enerett etter EØS-avtalen. I punkt 3.2 vurderer vi om etableringen av en slik alternativ salgskanal kan innebære at Vinmonopolet mister sin status som statlig handelsmonopol etter EØS-avtalen artikkel 16. I punkt 3.3 drøfter vi om en ordning med gårdssalg kan undergrave den den EØS-rettslige begrunnelsen for monopolordningen, og dermed svekke Vinmonopolets stilling som alkoholpolitisk virkemiddel.

3.2 Vil Vinmonopolet fremdeles anses som et statlig handelsmonopol etter EØS-avtalen artikkel 16?

Spørsmålet i det følgende er om en utvidet rett til gårdssalg kan innebære at Vinmonopolets status som statlig handelsmonopol etter EØS-avtalen artikkel 16 svekkes. I forbindelse med debatten om endringene i den svenske alkohollovgivningen, har Butler tatt til orde for at det ikke vil være mulig å åpne for alternative salgskanaler og samtidig beholde en vinmonopolordning:

¹²⁵ Arnesen og Sejersted s. 2-3.

¹²⁶ WHO, Nordic alcohol monopolies – Understanding their role in a comprehensive alcohol policy and public health significance (2025) s. 34-35.

«[W]here a retail sales regime no longer has exclusive rights, it naturally follows that such an assessment of national measures related to a retail sale regime is therefore no longer subject to the special provision of Article 37 TFEU. ...»¹²⁷

Butler understreket at den finske ordningen som ble vurdert av EU-domstolen i sak C-198/14 *Visnapuu* var langt mer begrenset enn den som ble foreslått i Sverige:

«Therefore, unlike what was the case in Visnapuu, the broad farm sales regime that is being considered in Sweden would have the effect of depriving Systembolaget of its exclusive rights as a state monopoly. If such a regime were to be introduced in Sweden, and subsequently challenged before the CJEU, the entire legal justification of Systembolaget would hang in the balance. In any case, it would be on much more uncertain ground as to its compatibility with EU law. As a matter of national law, Systembolaget would no longer be in possession of exclusive rights, given the discriminatory national measures that farm sales would entail. Thus, Systembolaget, for the first time, would inevitably have to be assessed by the CJEU for its compatibility with the general provisions of Articles 34–36 TFEU.»¹²⁸

Hva som utgjør et statlig handelsmonopol, fremgår ikke av EØS-avtalen artikkel 16 eller TEUV artikkel 37. Det fremgår imidlertid av EU-domstolens praksis at det ikke kreves at et monopol er heldekkende for å omfattes av TEUV artikkel 37. I sak C-347/88 *Kommisjonen mot Hellas* la EU-domstolen til grunn at det var tale om et statlig handelsmonopol selv om eneretten til import og salg av mineraloljeprodukter kun omfattet 65% av den totale etterspørselen i markedet.

Både EU- og EFTA-domstolen har akseptert at et nasjonalt detaljhandelsmonopol for alkohol ikke har absolutt enerett til salg.¹²⁹ I *Visnapuu* ble det finske vinmonopolet vurdert etter TEUV artikkel 37, selv om den finske alkoholloven åpnet for gårdssalg. Dette kan tilsa at EU-domstolen gir statene en viss frihet til å bestemme hvilke varer som skal inngå i alkoholmonopolets enerett, og at det kan være akseptabelt med et detaljhandelsmonopol for alkohol selv om det også åpnes for nisjesalg av alkoholholdige drikkevarer direkte fra produsent. EU-domstolens avgjørelse er imidlertid knapp på dette punktet, og domstolen omtaler ikke hva som skal til for å kunne anses som et statlig handelsmonopol etter TEUV artikkel 37.

Det må likevel kunne legges til grunn at EØS-avtalen artikkel 16 ikke krever at et statlig handelsmonopol må være heldekkende. Også i dag finnes det betydelige unntak fra Vinmonopolets enerett til salg av alkoholholdige drikkevarer med en volumprosent over 4,7. Alkoholholdig drikk som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde, herunder eplevin, pærevin og mjød kan selges direkte fra produsent dersom vilkårene i alkoholloven § 1-7f er oppfylt og kommunen har gitt bevilling til slikt salg. Det er også adgang til taxfree-salg fra norske flyplasser og havner/skip. Taxfree salget er i senere år utvidet gjennom åpning for salg ved ankomst og økte kvoter, og slikt salg og representerer en betydelig andel av den totale

¹²⁷ Graham Butler, 'Sweden and the Free Movement of Alcoholic Goods in the EU Internal Market', (2023), 29, European Public Law, Issue 1, s. 103.

¹²⁸ Butler s. 103-104.

¹²⁹ Sak E-9/00 *Rusbrus*, sak C-189/95 *Franzén* og sak C-198/14 *Visnapuu*.

alkoholomsetningen. I tillegg kan forbrukere i Norge importere alkohol til privat konsum fra produsenter og forhandlere i EØS-området.

I SOU 2021:95 ble det lagt til grunn at den svenske vinmonopolordningen fremdeles måtte vurderes etter TEUV artikkel 37, selv om det ble åpnet for gårdssalg:

«Ett införande av gårdsförsäljning skulle innebära att ett särskilt undantag införs från ensamrätten för den som har ett gårdsförsäljningstillstånd. Även detta undantag skulle innebära att andra än de som erhållit tillstånd, t.ex. utlandsbaserade aktörer, inte skulle få bedriva detaljhandel med alkoholdrycker i Sverige. Målet Visnapuu ger enligt utredningen inte skäl att utgå från annat än att den svenska monopolregleringen, som innebär ett förbud för andra än Systembolaget att bedriva detaljhandel, även efter ett införande av gårdsförsäljning ska prövas mot artikel 37 FEUF.

Det går alltså inte att utläsa från målet Visnapuu att Systembolagets ensamrätt att bedriva detaljhandel skulle prövas mot något annat än artikel 37 FEUF om den blev föremål för EU-domstolens prövning.»¹³⁰

I utredningen bemerkes det likevel at den EU-rettslige vurderingen av Systembolagets stilling vil kunne endres dersom det innføres omfattende unntak fra Systembolagets enerett. Av den grunn understrekes det at gårdssalg bør reguleres på en måte som skiller slikt salg fra sedvanlig detaljhandel som drives av Systembolaget. Det bemerkes at man vil kunne sikre at gårdssalg ikke utgjør en alternativ salgskanal til Systembolaget ved å begrense salg til produksjonsstedet og kreve at salg skjer i begrenset mengde og i forbindelse med et betalt opphold eller foredrag. På denne måten vil det ikke etableres en ordning hvor forbrukeren i praksis velger mellom å kjøpe alkoholholdige drikkevarer hos Systembolaget eller en lokal produsent, og det blir dermed ikke snakk om to alternative salgskanaler.

I utredningen bemerkes det videre at dette vil sikre at volumene som selges gjennom gårdssalg ikke ville utgjøre mer enn en ubetydelig del av det totale salget av alkoholholdige drikkevarer i Sverige. Vurderingen var at innføringen av gårdssalg etter en slik modell ikke ville endre Systembolagets enerett, og at det fremdeles ville være tale om et statlig handelsmonopol etter TEUV artikkel 37.

Slik vi ser det, vil Vinmonopolet fortsatt være å anse som et statlig handelsmonopol etter EØS-avtalen artikkel 16, selv om det innføres et nytt og begrenset unntak fra eneretten. Som utgangspunkt må avgrensningen av monopolets enerett være overlatt til den enkelte stat. Vår vurdering er at en utvidelse av bevillingsordningen til også å omfatte en begrenset form for gårdssalg ikke vil innebære at Vinmonopolet mister sin status som statlig handelsmonopol etter EØS-avtalen.

Selv om statene etter EU/EØS-retten har et handlingsrom med hensyn til avgrensning av monopolenes enerett, bør den nye ordningen rammes inn slik at gårdssalg ikke fremstår som en uthuling av Vinmonopolets enerett. I tillegg til å kreve at forbrukeren fysisk reiser til produksjonslokalene, bør det oppstilles nærmere avgrensninger med hensyn til hvilke aktører som kan selge egenprodusert alkohol, hvilke typer alkohol som kan selges og hvilke kvanta, jf. omtalen i punkt 2.4.5 ovenfor. På denne måten kan det synliggjøres at gårdssalg utgjør en begrenset

¹³⁰ SOU 2021:95 s. 114.

ordning som skiller seg fra annen omsetning, og i liten grad berører Vinmonopolets enerett.

3.3 Påvirker gårdssalget vurderingen av Vinmonopolet etter EØS-avtalen artikkel 16?

I det følgende drøfter vi om en innføring av gårdssalg kan påvirke Vinmonopolets forenlighet med EØS-avtalen artikkel 16. Hvis Vinmonopolets enerett til å selge alkoholholdige drikkevarer over 4,7 volumprosent alkohol begrenses, blir spørsmålet om Vinmonopolet ikke lenger kan anses som et egnet og nødvendig virkemiddel for å redusere de skadelige virkningene av alkohol gjennom å begrense alkoholkonsumet.

I sak C-189/95 *Franzén* uttalte EU-domstolen at formålet med TEUV artikkel 37 er å forene medlemsstatenes muligheter for å opprettholde visse handelsmonopoler som middel til å forfølge mål i allmennhetens interesse med de krav som følger av det indre markedets opprettelse og funksjon:

«The purpose of Article 37 of the Treaty is to reconcile the possibility for Member States to maintain certain monopolies of a commercial character as instruments for the pursuit of public interest aims with the requirements of the establishment and functioning of the common market. It aims at the elimination of obstacles to the free movement of goods, save, however, for restrictions on trade which are inherent in the existence of the monopolies in question.»¹³¹

EU-domstolen til grunn at det svenske alkoholmonopolet ivaretok en offentlig interesse, ettersom det hadde til hensikt å beskytte folkehelsen mot skadelige virkninger av alkohol.

Hvorvidt et statlig handelsmonopol må ivareta offentlige hensyn for å kunne rettferdiggjøres, er ikke entydig avklart i rettspraksis. Arnesen og Sejersted går langt i å antyde at Vinmonopolets detaljhandelsmonopol ikke krever en EØS-rettslig begrunnelse:

«Domstolen [i Franzén] kan imidlertid også forstås slik at det først er der handelsmonopolet innebærer en handelshindring at det må være forankret i ikke-økonomiske hensyn. Problemstillingen er særlig aktuell der handelsmonopolet, som Vinmonopolet, er et detaljsalgsmonopol. Dette fordi regler som gjelder selve omsetningen av en vare ikke er å anse som tiltak med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriksjoner dersom de påvirker omsetningen av innenlandske og importerte varer på samme måte, rettslig og faktisk.¹³ Det virker da umiddelbart inkonsistent om et detaljsalgsmonopol som påvirker omsetningen av innenlandske og importerte varer på samme måte, rettslig og faktisk, må være nødvendig for å ivareta ikke-økonomiske hensyn for å være forenlig med EØS-avtalen art. 16, mens en ordning som har de samme virkningene for samhandelen, uten at det gjøres bruk av et statlig handelsmonopol, ikke behøver det. Spørsmålet må anses

¹³¹ Sak C-189/95 *Franzén* avsnitt 39. EFTA-domstolen har lagt til grunn det samme i sak E-4/04, *Pedice*.

som uavklart, men etter vår oppfatning er det først der elementer ved det statlige handelsmonopolet også innebærer en handelshindring som rammes av EØS art. 11 eller en forskjellsbehandling av varer omfattet av monopolets enerett, at monopolet må tilfredsstille EØS-rettslige begrunnelseskrav. Etter vår oppfatning er ikke Vinmonopolets detaljsalgsmonopol i seg selv noe som krever en EØS-rettslig begrunnelse.»¹³²

I *Agreement on the European Economic Area. A Commentary* («EØS-kommentaren») er kriteriet om at monopolet skal utgjøre et «instrument for the pursuit of public interest aims» kommentert slik:

«This indicates a general requirement that all State monopolies of a commercial character have to be based on public interest considerations in order to be in compliance with Art. 37(1) TFEU (and thus Art. 16 EEA). There are good reasons to assume that the answer is in the affirmative, taking into consideration the overriding interests of the free movement of goods and the avoidance of discrimination between domestic and imported products. The mere existence of a State monopoly may represent a restriction on the free movement of goods. However, ECJ case-law has not completely clarified the issue, neither regarding the requirement of a public interest base, nor which public interests that can be included.»¹³³

I sak C-198/14 *Visnapuu* drøftet ikke EU-domstolen formålet med det finske alkoholmonopolet nærmere, uten at det kan leses for mye inn i dette. Etter vårt syn bør det tas høyde for at EØS-avtalen artikkel 16 må tolkes slik at et statlig handelsmonopol må forfølge et allment hensyn for å være forenlig med EØS-retten.

Det fremgår ikke av EØS-avtalen artikkel 16 at et statlig handelsmonopol må være egnet og nødvendig for å ivareta et legitimt hensyn dersom det skal kunne opprettholdes, sml. EØS artikkel 13 med tilhørende rettspraksis. Domstolens beskrivelse av formålet med artikkel 16 – at statene kan beholde monopoler som middel for å forfølge mål i allmennhetens interesse – kan likevel tilsa at EØS-avtalen artikkel 16 bare beskytter statlige monopoler som er basert på legitime hensyn, og som er egnede og proporsjonale for å oppnå formålet. En slik tolkning understøttes av EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-9/00 *Rusbrus*:

«It is not necessary to consider whether there is a sufficient basis in the EEA Agreement for establishing the possibility of justifying national measures contrary to Article 16 EEA on grounds of public health. Justification would in any case not be possible if the national measure do not meet the conditions of being necessary to protect the objective pursued and proportionate to that objective.»¹³⁴

EFTA-domstolens formuleringer kan tilsa at et statlig handelsmonopol må være et egnet og nødvendig virkemiddel for å ivareta hensynet til folkehelsen. Hvordan EØS-avtalen artikkel 16 skal tolkes er imidlertid ikke helt klart, og vurderingstemaet etter EØS-avtalen artikkel 16 kan tenkes å være noe lempeligere. Dersom man

¹³² Arnesen og Sejersted s. 8.

¹³³ Jonas W. Myhre. «Article 16 [State monopolies of a commercial character]», I Finn Arnesen (red.) mfl., *Agreement on the European Economic Area. A Commentary*, Universitetsforlaget, 2018, s. 223–334, på s. s. 332–333.

¹³⁴ Avsnitt 46.

anlegger en formålsorientert tolkning av EØS-avtalen artikkel 16, og dermed anvender en mer tradisjonell restriksjonstest, vil man ved en liberalisering av norsk alkoholpolitikk måtte vurdere om monopolet fremdeles er et egnet og nødvendig virkemiddel for å ivareta hensynet til folkehelsen. For å kunne opprettholde en vinmonopolordning, må det dermed kunne vises til at dette tiltaket inngår som del av en restriktiv, helhetlig og konsistent alkoholpolitikk. Hvor intens prøvelsen av begrunnelsen for og proporsjonaliteten av vinmonopolordningen vil være i en eventuell fremtidig traktatbruddprosess er likevel et uavklart spørsmål.

Det er som utgangspunkt overlatt til den enkelte stat å fastsette sitt beskyttelsesnivå i alkoholpolitikken. Opprettholdelsen av Vinmonopolet må sees i sammenheng med at Norge på alkoholområdet har valgt et høyt beskyttelsesnivå av hensyn til folkehelsen. Dersom en regelendring i realiteten innebærer et endret beskyttelsesnivå, vil det kunne få konsekvenser for rettferdiggjøringen av vinmonopolordningen. I sak E-3/06 *Ladbroke's*, som gjaldt pengespill, uttalte EFTA-domstolen at det måtte være samsvar mellom tiltaket og det aktuelle beskyttelsesnivået, slik at et monopol bare ville være nødvendig hvis det var «functionally needed in order to reduce the problems to the level opted for.» Domstolen EFTA-domstolen uttalte at dersom det viser seg at staten har valgt et lavt beskyttelsesnivå, er det mindre sannsynlig at en monopolordning er nødvendig for å oppnå dette beskyttelsesnivået.¹³⁵

I en fremtidig ordning må det sikres at unntaket som innføres i Vinmonopolets enerett ikke senker beskyttelsesnivået på alkoholområdet. Dersom beskyttelsesnivået senkes, vil dette kunne påvirke vurderingen av om vinmonopolordningen fremdeles er genuint begrunnet i hensynet til folkehelsen, og utgjør et egnet og nødvendig tiltak i så måte. Jo mer omfattende unntak som innføres fra Vinmonopolets enerett til salg av alkoholholdige drikker i gruppe 2 og 3, desto mer risikerer man å svekke man den juridiske legitimiteten av Vinmonopolordningen. Satt på spissen kan staten vanskelig høres med at hensynet til folkehelsen tilsier opprettholdelsen av et vinmonopol med begrensede åpningstider dersom en skulle åpne for salg av sterkere alkoholholdige drikkevarer i døgnåpne kiosker og bensinstasjoner. En ordning med gårdssalg ligger likevel langt fra en slik liberalisering. En bevillingsordning som innebærer en markant salgsøkning, vil derimot kunne tilsa at beskyttelsesnivået er senket. Videre vil det kunne hevdes at norsk alkoholpolitikk i et slikt tilfelle ikke lenger fremstår konsistent.

Det foreligger forholdsvis omfattende praksis knyttet til konsistenskravet på pengespillområdet. Vi bemerker imidlertid at det ikke uten videre er slik at reguleringen av pengespill og alkohol vil vurderes på samme måte. Slik vi ser det, vil imidlertid de relevante vurderingstemaene i noen grad være sammenfallende. Det avgjørende er å sikre at det overordnede formålet staten forfølger ikke undergraves av myndighetsbestemte tiltak som går i klart motsatt retning.

Kravet til konsistens på pengespillområdet illustreres av sak E-1/06 *Norsk tipping*. Spørsmålet i saken var om Norsk Tipping AS' enerett til å drive utbetalingsautomater måtte settes til side som stridende mot EØS-avtalens regler

¹³⁵ Avsnitt 59.

om fri etableringsrett og fri bevegelse for tjenester. EFTA-domstolen uttalte at en EØS-stat som har valgt å bekjempe spilleavhengighet gjennom å redusere spilltilbudet ved å legge driften av spilleautomater til et statseid monopol, ikke samtidig kan godkjenne eller tåle tiltak som omfattende markedsføring, som kan lede til en økning i spilltilbudet.¹³⁶ I sak E-3/06 *Ladbroke's* uttalte EFTA-domstolen at markedsføring og utvikling av nye typer spill var relevant å se hen til i vurderingen av konsistensen i norsk pengespillpolitikk, og særlig avhengighetsskapende spill kunne stride mot målsetningen om å bekjempe spillavhengighet.¹³⁷

For at en ordning med gårdssalg ikke skal fremstå som et brudd med den norske alkoholpolitikken, må det innføres begrensninger som sikrer at gårdssalg ikke fremstår som noen alminnelig salgskanal. Det må også sees hen til de hensyn som begrunner Vinmonopolets detaljhandelsmonopol. Monopolet er ment å sikre kontrollert detaljhandel av drikk som inneholder mer enn 4,7 volumprosent alkohol. Gjennom fravær av privatøkonomiske interesser kan Vinmonopolet fremme sosial kontroll ved salg av alkoholholdig drikk. Vinmonopolet gir kunden kunnskap om ulike alkoholholdige drikkevarer uten å oppfordre til kjøp. Ved gårdssalg vil derimot produsenten gjennom kontakt med kunden kunne anbefale kjøp av egne produkter. Det må sikres at tilstedeværelsen av privatøkonomiske interesser ikke utfordrer grunntanken med Vinmonopolet, som blant annet innebærer at sosial kontroll best kan sikres når selger ikke ivaretar privatøkonomiske interesser. Fravær av privatøkonomiske interesser er imidlertid ikke et mål i seg selv, men et middel for å ivareta folkehelsen. Staten må derfor innføre mekanismer som sikrer at produsentenes privatøkonomiske interesser ikke undergraver dette formålet. Dette kan gjøres gjennom å regulere betingelsene og vilkårene for slik omsetning. Det må blant annet klargjøres hvordan reklameforbudet skal anvendes ved gårdssalg, og det innføres mekanismer for kontroll av salg direkte til forbrukere.

Vinmonopolet er et viktig alkoholpolitisk virkemiddel, og en fremtidig ordning må innrettes slik at monopolene ikke svekkes. Det må derfor synliggjøres at en ordning med gårdssalg ikke røkter ved begrunnelsen for vinmonopolordningen. På denne måten kan det underbygges at den norske alkoholpolitikken fremdeles er konsistent, og at Norge ikke har valgt å senke sitt beskyttelsesnivå på alkoholområdet. Jo mer begrenset en gårdssalgsordning er, desto mindre innvirkning vil det ha på konsistensen i norsk alkoholpolitikk.

Etter EØS-avtalen artikkel 16, må avtalepartene sikre at statlige handelsmonopoler tilpasses slik at det ikke forekommer noen nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling når det gjelder vilkårene for forsyning og avsetning. Et særlig spørsmål er om gårdssalg kan innebære en nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling av varer som omsettes gjennom Vinmonopolet. Denne problemstillingen ble drøftet i SOU 2021:95:

«Som visats ovan skulle gårdsförsäljning utgöra ett undantag från detaljhandelsmonopolet som EU-rättsligt ska prövas separat från monopol. Införandet av gårdsförsäljning bör därför inte direkt påverka frågan huruvida detaljhandelsmonopolet är anpassat på ett icke-diskriminerande sätt. Det går

¹³⁶ Avsnitt 43.

¹³⁷ Avsnitt 53-54.

i och för sig att tänka sig en situation där gårdsförsäljning av en produkt, om konsumenterna gillar den, kan komma att leda till ökad försäljning av produkten även på Systembolaget. Det finns dock i det sammanhanget skäl att beröra frågan om Systembolagets produkturval.

Systembolagets inköp av produkter till sitt fasta sortiment sker genom offertförfrågningar som är öppna för såväl svenska som utländska produkter som uppfyller kriterierna i offertunderlaget. ...»¹³⁸

Etter vårt syn er det liten grunn til å tro at en åpning for gårdssalg vil kunne innebære en nasjonalitetsbestemt diskriminering når det gjelder vilkårene for forsyning og avsetning hos Vinmonopolet. Som fremhevet i det siterte, kan det tenkes at gårdssalg medfører økt salg av et bestemt produkt som er produsert i Norge, dersom forbrukerne blir kjent med produktet og liker det. Vår vurdering er likevel at ordningen ikke vil være å anse som en nasjonalitetsbestemt diskriminering. Vi viser til at det – på samme måte som i Sverige – er strenge krav til Vinmonopolet hva gjelder produktutvalg, for å sikre likebehandling. Alle produsenter av alkoholholdig drikk som inneholder over 4,7 volumprosent alkohol, så vel nasjonale som utenlandske, har mulighet til å få innpass i Vinmonopolets basis- eller bestillingsutvalg. Dette sikrer tilgjengelighet for konsumenter i hele landet, uavhengig av hvor varen er produsert.

Hvorvidt en bevillingsordning som innebærer at norske produsenter gis rett til å selge alkoholholdige drikkevarer direkte til forbrukere vil påvirke vurderingen av Vinmonopolet etter EØS-avtalen artikkel 16 beror på den nærmere utformingen av ordningen. Det er viktig at ordningen ikke fremstår som et brudd med en ellers restriktiv alkoholpolitikk. Det må dermed påses at adgangen til å selge sterkere alkoholholdige drikker utenom polet er begrenset, og at ordningen rammes inn slik at den ikke rokke ved konsistensen i den norske alkoholpolitikken.

¹³⁸ SOU 2021:95 s. 115-116.

4 Konsekvensen av gårdssalg for øvrige alkoholpolitiske virkemidler

I det følgende vurderer vi hvilke konsekvenser en utvidelse av ordningen for gårdssalg vil kunne få for den EØS-rettslige vurderingen av øvrige alkoholpolitiske virkemidler. Flere av tiltakene i norsk alkoholpolitikk er å anse som restriksjoner på EØS-rettens grunnfriheter. Slike restriksjoner kan bare rettferdiggjøres dersom de forfølger formål EØS-retten anerkjenner som legitime og er egnet til og nødvendige tiltak for å oppnå disse formålene. Det kreves videre at tiltaket må være konsistent sett opp mot den politikken som føres. Et restriktivt tiltak vil bare anses egnet til å sikre gjennomføringen av det påberopte formålet dersom det oppfylles på en sammenhengende og systematisk måte.¹³⁹

Dersom alkoholpolitikken innrettes på en mindre restriktiv måte, vil også andre alkoholpolitiske virkemidler enn vinmonopolordningen kunne bli utfordret EØS-rettslig. Legitimiteten til de enkelte delene av alkoholpolitikken avhenger av at politikken er helhetlig. Det er derfor viktig at endringer i alkohollovgivningen samsvarer med statens alkoholpolitiske grunnsyn, og inngår som ledd i en mer overordnet og konsistent strategi.

Hovedelementene i dagens alkoholpolitikk er løyveordning, reklameforbud, informasjonsarbeid, aldersgrenser, vinmonopolordning og avgifter. De alkoholpolitiske virkemidlene er alle begrunnet i et felles mål om å begrense alkoholforbruket og dets skadevirkninger, samtidig som alkohol skal være en lovlig omsatt vare. Virkemidlene er ment å virke sammen og forsterke hverandre. Den norske alkoholpolitikken har ligget fast gjennom en årrekke, også før Norge signerte EØS-avtalen, og det er lite tvilsomt at de tiltak som inngår i virkemiddelpakken reelt sett har vært ment å begrense skadevirkningene av alkohol av hensyn til folkehelsen.

Som det fremgår av drøftelsene i punkt 2.4.3, 3.2 og 3.3, vil en begrenset ordning med gårdssalg kunne innrettes på en måte som ikke bryter med den strenge norske alkoholpolitikken. Det bør etter vårt syn innføres begrensninger som sikrer at gårdssalg ikke fremstår som noen alminnelig salgskanal, og ordningen bør ikke medføre noen vesentlig økning i det totale alkoholkonsumet. I et slikt tilfelle vil en ordning med gårdssalg neppe i seg selv kunne sies å undergrave konsistensen i norsk alkoholpolitikk, og dermed røkke ved den EØS-rettslige begrunnelsen av øvrige alkoholpolitiske virkemidler.

I konsistensvurderingen må imidlertid ulike tiltak vurderes samlet. I sak C-333/14 *Scotch Whisky Association* kom EU-domstolen til at konsistenskravet var oppfylt fordi den nasjonale lovgivningen i Skottland var ledd i en mer generell politisk strategi som tok sikte på å bekjempe konsekvensene av alkohol. Det aktuelle tiltaket i saken

¹³⁹ Se fremstillingen i punkt 2.3 og 2.4 ovenfor.

var blant 40 lovregler som på en sammenhengende og systematisk måte hadde til formål å redusere alkoholforbruket i den skotske befolkningen, uavhengig av hvor eller hvordan forbruket fant sted.

I de senere år har det funnet sted en viss liberalisering av norsk alkoholpolitikk gjennom blant annet gjennom økte taxfreekvoter. Med virkning fra 2016 ble det også åpnet for gårdssalg av alkoholholdig drikke som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. Etter vårt syn er også reguleringen av varer som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde relevant å se hen til i konsistensvurderingen. Vi har bemerket oss at Arnesen og Sejersted synes å være av en annen oppfatning.¹⁴⁰ De utelukker likevel ikke at en mer omfattende nisjesalgsordning kan inngå som et av flere utviklingstrekk som til sammen svekker konsistensen i den restriktive norske alkoholpolitikken.

ESA har i brev til norske myndigheter stilt spørsmål ved om forbudet mot alkoholreklame fremdeles er forenelig med EØS-avtalen.¹⁴¹ ESA har vist til utviklingen i norsk alkoholpolitikk de siste årene, herunder innføring av nye unntak fra reklameforbudet. Norske myndigheter har overfor ESA fastholdt at reklameforbudet, sammen med andre restriktive tiltak på alkoholområdet, utgjør en effektiv, helhetlig og konsistent politikk for å beskytte folkehelsen, og at det ikke finnes mindre inngripende tiltak som kan ivareta dette beskyttelsesnivået på en like god måte.

Selv om en innføring av en begrenset gårdssalgsordning neppe vil rokke ved konsistensen i den norske alkoholpolitikken og dermed sette øvrige alkoholpolitiske virkemidler på spill, kan dette stille seg annerledes hvis det innføres andre tiltak som trekker den norske alkoholpolitikken i en mer liberal retning. For å leve opp til EØS-rettens krav, må statens ulike tiltak inngå som ledd i en mer overordnet strategi. Ved en eventuell liberalisering av alkoholpolitikken på ulike områder må den kumulative effekten vurderes.

¹⁴⁰ Arnesen og Sejersted s. 16.

¹⁴¹ ESA Case No: 92228.

5 Oppsummering og konklusjon

Fremstillingen i punkt 2 viser at en bevillingsordning som utvider adgangen til salg fra norske produsenter vil utgjøre en restriksjon på den frie vareflyt etter EØS-avtalen artikkel 11. Restriksjonen kan likevel rettferdiggjøres etter EØS-avtalen artikkel 13 dersom den er genuint begrunnet i hensynet til folkehelsen, og utgjør et egnet og nødvendig virkemiddel i så henseende. Det må imidlertid ikke være tale om en vilkårlig forskjellsbehandling eller en skjult hindring for samhandelen mellom avtalepartene.

Hvilke avgrensninger som oppstilles er av sentral betydning for den EØS-rettslige vurderingen. Etter vårt syn vil en gårdssalgsordning lettere kunne rettferdiggjøres dersom det oppstilles nærmere krav til både produsentene omfattet av ordningen, samt krav til produktenes egenskaper og/eller tilvirkningsmåte og det innføres begrensninger i tillatt produksjons- og salgsvolum. Ordningen bør med andre ord rammes inn, slik at det ikke er fritt frem for enhver norsk produsent å selge egenprodusert alkohol i større omfang direkte til norske forbrukere.

Ordningen bør altså innrettes i tråd med Norges restriktive alkoholpolitikk, som på konsistent og systematisk vis beskytter folkehelsen gjennom å forebygge skadevirkningene av alkohol. Gårdssalgsordningen bør derfor være klart rammet inn slik at tilgjengeligheten av alkoholholdig drikke ikke blir betydelig utvidet gjennom nye salgskanaler. Gårdssalg vil følgelig lettere kunne forsvares EØS-rettslig dersom tilgjengeligheten av alkoholholdig drikk ikke utvides vesentlig og ordningen dermed ikke har større betydning for totalkonsumet av alkohol i befolkningen.

Uavhengig av hvordan gårdssalgsordningen utformes, må staten begrunne hvorfor det er legitimt å forskjellsbehandle norske og utenlandske produsenter. EU-domstolens avgjørelse i sak C-198/14 *Vasnapuu* kan tilsi at en gårdssalgsordning forbeholdt nasjonale produsenter ikke uten videre er å anse som en skjult handelshindring. Selv om innenlandske produsenter fikk tilgang til en salgskanal som ikke sto til rådighet for utenlandske produsenter, var ikke dette tilstrekkelig til å konstatere diskriminering. EU-domstolen ga begrenset med veiledning i *Vapanuu*, og det er derfor ikke mulig å beskrive med sikkerhet hvilke rammer som må oppstilles for å overholde EØS-rettens krav.

Etter vårt syn vil Vinmonopolet beholde sin status som statlig handelsmonopol etter EØS-avtalen artikkel 16 selv om det innføres en begrenset gårdssalgsordning. Et statlig handelsmonopol må ikke nødvendigvis være heldekkende, og Vinmonopolet vil kunne opprettholde sitt detaljhandelsmonopol selv om enkelte produsenter kan få bevilling til å selge egenprodusert alkohol til forbrukere fra egne produksjonslokaler.

At enkelte aktører kan selge alkohol utenom Vinmonopolet bryter heller ikke uten videre med konsistensen i den norske alkoholpolitikken. Dette vil likevel kunne avhenge av hvordan ordningen innrettes. Gårdssalgsordningen bør derfor innrettes slik at det er tydelig at formålet ikke er å opprette alternative utsalgssteder som står i konkurranse med Vinmonopolet.

Slik vi ser det er det mulig å forene en begrenset form for gårdssalg med en streng alkoholpolitikk, og dermed fortsatt forsvare at Vinmonopolets enerett. Prosessrisikoen vil være mer begrenset så lenge gårdssalg ikke fremstår som en alternativ salgskanal til Vinmonopolet. Det bør derfor innføres rammer for ordningen som kan sikre at salget skjer i begrenset omfang, og at ordningen beholdes produsenter og produkter med særlige karakteristika. Slikt salg vil etter vårt syn ikke røkke ved konsistensen i norsk alkoholpolitikk og heller ikke undergrave formålet med vinmonopolordningen.

En begrenset adgang til gårdssalg vil ikke i seg selv innebære noen omfattende liberalisering av norsk alkoholpolitikk. Endringen vil likevel kunne inngå som et moment i en bredere vurdering dersom vinmonopolordningen skulle bli utfordret rettslig. Dersom endringen ledsages av ytterligere justeringer i liberal retning, vil konsekvensen i sum kunne bli at Norge har senket sitt beskyttelsesnivå i alkoholpolitikken. Dette vil kunne ha konsekvenser ikke bare for Vinmonopolordningen, men også andre alkoholpolitiske virkemidler slik som reklameforbudet.

Som det fremgår av drøftelsene ovenfor, kan det ikke med sikkerhet slås fast at en bevillingsordning som åpner for gårdsalg fra norske produsenter vil være forenlig med EØS-retten. Utgangspunktet er at restriksjoner på den frie bevegelse er forbudt og at unntak skal tolkes restriktivt. Det innebærer at EØS-statene må kunne underbygge at restriksjonen er begrunnet i et legitimt hensyn, at den er egnet og nødvendig og ikke innebærer en vilkårlig forskjellsbehandling eller en skjult handelshindring. Det er statene som har bevisbyrden for at et tiltak som begrenser den frie vareflyt er begrunnet i et legitimt hensyn og er forholdsmessig.¹⁴² Det kan ikke utelukkes at EU- eller EFTA-domstolen vil komme til at en slik ordning strider mot EU/EØS-retten. Spørsmålet blir hvilke konsekvenser dette vil ha, og særlig hvilken adgang det er til å reversere en regelendring og gå tilbake til tidligere rettstilstand.

Etter vårt syn vil en slik rettslig avklaring fra EU- eller EFTA-domstolen innebære at den norske alkoholoven må endres. Det vil etter vårt syn være anledning til å avvikle ordningen med gårdssalg. Det er neppe grunn til å frykte at vinmonopolordningen dermed er satt på spill. Dette samsvarer med hva som ble lagt til grunn i SOU 2021:95:

«Sammanfattningsvis skulle Sverige vara skyldig att anpassa regleringen eller, om det skulle anses vara nödvändigt, slopa rätten till gårdsförsäljning om den skulle befinnas vara oförenlig med EU-rätten. Sverige skulle däremot alltså inte vara tvingat att avskaffa detaljhandelsmonopolet, även om EU-domstolen skulle anse att monopolet var oförenligt med EU-rätten till följd av undantaget för gårdsförsäljning. Trots vad som sägs ovan om den osäkerhet som alltid finns i EU-rättsliga frågor, bedömer utredningen att det knappast råder någon tvekan avseende möjligheten att på detta sätt «backa bandet» om det skulle visa sig nödvändigt för att bevara detaljhandelsmonopolet.»¹⁴³

¹⁴² Jf. sak E-9/00 *Rusbrus* avsnitt 54, sak E1/06 *Norsk tipping* avsnitt 31, sak E-16/10 *Philip Morris* avsnitt 85 og sak E-8/16 *Netfonds* avsnitt 127.

¹⁴³ SOU 2021:95 s. 120.

Arnesen og Sejersted synes også å mene at konsekvensen av at gårdsalgsordningen bryter med EØS-retten vil være at lovendringen må reverseres. De uttrykker seg likevel noe mer forsiktig:

«Dersom domstolene kommer til at en ordning med nisjesalg av produkter som er omfattet av EØS-avtalen utgjør en uberettiget forskjellsbehandling i strid med art. 11 eller art. 16, vil dette i prinsippet kunne løses enten ved at ordningen avskaffes, eller ved at det generelle salgsmonopolet avskaffes eller tilpasses. Det er med andre ord ikke gitt at et brudd på EØS-avtalen her vil føre til at salgsmonopolet uten videre ryker. Det vil antagelig være nok å reversere reformen. Samtidig vil det kunne være en viss fare for at forsøket på å innføre en nisjesalgsordning vil kunne svekke både begrunnelsen bak og konsistensen i monopolordningen som sådan, slik at den vil stå svakere dersom den igjen skulle bli utfordret rettslig. Anførselen vil i så fall blant annet kunne være at norske myndigheter ikke er tilstrekkelig oppriktige i sitt ønske om å ivareta folkehelsehensyn når man er villig til å gjøre unntak fra monopolet ut fra nasjonale næringspolitiske hensyn. Hvor langt et slikt argument vil rekke er vanskelig å vurdere, men at det i noen grad vil svekke robustheten i den EØS-rettslige begrunnelsen for å opprettholde et salgsmonopol på alkohol synes klart.»¹⁴⁴

For sikre at adgangen til reversering blir reell, bør det legges til rette for at utstedte tillatelser til gårdssalg kan trekkes tilbake. Det bør klargjøres at tillatelsene er utstedt med forbehold at ordningen er EØS-konform, slik at adressatene ikke opparbeider en berettiget forventning om at tillatelsene vil bestå dersom ordningen skulle måtte reverseres. I Sverige er retten til gårdssalg innført som en prøveordning, og det kan vurderes om tilsvarende modell bør velges i Norge.

¹⁴⁴ Arnesen og Sejersted s. 22-23.