

Helse- og omsorgsdepartementet

Postboks 8011 Dep  
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:

Saksbehandler:

Dato:

14/6881-2

Solveig Haukenes Aase

07.10.2014

## Svar på høring - endringer i alkoholforskriftens reklamebestemmelser

Helsedirektoratet viser til høringsbrev og høringsnotat av 7.7.2014 fra Helse- og omsorgsdepartementet. Høringen gjelder forslag om endringer i forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk mv (alkoholforskriften).

Bakgrunnen for forslagene er i hovedsak de siste tiårs utvikling innen kommunikasjon overfor forbrukere og forbrukernes økte forventninger om å få informasjon om produkter. Samtidig er det lagt til grunn at et helhetlig og sterkt reklameforbud skal opprettholdes.

Helse- og omsorgsdepartementets forslag innebærer til dels en opprydding i regelverket og kodifisering av allerede gjeldende praksis, men også flere viktige unntak fra dagens reklameforbud. Departementet vil blant annet åpne for at ulike aktører i alkoholbransjen kan gi nøktern, konkret produktinformasjon om alkoholholdige produkter, dersom informasjonen gis via kanaler som forbrukeren selv må oppsøke.

### Bakgrunn

Helsedirektoratet skal styrke hele befolkningens helse gjennom helhetlig og målrettet arbeid på tvers av tjenester, sektorer og forvaltningsnivå. Direktoratet skal gjøre dette med utgangspunkt i rollen som fagorgan, regelverksforvalter og iverksetter på helsepolitiske områder.

Helsedirektoratet har ansvar for fortolkningen av alkoholregelverket, herunder reklamebestemmelsene i alkoholloven kapittel 9 og alkoholforskriften kapittel 14. Helsedirektoratet har i henhold til alkoholloven § 9-3, også ansvar for å føre tilsyn med at reklamereguleringen overholdes. Etter alkoholloven § 9-4 fatter direktoratet vedtak om retting og tvangsmulkt ved brudd på reklamebestemmelsene. Direktoratets vedtak om brudd på reklamereguleringen kan påklages til Markedsrådet, jf. alkoholloven § 9-5.

Utgangspunktet for norsk alkoholpolitikk er at alkohol er en lovlig vare, men at det er nødvendig med ulike virkemidler for å begrense skadevirkningene av forbruket.

Som fagorgan på alkoholområdet har direktoratet ansvar for å følge med på forhold som påvirker alkoholkonsumet i befolkningen og sammenstille kunnskap og erfaringer som kan bidra til at formålet i alkoholloven oppfylles; å begrense de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære, blant annet ved å begrense forbruket av alkohol, jf. alkoholloven § 1-1.

Reklameforbudet er kun ett av flere virkemidler for å oppnå dette formålet. Foruten reklameforbudet er bevillingssystemet, vinmonopolordningen, tids- og aldersbegrensninger og avgiftspolitikken viktige virkemidler. Forslaget kan derfor ikke vurderes isolert, men må sees i sammenheng med den helhetlige tilnærmingen til virkemidlene som alkoholpolitikken bygger på, hvor ulike regulatoriske og pedagogiske virkemidler er ment å utfylle og bygge opp under hverandre.

### **Direktoratets erfaringer ved håndheving av reklameforbudet**

Reklameforbudet rammer i utgangspunktet alle typer markedsføring av alkoholholdig drikk overfor forbruker. I den grad produsenter eller andre leverandører av alkohol har mulighet til å markedsføre sine produkter, skal denne markedsføringen skje til aktører innenfor den profesjonelle omsetningskjeden.

Dette utgangspunktet har imidlertid blitt utfordret ved de betydelige samfunnsendringer som har skjedd de siste tiår, som har påvirket drikkekulturen, forbruksmønsteret og måten man kommuniserer på. Disse endringene har videre skjedd i et tempo som har gjort det vanskelig å følge opp nye problemstillinger på en tilfredsstillende måte. Direktoratet erfarer også at dette påvirker reklameforbudets oppslutning og legitimitet i befolkningen. For å sikre et godt og effektivt reklameforbud, er det derfor etter direktoratets vurdering helt nødvendig å foreta en gjennomgang og oppdatering av reklameforbudet, slik at det blir bedre tilpasset dagens virkelighet.

Direktoratet vil i det følgende redegjøre for det vi anser som de viktigste utviklingstrekk knyttet til markedsføring av produkter, både generelt og spesielt for alkoholholdige produkter:

1. **Antallet kanaler for markedsføring har økt kraftig.** I tillegg til tradisjonell markedsføring via annonser i redaksjonelle medier, plakater, brosjyrer mv., har virksomheter i dag mulighet til å bruke egne internettsider, profiler i sosiale medier og blogger i markedsføringen av sine produkter. I tillegg kan privatpersoner utgjøre svært gode kanaler for markedsføring, gjennom deres aktivitet på internett og i sosiale medier. Direktoratet ser også at det har blitt mer vanlig å bruke messer og festivaler som markedsføringsarena for produkt- og bedriftsprofilering.
2. **Det oppstår stadig nye former for markedsføring.** Tradisjonell reklame blir i økende grad erstattet av andre former for markedsføringsaktiviteter. De fleste virksomheter har i dag sider på Facebook hvor det legges ut stoff om nyheter og annet som er egnet for videre deling. Bedriftsprofilering gjennom såkalt «social responsibility marketing» er utbredt. En annen typisk aktivitet er sponsing av arrangementer, kjendiser og bloggere, som kan gi positiv oppmerksomhet rundt produkter i redaksjonelle og sosiale medier. Reklamestunts, nyhetslanseringer og produksjon av fengende filmer er andre aktiviteter som kan være egnet til spredning via redaksjonelle og sosiale medier (såkalt «viral markedsføring»). Utsending av nyhetsbrev og tilbud på e-post er også blitt vanlig. Kurs og foredrag

brukes også for å nå forbrukerne, samt tilstedeværelse på ulike arrangementer hvor produktets målgruppe kan nås.

Direktoratet ser også en tendens til økt bruk av skjult reklame og sammenblanding av redaksjonell omtale og markedsføring. I tillegg brukes såkalt «nudging», som innebærer at forbrukerne ved hjelp av subtile eller skjulte virkemidler skal «dyttes» i retning av å kjøpe et produkt, for eksempel gjennom fysisk plassering av varer i en butikk.

3. **Det har vært en sterk økning i antallet aktører med interesse i å selge alkohol.** Antallet skjenkesteder er omtrent tredoblet siden 1980, fra i underkant av 2500 til i underkant av 7500. Siden Vinmonopolets enerett til import av vin og brennevin til Norge ble opphevet i 1995, har antallet importører av alkoholholdig drikk økt til flere hundre. De senere år har direktoratet også sett en kraftig økning i antallet alkoholprodusenter. I følge direktoratets egen statistikk var det i 2005 ca. 30 tilvirkere med statlig tilvirkningsbevilling. I 2014 ligger tallet på ca. 110. Denne økningen består i hovedsak av mindre virksomheter som produserer øl, cider o.l.
4. **Drikkekulturen og forbruksmønsteret er i endring.** I følge SIRUS var totalomsetningen av alkohol relativt stabil fram til midten av 1990-tallet, mens det var en kraftig økning fram til 2008. Dette kan langt på vei tilskrives en sterk økning i omsetningen av vin. Direktoratet ser også at det er økt fokus på alkoholholdig drikk som tilhører til mat, spesielle typer alkohol, produktets kvalitet, historie mv. Forbrukerne oppsøker og forventer detaljert informasjon om produkter før de foretar et kjøp.
5. **Det har vært en økning i mengden omtale av alkohol i redaksjonelle medier.** Direktoratet har sett en sterk økning i mengden redaksjonell omtale som omhandler alkoholholdige produkter; nyhetsartikler, dybdeartikler, faste spalter, tester, anmeldelser, anbefalinger mv. Slik omtale forekommer i de tradisjonelle mediene som aviser, magasiner og TV, men i større grad også på internett. I tillegg ser direktoratet at internett er blitt en arena for nye redaksjoner, hvorav noen har alkoholstoff som hovedinnhold. I en rapport fra Blå Kors fra 2009 ble det estimert at de fire storavisene VG, Dagens Næringsliv, Aftenposten og Dagbladet i løpet av ett år brukte over 300 helsider på alkoholomtale. I følge Blå Kors er dette en uvanlig mengde, sammenlignet med andre land. I denne forbindelse nevnes at VG i en sak i Pressens Faglige Utvalg (136/09), argumenterte for at det påligger pressen en særskilt oppgave i å informere om alkoholprodukter *fordi* det eksisterer et reklameforbud.
6. **Forbrukerne eksponeres for direkte reklame fra utenlandske aktører via utenlandske nettsider.** Norske forbrukere har i dag enkel tilgang til informasjon om alkohol på utenlandske nettsider. Dette kan være utenlandske produsentsider som må oppsøkes aktivt, men også annonser og direkte reklame på utenlandske sider som ikke normalt oppsøkes for alkoholrelatert innhold, for eksempel utenlandske nettaviser, blogger osv.

Disse ulike faktorene ser også ut til å påvirke og forsterke hverandre. For eksempel kan økt interesse for et produkt føre til mer omtale i aviser/TV, som igjen fører til økt interesse.

Etter direktoratets syn har regelverket i liten grad blitt endret i takt med denne utviklingen. Dette har ført til store utfordringer med hensyn til håndheving av reklameforbudet på en måte som ivaretar likebehandling og legitimitet. Mangel på klare svar i regelverket har i noen grad tvunget frem en praktisk tilnærming til de problemstillinger som har oppstått, noe direktoratet har håndtert i tett dialog med departementet.

Til tross for at reklameforbudet som sådan er godt kjent, er det også direktoratets erfaring at det er svært mange brudd på reklameforbudet. Årsaksbildet er komplisert, men mye tyder på at reklameforbudets rekkevidde er videre enn det folk flest legger i begrepet reklame (jf. blant annet Markedsrådets uttalelser i forente saker 962/11 og 963/11). Mange oppfatter ikke nøkterne opplysninger om produkter, som navn, produsent, bruksområde og lignende som reklame. Videre oppfatter mange aktører øyensynlig at tilstedeværelse på Facebook er en nødvendighet for en moderne virksomhet og at rammene for informasjon i slike medier er videre enn i tradisjonelle markedsføringskanaler. I mange tilfeller kan det derfor være grunn til å tro at aktøren ikke forstår at aktiviteten innebærer et lovbrudd.

I en situasjon der regelverket ofte brytes, vil også dette i seg selv påvirke oppfatningen av hva som er tillatt og ikke. Direktoratet legger videre til grunn at noen useriøse aktører spekulerer i at lovbruddet ikke vil bli fulgt opp og/eller at sanksjonen ikke vil ramme hardere enn den gevinst som er oppnådd.

Det kan videre reises spørsmål ved om en utilsiktet virkning av en streng praktisering av reklameforbudet er at forbrukernes ønske om informasjon i økende grad møtes gjennom redaksjonell omtale og stadig mer kreative informasjonstiltak.

Direktoratet har begrensede ressurser til rådighet for forvaltning av alkoholloven, og en rekke av oppgavene er ikke knyttet til reklameforbudet. Den nevnte utviklingen har heller ikke medført at det har skjedd noen vesentlig endring i direktoratets ressursituasjon på området. Direktoratet har ikke mulighet til å drive noen form for overoppsyn med alkoholbransjens aktiviteter, og det er heller ikke realistisk å tro at dette er mulig. Arbeidet er derfor i noen grad styrt av innkomne tips/meldinger om brudd på forbudet, samt henvendelser om forståelsen av reklameforbudet, både fra private, bransjen, kommuner og presse. Dette gir store utfordringer med hensyn til effektiv håndheving og likebehandling. Videre er det ingen sikkerhet for at det er de alvorligste bruddene som blir oppdaget og fulgt opp. Direktoratet foretar også bredt anlagte tilsyn, hvor direktoratet velger ut et tema/gruppe for tilsyn, men dette er ressurskrevende med tanke på planlegging, utførelse og oppfølging.

Mangel på effektiv håndheving kan videre virke uheldig på konkurransen i alkoholmarkedet. Useriøse aktører kan få et konkurransemessig fortrinn foran lovlige aktører, som vil forsøke å holde seg innenfor lovens rammer uavhengig av eventuell risiko for å bli oppdaget. Dette må også sees i sammenheng med at direktoratet mangler effektive sanksjoner overfor overtredelser som allerede er begått (se også nedenfor under punktet om reaksjoner ved brudd på regelverket).

Reklameforbudet håndheves også av kommunene, overfor innehavere av kommunale salgs- og skjenkebevillinger. Direktoratet erfarer at kommunene oppfatter dette

området som svært utfordrende og at forbudet praktiseres svært ulikt fra kommune til kommune.

Utformingen av regelverket må sees i lys av disse problemstillingene. Dersom regelverket er svært omfattende og/eller komplisert, vil dette ha betydning for hvor mye ressurser som må settes av til håndheving. Reklameforbudets utforming og innhold kan heller ikke vurderes isolert fra de øvrige elementene i alkohollovgevingen, herunder hvilke som anses å ha størst potensial for å oppnå alkohollovens formål.

På denne bakgrunn mener direktoratet det også bør vurderes om det bør foretas en helhetlig gjennomgang av reklameforbudet i sammenheng med de øvrige virkemidlene i alkoholloven, med tanke på å sikre en best mulig oppnåelse av alkohollovens formålsbestemmelse.

Direktoratet mener for øvrig det kan stilles spørsmål ved om unntakene for konkret produktinformasjon burde vært undergitt lovbehandling, i det de innebærer en betydelig endring i reklameforbudets rekkevidde.

### **Direktoratets merknader til de ulike forslagene**

Ved vurderingen av de foreslåtte tiltakene, har direktoratet særlig sett på hvilke konsekvenser forslagene vil kunne få, med tanke på fortolkning, håndheving og formålstjenlighet. Direktoratet har videre vurdert hvorvidt eventuelle uheldige konsekvenser kan avhjelpes. Direktoratet har også vurdert i hvilken grad de nye reglene gir rom for fortolkningstvil og om de vil fremstå som forståelige for bransjen og befolkningen.

### **Ad 3. Begrepet massekommunikasjon**

Direktoratet støtter i hovedsak departementets vurderinger hva gjelder fortolkningen av massekommunikasjonsbegrepet og er enig i at dette bør utdypes og klargjøres i Helsedirektoratets veileder.

- 3.3.1. Når det gjelder spørsmålet om brosjyrer kan utleveres på forespørsel, fortolker departementet massekommunikasjonsbegrepet noe strengere enn det direktoratet har gjort. Direktoratet viser til at trykking av brosjyre ofte må anses å ha et rent praktisk formål, ved at avsenderen slipper å svare konkret på enhver henvendelse. Departementets forslag, som innebærer at slike brosjyrer vil være omfattet av unntaket i § 14-3 nr. 10, innebærer imidlertid at det ikke vil bli noen endring i dagens situasjon. Direktoratet finner dermed at det ikke er nødvendig å gå nærmere inn på dette.
- 3.3.2. Direktoratet er enig i at kommunikasjon i sosiale medier er omfattet av massekommunikasjonsbegrepet.

I denne sammenheng vil direktoratet bemerke at kommunikasjon i sosiale medier reiser særlige problemstillinger i forhold til reklameforbudet. Blant annet er det uklart hvilken betydning det har dersom private ytrer seg positivt om alkoholholdige produkter på en bransjeaktørs Facebookside e.l. Avsenderen er da en privatperson som i utgangspunktet ikke er omfattet av reklameforbudet, men det kan tenkes at aktøren/sidens eier vil få et ansvar for å moderere eller fjerne innholdet på siden. Dette spørsmålet er ikke løst i høringsnotatet.

En annen problemstilling er knyttet til lukkede grupper i sosiale medier. Dette er kommunikasjonskanaler som det er vanskelig å oppdage og kontrollere.

Videre kan bransjeaktører tenkes å oppfordre private til å promotere deres produkter, for eksempel ved å lage hashtags, (eks #bedriftens navn eller #produktets navn), oppfordre til å legge ut bilder på Instagram, bruk av «rating»-applikasjoner på Facebook osv. Oppfordringen kan være eksplisitt eller underforstått. Ved å arrangere en festival/kurs og lignende, vil man for eksempel kunne forvente at deltakere/besøkende vil legge ut bilder og kommentarer på eget initiativ. Kommunikasjon fra private som skjer på oppfordring må etter direktoratets vurdering i utgangspunktet anses omfattet av reklameforbudet, men eksemplene illustrerer også noen av de utfordringene direktoratet og kommunene står overfor ved håndheving av reklameforbudet.

#### **Ad 4. Begrepet markedsføringsøyemed**

Direktoratet er positiv til at begrepet markedsføringsøyemed presiseres i forskriften.

- 4.2.1. Direktoratet er enig i at det bør fremgå av bestemmelsen at markedsføringsøyemed innebærer hensikt om fremme salg og at det er tilstrekkelig at dette er ett av flere formål. Dette er en god presisering, som vil bidra til at bestemmelsen blir enklere å forstå.

Departementet foreslår imidlertid å gjøre unntak fra dette utgangspunktet dersom salgsformålet er helt uvesentlig i forhold til andre formål. Dette mener direktoratet er problematisk, både med tanke på reklameforbudets formål og mulighet for håndheving. Dette unntaket vil etter direktoratets vurdering gi vanskelige avgrensninger, vil kunne slå svært ulikt og uheldig ut og har en svak begrunnelse.

Direktoratet viser for det første til at såkalt bedriftsprofilering er en voksende trend innen markedsføring. Det er blant annet blitt utbredt at bedrifter markedsfører seg gjennom å vise at de tar sosialt ansvar, såkalt «social responsibility marketing». Sponsing av arrangementer eller tiltak er en variant, annonser til støtte for et formål en annen. I tillegg er det ikke uvanlig at produsenter, på produktet selv og/eller i markedsføring av produktet informerer om at en andel av inntektene fra salget går til et godt formål. Denne type markedsføring innebærer etter direktoratets vurdering at alkohol markedsføres sammen med noe annet. Direktoratet kan ikke se at det er noen god grunn til å behandle dette annerledes enn annen markedsføring av alkohol.

Direktoratet mener videre at dette unntaket vil kunne åpne for omgåelse og slå svært ulikt ut for ulike aktører. Det er åpenbart at merkevarenavnets synlighet i sammenheng med ett godt formål, vil kunne ha stor reklameeffekt. Dersom unntaket knyttes til en relativ andel, kan løsningen for aktøren være å øke størrelsen på kampanjen/tiltaket totalt. Dette vil særlig kunne være en reell mulighet for større virksomheter. En stor virksomhet vil kunne kjøre store kampanjer, hvor det alkoholholdige produktet får liten synlighet relativt sett, men hvor den faktiske reklameeffekten kan være meget stor. Små virksomheter vil gjerne ikke ha den samme muligheten. I tillegg vil det kunne gi en fordel for virksomheter som har felles merkevare- og firmanavn.

Etter direktoratets syn vil det videre være helt umulig å avgjøre hvor stor andel av formålet som ikke er knyttet til markedsføring av det alkoholholdige produktet. Skal dette måles ut fra antakelser om avsenderens siktemål, antatt andel av kostnader til tiltaket, antatt effekt av tiltaket eller hvor stor del av reklamen «siktemålet om å fremme salg» av et alkoholholdig produkt opptar rent fysisk?

Det bør etter direktoratets vurdering ikke legges avgjørende vekt på den nevnte uttalelsen fra HR (draktreklamedommen), da den ikke hadde betydning for resultatet i dommen (obiter dictum) og det har skjedd en vesentlig utvikling i denne type markedsføring i etterkant av dommen.

I denne sammenheng vil direktoratet bemerke at en slik tolkning uansett ikke vil være til hinder for at bedrifter kan gi penger til det de anser som gode formål, men at de ikke kan informere om dette dersom det også vil innebære at alkohol blir markedsført.

Når det gjelder sponsing er direktoratets nåværende praksis at det er tillatt å informere om at en aktør i alkoholbransjen er sponsor til et arrangement, dersom informasjonen er nøktern, har en tilbaketrukket plassering i materiell/på nettsider og at den ikke fremheves foran andre eventuelle sponsorer til arrangementet. I henhold til direktoratets resonnement ovenfor, vil dette være å anse som massekommunikasjon i markedsføringsøyemed. Denne praksisen er derfor vanskelig å forsvare ut fra dagens regelverk.

Når det gjelder støtteformål så som "Vi støtter Dyrebeskyttelsen" eller "Vi samarbeider med WWF", hvor en andel av kjøpesum eller produsentens/importørens overskudd går til støtteformålet, har også dette tidligere blitt akseptert i praksis. Vi mener imidlertid at denne formen for samarbeid og merking skjer i markedsføringsøyemed, og i realiteten er å sammenligne med en form for "tilgift". I tillegg innebærer det etter direktoratets syn at det gir uheldige koblinger mellom "gode formål" og et helseskadelig produkt.

Subsidiært mener direktoratet at et en slik mulighet for markedsføring ikke bør innfortolkes eller presiseres i alkoholforskriften § 14-2, men bør hjemles i et spesifikt unntak i forskriften.

- 4.2.2. De presiseringer som her forslås inntatt, er etter direktoratets vurdering helt i tråd med gjeldende praksis og har gode grunner for seg. Direktoratet stiller seg bak departementets vurderinger.

#### **Ad 5. Generell omtale og generelle bilder av alkohol**

Departementet foreslår å stadfeste at generell, nøktern omtale av alkohol er tillatt, men i et eget unntak. Det gis unntak også for generelle bilder. Det settes krav om at forbrukeren aktivt må oppsøke informasjonen.

- 5.1.1 og 5.1.2. Direktoratet er enig i at det er behov for klargjøring og opprydding hva gjelder generell omtale av alkohol, og støtter at dette fremkommer i et eksplisitt unntak.

Direktoratet er imidlertid ikke enig i at det er nødvendig med et unntak for generell omtale. Det vises her til at reklameforbudet skal tolkes i lys av retten til ytringsfrihet, jf. blant annet Menneskerettsloven § 3, jf. grunnloven § 100. Direktoratet er enig i at en aktørs omtale av alkohol, strengt tatt og i prinsippet må anses å skje i markedsføringsøyemed, også når den er av nøktern, generell karakter. Direktoratet har imidlertid ansett at dette har vært en for vidtrekkende fortolkning av reklameforbudet sett i lys av ytringsfriheten.

Direktoratet anser imidlertid at det er en hensiktsmessig løsning at denne muligheten presiseres i et unntak i forskriften, og det samtidig tydeliggjøres hvilke rammer som gjelder.

Direktoratet er enig i de krav departementet foreslår å stille til innhold og utforming av den generelle informasjonen. Dette er i hovedsak i tråd med direktoratets gjeldende praksis.

Departementet foreslår videre å begrense aktørenes adgang til å gi generell informasjon til kanaler som forbrukeren aktivt oppsøker. Direktoratet er for så vidt enig i de argumenter departementet her fremsetter. Etter direktoratets vurdering bør det imidlertid vurderes om en slik begrensing i retten til ytringsfrihet er forenlig med de krav som stilles etter Grunnloven § 100.

- 5.2. Departementet ønsker også å åpne for at aktører kan bruke generelle bilder i sin kommunikasjon, på lik linje med generell, skriftlig omtale. Direktoratet viser her til at hensynet til ytringsfrihet ikke er like sterkt når det gjelder bilder som skriftlig omtale. Direktoratet anser derfor at bilder ikke nødvendigvis må behandles på samme måte som skriftlig omtale.

Slik unntaket er utformet, vil det etter direktoratets vurdering kun omfatte bilder og illustrasjoner som har informativ verdi, for eksempel fordi de viser farge, ingredienser, hvordan produktet er tilvirket og bruksområde (i snever forstand) mv. Dette innebærer at bilder som viser drikkesituasjoner eller bilder som kun brukes som dekorative elementer ikke tillates. Det vil heller ikke være adgang til å anvende generelle bilder av alkohol i reklame for andre varer og tjenester. Direktoratet kan ikke se at en slik endring vil ha nevneverdig større reklameeffekt enn generell, skriftlig omtale. Videre anser direktoratet at en likebehandling av tekst og bilder her vil bidra til at reklameforbudet fremstår som mer forståelig.

#### **Ad 6. Produktopplysninger om alkoholholdig drikk fra salgs- og skjenkesteder**

Departementet foreslår at salgs- og skjenkesteder kan gi konkret produktinformasjon i sine lokaler og på egne hjemmesider. Direktoratet er i hovedsak enig i departementets forslag og vurderinger, og har kun noen bemerkninger:

- 6.2.2.1. Ved salg vil direktoratet bemerke at unntaket kan føre til at vareplassering kan få en ny betydning. For eksempel kan man se for seg at dagligvarebutikkene «sluser» kundene gjennom ølhyller med konkret produktinformasjon på hyllekanten og generell informasjon i brosjyrer som da vil ligge lett synlig og tilgjengelig for andre enn dem som oppsøker ølhyllene spesielt. Det bør vurderes om dette kan



avhjelpes, for eksempel ved tydeligere retningslinjer for hvordan alkohol kan plasseres i butikkene.

- 6.2.2.2. Ved skjenking kan ikke direktoratet se at det er behov for å presisere at det må være fysisk tilknytning til serveringen av alkohol. Dette vil kunne skape vanskelige avgrensninger og generere mange spørsmål fra aktører og kontrollmyndigheter. Det vil etter direktoratets vurdering være tilstrekkelig at kravet knyttes til informasjon inne i lokalene.

### **Ad 7. Produktopplysninger og – bilder på produsentenes og grossistenes hjemmesider**

Departementet foreslår å gi adgang til konkret produktinformasjon- og bilder på produsenters og grossisters egne hjemmesider på internett. For å begrense eventuelle negative effekter av unntaket er det satt en rekke vilkår: Informasjonen må være nøktern, kan kun gis i kanaler som må oppsøkes, alkohol skal ikke fremheves i forhold til andre varer i utvalget. Det er også tatt inn et krav om innholdsinformasjon og et krav om at informasjonen skal følges av en helseadvarsel (som skal utarbeides av Helsedirektoratet).

Direktoratet stiller seg i hovedsak bak de vurderinger departementet her har foretatt. Det vises i denne sammenheng til de betraktningene ovenfor under punktet om direktoratets erfaringer ved håndheving av reklameforbudet.

Etter direktoratets syn vil dette unntaket lette håndhevingen av reklameforbudet, ved at regelverket blir klarere og at det i større grad imøtekommer forbrukernes behov og forventninger. Direktoratet mener videre at dette kan bidra til færre overtredelser av reklamereguleringen, ved at større forståelse for regelverket kan føre til at villigheten til å bryte loven reduseres. I denne sammenheng bemerkes det at mange av de regelbrudd som i dag foretas er av langt mer markedsførende karakter enn det dette unntaket åpner for.

Videre er dagens system med passordbegrensning for informasjon til bransjeaktører en løsning som i praksis fungerer dårlig og er vanskelig å håndheve. Dertil kommer det at en del aktører synes å tro at det kan reklameres fritt overfor bransjeaktører, ved bruk av selgende positiv omtale og bilder. Dette er i dag vanskelig å kontrollere, da direktoratet ikke automatisk har tilgang til passordbegrensede områder på internett eller bransjetidsskrifter. I tillegg er det direktoratets erfaring at det er mange misforståelser hva gjelder personkretsen som er omfattet av bransjebegrepet. Den definisjonen som fremgår av veilederen er til dels lite kjent og vanskelig å forstå. Videre er det vanskelig for den enkelte aktør å sikre at informasjonen kun når denne kretsen.

Direktoratet mener det er viktig at forslaget gir en uttømmende liste over opplysninger som er omfattet av unntaket, knyttet til informasjon forbrukerne vanligvis/ofte er opptatt av. Dette sikrer likebehandling og enkel håndheving.

Bransjens mulighet til å gi nøktern produktinformasjon må også vurderes i lys av den utvikling som har skjedd innen norske medier, hvor redaksjonell omtale av alkoholholdig drikk er blitt svært vanlig, herunder anmeldelser, tester og artikler. Dette

omfattes ikke av reklameforbudet, men fungerer i realiteten som produsentenes/grossistenes eneste kanal for informasjon rettet mot forbruker, dersom de lykkes i å bli omtalt. På den annen side er dermed den eneste informasjonen forbrukerne i praksis i realiteten har tilgang til i dag, subjektive oppfatninger gitt via subjektive anmeldere, bloggere mv. I noen grad vil et unntak for nøytral produktinformasjon på hjemmesider kunne virke som en motvekt til dette.

Når muligheten til å gi produktinformasjon i tillegg knyttes til et vilkår om innholdsinformasjon, vil unntaket muligens føre til at forbrukerne i noen tilfeller får tilgang til mer faktainformasjon om alkoholholdige produkter enn de har i dag. Formålet om å gi bedre forbrukerinformasjon blir også bedre ivaretatt dersom aktørene forpliktes til også å gi annen informasjon om produktet som forbrukerne vanligvis/ofte er interessert i. Direktoratet mener derfor i utgangspunktet at dette er et fornuftig forslag. Direktoratet mener likevel det bør vurderes nærmere på hvilke konsekvenser denne delen av forslaget vil ha. Blant annet må forslaget sees i sammenheng med kravet om at ingen produkter kan fremheves foran andre. Dersom en importør/grossist ikke er i stand til å skaffe innholdsinformasjon om alle sine produkter, vil ingen av produktene kunne omtales.

Direktoratet er også positiv til forslaget om at muligheten til å gi konkret produktinformasjon kobles til et krav om advarselstekst utarbeidet av myndighetene. Dette kan bidra til å avhjelpe de potensielle negative effektene av unntaket.

Direktoratet viser også her til regelverket i Sverige, hvor reklameforbudet ble vesentlig oppmyket i 1995, men hvor det ble innført et krav om at 20 % av annonsen må inneholde en advarselstekst.

#### **Ad 8. Hvilke produkter som omfattes av alkoholreklameforbudet**

- 8.3.2. Departementet foreslår at det gis et unntak for informasjon om pakketilbud hvor alkoholholdig drikk inngår som en del av en større pakke. Det foreslås å presisere at den alkoholholdige drikken må være en «mindre del» av pakken. Departementet viser til at det må skilles mellom reklame hvor alkohol kun brukes for å fremme andre varer og tjenester, og tilfeller hvor alkoholholdig drikk faktisk er en del av pakken som selges, og at informasjonen om pakken dermed blir ufullstendig dersom alkohol utelates. Departementet viser til at Helsedirektoratets praksis har vært i samsvar med det foreslåtte unntaket.

Direktoratet har foretatt en fornyet vurdering av praksis og finner etter en vurdering at forslaget ikke kan støttes. Direktoratet anser for det første at begrunnelsen for unntaket er svak. Reklameforbudet er nettopp tuftet på at alkoholholdig drikk er et lovlig produkt, men at det ikke er tillatt å markedsføre det. I realiteten åpner dette forslaget for direkte markedsføring av alkohol dersom den selges sammen med andre varer. I så tilfelle er det mindre relevant om det alkoholholdige produktet er hovedproduktet eller en «mindre del» av en pakke.

Direktoratet bemerker også at vilkåret om at det alkoholholdige produktet må være «en mindre del» av pakken, vil by på vanskelige vurderinger og avgrensinger. Det kan blant annet stilles spørsmål ved hva «en mindre del» relaterer seg til – økonomisk verdi, fysisk størrelse, vekt, synlighet eller annet.

Videre vil forslaget kunne ha uheldige konsekvenser i forhold til alkohollovens formål, da det vil kunne stimulere aktører til å lage tilbudspakker som inneholder alkoholholdige produkter, noe som igjen kan føre til økt alkoholbruk.

Direktoratet bemerker også at forslaget kan åpne for samekspnering av alkohol og mat i butikker, noe det ikke ønskes å åpne opp for. Direktoratet kan imidlertid ikke se hvordan dette forholdet kan vurderes annerledes enn de tilfeller som er nevnt ovenfor.

#### **Ad 9. Særlige vurderingstemaer**

- 9.1. Departementet foreslår å stadfeste praksis med at det kan gis forhåndsinformasjon om taxfreeutvalget på charterflyvninger. Etter direktoratets vurdering er dette en praksis med svak alkoholpolitisk begrunnelse, og det bør vurderes om praksisen bør stadfestes. Subsidiært er direktoratet imidlertid enig i de begrensninger som er foreslått, for å sikre at informasjonen er nøktern og kun gis til forbrukere som oppsøker den.
- 9.2. Departementet foreslår å åpne for at produsenter og grossister kan gi konkret produktinformasjon om sine produkter på kurs, festivaler, messer mv. Departementet ber også om innspill i forhold til fire alternative forslag for hvordan smaking kan gjennomføres på slike arrangementer.

Direktoratet er i utgangspunktet uenige i denne oppmykningen, da behovet for å gi informasjon i stor grad må anses imøtekommet ved den nye mulighet til å informere på egne hjemmesider. Ved å åpne for konkret produktinformasjon på slike arrangementer skapes en helt ny arena for markedsføring, hvor aktørene kan nå et stort antall forbrukere med klar og direkte markedsføring av egne produkter. Direktoratet kan ikke se at dette bør likestilles med informasjon forbrukeren selv oppsøker på internett. Direktoratet mener tvert i mot at dette kan åpne for at produsenter og grossister oppsøker forbrukerne på forbrukernes arenaer.

Når det gjelder kurs, foredrag og omvisninger, har direktoratet i praksis godtatt at bransjeaktører kan stå bak arrangementet, under forutsetning av at det kun gis generell, produktnøytral informasjon. Direktoratet mener denne praksisen bør stadfestes.

Når det gjelder festivaler og messer, er dette arrangementer som ofte har et stort publikum som ikke nødvendigvis har oppsøkt arrangementet for å få informasjon om alkohol. Det må antas at mange forbrukere først og fremst blir tiltrukket av det sosiale aspektet ved slike festivaler og messer, kanskje især i mindre lokalsamfunn. Dette innebærer at messer og festivaler utgjør en potensielt viktig kanal for markedsføring av alkoholholdige produkter overfor forbrukere. Direktoratet mener derfor disse arrangementene bør vurderes strengere enn kurs og foredrag. For eksempel bør det ikke tillates at bransjeaktører tar initiativ til messer, festivaler o.l. eller at det på slike arrangementer gis åpning for at inviterte bransjeaktører omtaler egne produkter.

Videre mener direktoratet at forslaget vil skape store utfordringer knyttet til håndheving og skape vanskelige fortolkningsmessige avgrensninger.

Når det gjelder Helsedirektoratets praksis med å tillate generell informasjon fra aktører, viser direktoratet til redegjørelsen om vår praksis knyttet til generell omtale under punktet *Ad 5. Generell omtale og generelle bilder av alkohol.*

#### Subsidiært:

Dersom forslaget likevel gjennomføres, er direktoratet i hovedsak enig i departementets vurderinger og de begrensninger som er foreslått.

Direktoratet vil primært gi uttrykk for at dette er en unødvendig oppmykning, særlig sett hen til den mulighet for konkret produktinformasjon som foreslås gitt på hjemmesider.

- 9.2.2.2 Direktoratet er enig i departementets vurderinger angående avgrensning av områder hvor produktinformasjon kan gis. Forslaget om å stille krav om inngangspenger eller særlig invitasjon til de avgrensede områdene fremstår imidlertid noe unødvendig og vil, slik direktoratet vurderer det, være vanskelig å håndtere i praksis.
- 9.3 Direktoratet har vurdert de ulike alternativene som er skissert av Helse- og omsorgsdepartementet hva gjelder utdeling av smaksprøver. Direktoratet er i utgangspunktet negativ til å åpne for denne type smaking, da det vil skape store utfordringer med hensyn til utforming av regelverk, både med tanke på kontrollhensyn og mulige utilsiktede konsekvenser. Direktoratet finner ikke grunnlag for å anbefale et bestemt løsningsalternativ, da alle alternativene reiser vanskelige spørsmål. Vi har imidlertid gått gjennom alternativene med tanke på å synliggjøre hvilke forutsetninger som må være tilstede for at hvert alternativ skal kunne gjennomføres, samt fordeler og ulemper ved de ulike løsningene.

*Alternativ 1: «Smaksprøver gis kun av skjenkesteder med bevilling som er en avgrenset del av messe-, festival og omvisningsområdet og utdeles ikke på enkeltstands som produsenter og grossister har på messe- eller festivalområdet eller i omvisningslokalet.»*

I dette tilfellet kan det enten være aktuelt å gi en bevilling for en enkelt bestemt anledning eller en utvidelse av en allerede eksisterende bevilling. Videre vil dette alternativet innebære at det er bevillingshaveren som står for utdelingen av produsenters og grossisters alkoholholdige produkter. Dette kan bidra til at enkelte produkter eller produsenter ikke blir fremhevet foran andre. Det vil imidlertid kunne føre til en situasjon hvor produsenter/grossister vil ha interesse i å betale bevillingshaver for å få tilgang til arrangementet. Bevillingshaveren vil i så tilfelle miste sin eventuelle nøytralitet.

#### Fordeler:

- Kontrollhensynet vil i dette tilfellet være godt i varetatt da dette skal foregå på en avgrenset del, og at det er en bevillingshaver som skal utøve skjenkingen. En slik løsning krever imidlertid et unntak fra kravet til hvilken

leverandør av alkoholholdig drikk bevillingshaveren kan kjøpe alkoholholdige drikkevarer fra.

#### Ulemper:

- Ikke praktisk å dele ut mindre smaksprøver ved bruk av ordinær skjenkebevilling, smaking vil derfor lett kunne kanaliseres til innkjøp av større enheter, noe som ikke vil være i tråd med alkoholovens formål.

*Alternativ 2: «Hver stand (produsent/grossist) har en egen skjenkebevilling for anledningen.»*

Avviklingen av et slikt arrangement kan føre til et betydelig antall søknader. Hver enkelt stand vil betegnes som et skjenkeareal, og hver enkelt produsent vil da være bevillingshaver. Forutsetningen for at dette alternativet skal kunne fungere, er at saksbehandlingen må være betydelig forenklet sammenlignet med saksbehandlingen for eksisterende bevillingstyper (blant annet fordi det potensielt kan være svært mange søkere). For å sikre at ikke enkelte produsenter/grossister fremheves foran andre, eller at man får en situasjon der tilgang kan kjøpes, må det også foreligge en rett til å få bevilling dersom vilkårene er oppfylt. En slik forenklet saksbehandling kan forsvares med at skjenkeretten vil være svært begrenset, sammenlignet med andre bevillingstyper. For eksempel vil det være naturlig å sette begrensning på enhetenes størrelse, jf. også at formålet med denne bevillingstypen vil være å gi mulighet for *smaking*. Videre vil det kunne være aktuelt å begrense området, at det ikke skal være sitteplasser, pris, mv.

#### Fordeler:

- Det bør vurderes om tollvesenet kan være kontrollmyndighet og føre tilsyn med denne type arrangement. Ved brudd på regelverket vil vandelskravet i henhold til særavgiftsforskriften ikke lenger være oppfylt og virksomheten kan miste sin registrering som grossist. Det kan derfor tenkes at tollvesenet er den myndighet som har nærest tilknytning til forholdet. Tollvesenet har god kompetanse som stedlig kontrollmyndighet og det må antas at tap av registrering som grossist vil være en effektiv sanksjonstrussel.

#### Ulemper:

- Dersom tollvesenet ikke kan brukes som kontrollmyndighet, vil det være svært vanskelig å sikre kontroll og håndheving av regelverksetterlevelsen. Inndragning av bevilling vil for eksempel ikke være effektivt, da det er tale om enkeltarrangementer og gjerne i ulike kommuner. Nasjonal registrering vil være svært byråkratisk og kostnadskrevenende og må derfor anses uaktuelt.
- En slik løsning innebærer utfordringer knyttet til kontroll, da det vil være mange aktører og mange skjenkeareal i nær tilknytning til hverandre. En løsning hvor de ulike aktørene får et avgrenset område fremstår som upraktisk.
- Innrapportering av utskjenket alkoholholdig drikk vil være relativt enkel: hver enkelt bevillingshaver innrapporterer til kommunen.
- Løsningen vil kunne føre til en vesentlig økt arbeidsmengde i forbindelse med saksbehandling i kommunen, selv om krav til saksbehandling og rapportering forenkles betydelig.

*Alternativ 3 «Det gis en skjenkebevilling til messen/festivalen som sådan og bevillingshaver har ansvar for all skjenking fra hele messe-/festivalområdet, også smaksprøver fra produsentenes og grossistenes stands.»*

Dette alternativet vil etter direktoratets syn føre til store utfordringer når det gjelder kontroll, da arrangøren er bevillingshaver, mens det er produsentene/grossistene som står for utdeling av smaksprøver.

Fordeler:

- Det er kun behov for en bevilling pr. arrangement

Ulemper:

- Løsningen vil skape utfordringer med hensyn til hvem som skal stilles ansvarlig for eventuelle lovbrudd, da bevillingshaver ikke vil ha styringsrett over deltakende produsenter og grossister. Bevillingshaver vil
- En slik løsning kan føre til at innrapporteringen av utskjenket alkoholholdig drikk blir en omstendelig prosess. Dette fordi det skal innrapporteres hva som samlet sett har blitt utskjenket på hele arrangementet.

*Alternativ 4: «Det kreves ikke bevilling for smaksprøver.»*

I henhold til direktoratets praksis har profesjonell smaking av alkoholholdig drikk ikke blitt ansett å falle inn under alkohollovens definisjon av skjenking, jf. alkoholloven § 1-4c, da bestemmelsen definerer skjenking som salg for «driking» på stedet. Ordlyden «driking» kan etter direktoratets vurdering vanskelig omfatte den type smaking som innebærer at en liten mengde drikk inntas i munnen, men spyttes ut igjen. Direktoratet mener videre det kan anføres at annen smaking, med samme formål som den nevnte type smaking, men hvor personen svelger en svært begrenset mengde, bør behandles tilsvarende.

Direktoratet er imidlertid enig i at «driking» i henhold til alkoholloven bør ha en vid fortolkning, da inntak av mange små enheter kan føre til samme påvirkning som noen få større enheter.

Dersom denne løsningen skal velges, forutsetter det derfor at den mengden alkohol en smaksprøve kan inneholde, er så liten at den ikke kan føre til nevneverdig påvirkning selv ved inntak av et større antall prøver. I tillegg kan det settes en begrensning på antall utdelte smaksprøver. Dersom dette er praktisk mulig å gjennomføre, vil dette kunne være en løsning som må anses å ivareta formålet med å åpne for smaksprøver på en god måte. Det vises til at en forbrukers behov for å få en smaksprøve i forbindelse med informasjon om et produkt ikke bør sammenlignes med det behov en profesjonell smaker vil ha.

Hensynet bak en slik mulighet må etter direktoratets syn kun være å gi forbrukerne en pekepinn på hvordan produktene faktisk lukter og smaker, slik at de ikke utelukkende må stole på aktørens egne abstrakte beskrivelser av lukt og smak. Sett i lys av dette, kan det ikke være nødvendig å gi smaksprøver i en størrelse som er beregnet for profesjonell smaking, men det bør være tilstrekkelig at forbrukeren får en indikasjon på hvordan produktet lukter og smaker (dette kan for

eksempel sammenlignes med parfymeprøver på papir, som må anses å ha noe av det samme formålet). Forbrukerne vil da kunne bruke dette som grunnlag for å vurdere hvilke produkter de i neste omgang vil bruke penger på å prøve ut nærmere.

#### Fordeler:

- Løsningen vil ikke kreve saksbehandling hos kommunen. For å sikre kontroll kan det vurderes om det bør være en meldeplikt til riktig kontrollstat.
- Det bør vurderes om tollvesenet kan være kontrollmyndighet og føre tilsyn med denne type arrangement. Ved brudd på regelverket vil vandelskravet i henhold til særavgiftsforskriften ikke lenger være oppfylt og virksomheten kan miste sin registrering som grossist. Det kan derfor tenkes at tollvesenet er den myndighet som har nærest tilknytning til forholdet. Tollvesenet har god kompetanse som stedlig kontrollmyndighet og det må antas at tap av registrering som grossist vil være en effektiv sanksjonstrussel.
- Av de fire alternativene, er dette det alternativet som vil medføre minst alkoholintak.

#### Ulemper:

- Kan by på utfordringer å sikre at mengden alkohol i smaksprøven er så liten at den ikke skal kunne føre til nevneverdig påvirkning. Det bør i så fall vurderes om dette kan løses gjennom tekniske løsninger.
- 9.4. Direktoratet er enig i departementets forslag og vurderinger. Forslaget har sin bakgrunn i en internasjonal utvikling der det er blitt stadig vanligere å knytte allerede etablerte merkevarenavn til alkoholholdige produkter, både for å selge det alkoholholdige produktet og for å selge mer av andre varer og tjenester. Forbudet mot å bruke alkohol i markedsføring av andre varer og tjenester, innebærer i praksis at man ikke har hatt anledning til selge alkoholholdige produkter som deler merkevarenavn med andre produkter i Norge. I de tilfeller hvor en kjent persons navn også kan anses å være merkevarenavnet til ulike typer varer og tjenester, har rettstilstanden imidlertid vært noe uklar.

Direktoratet er enig i at bruk av personnavn som merkevarenavn stiller seg annerledes enn ved andre merkevarenavn og mener hensynet til den personlige frihet tilsier at personer ikke bør være avskåret fra å bruke navnet sitt på produkter, selv om navnet også forbindes med andre kommersielle aktiviteter. Direktoratet mener på denne bakgrunn det er fornuftig å se hen til merkevarerettens skille mellom personnavn og merkevarenavn. Dette vil medføre at kjente personer eller personer som deler navn med en kjent merkevare har mulighet til å selge alkohol i eget navn, men at etiketten må utformes på en måte som ikke medfører at den fremstår som markedsføring av de øvrige varer og tjenester som forbindes med personnavnet.

Direktoratets erfaring med vurdering av slike spørsmål, tilsier videre at det vil være mulig å utlede en god og forståelig praksis med hensyn til den nærmere vurderingen som må foretas i de konkrete tilfellene.

- 9.5.2. Når det gjelder såkalte støtteformål, viser direktoratet viser kommentarene under punktet som omhandler begrepet markedsføringsøyemed på s. 7.

### **Ad 10. Reaksjoner ved brudd på regelverket**

Departementet ber også om innspill fra høringsinstansene om eventuelle behov for nye reaksjonsmåter ved brudd på reklameforbudet.

Helsedirektoratet har i dag hjemmel til å ilegge tvangsmulkt ved manglende retting av brudd eller ved fare for fremtidige brudd, jf. alkoholloven § 9-4. Direktoratet mangler imidlertid effektive sanksjoner for brudd som allerede er foretatt og hvor ønsket reklameeffekt muligens er oppnådd. Dersom bruddet rettes, vil i mange tilfeller aktøren ha oppnådd den ønskede reklameeffekten og direktoratets vedtak har dermed ingen reell betydning. Direktoratet har også mistanke om at enkelte aktører faktisk spekulerer i at presseoppslag om brudd på reklameforbudet kan gi en ekstra PR-effekt.

Helsedirektoratet har på denne bakgrunn tidligere foreslått at overtredelsesgebyr innføres som ny sanksjon, da dette også vil være en effektiv sanksjon overfor allerede foretatte brudd og må antas å ha en allmennpreventiv effekt. Direktoratet står fast ved dette forslaget. Det bemerkes for øvrig at det bør vurderes om dette kan innføres som generell sanksjon ved brudd på alkoholloven.

Kommunene har mulighet til å inndra salgs- eller skjenkebevilling ved brudd på alkoholloven, herunder reklameforbudet. Direktoratet erfarer at det i praksis er sjelden reklamebrudd i seg selv fører til en så alvorlig reaksjon. Det bør på denne bakgrunn vurderes om også kommunen bør gis hjemmel til å utstede overtredelsesgebyr.

### **Ad 11. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Direktoratet er i hovedsak enig i departementets vurderinger.

Når det gjelder Håndboken/veilederen fra 2008, er det også et stort behov for oppdatering. Videre er det direktoratets oppfatning at veilederen må utarbeides i en ny teknisk og lettere søkbar løsning/plattform. Både for å lette søkbarheten, oversiktighet, men også for å muliggjøre oppdatering og utdyping ved behov. Dette vil i første omgang kreve en del ressurser, men vil kunne lette veiledningsansvaret på lang sikt.

### **Ad 12. Forslag til forskriftsendringer**

Direktoratet foreslår at forskriftstekstene omredigeres noe, slik at målgruppe for unntaket blir plassert først i bestemmelsen, eventuelt at det lages overskrifter for hvert av unntakene. Dette vil føre til bedre oversikt og lesbarhet.

Videre foreslår direktoratet at forskriften gis korttittelen «*alkoholforskriften*», i tråd med den begrepsbruk som departementet har valgt i høringsnotatet.

Vennlig hilsen

Knut-Inge Klepp e.f.  
divisjonsdirektør

Hilde Skyvulstad  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er godkjent elektronisk*



