



Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 Oslo
postmottak@hod.dep.no

Oslo, 20.06.17

Høring - innføring av overtredelsesgebyr mv. i flere lover med folkehelseformål mv.

INNLEDNING

Vin- og brennevinleverandørenes forening («VBF») viser til departementets høringsbrev 26. mai 2017 vedrørende ovennevnte.

VBF vil benytte anledningen til å komme med enkelte synspunkter på den delen av forslaget som gjelder forslaget til innføring av overtredelsesgebyr ved brudd på reglene i alkoholloven og alkoholforskriften om markedsføring.

Hovedpunktene i VBFs høringsuttalelse er følgende:

- VBF er enig i at et system med overtredelsesgebyr kan være egnet for å sikre etterlevelse av reglene i alkoholloven og alkoholforskriften om markedsføring, men VBF vil samtidig understreke at det er rettssikkerhetsmessige utfordringer med forslaget.
- VBF savner en analyse av om dagens handlingsnormer gir aktørene tilstrekkelig forutberegnelighet til at det kan være aktuelt å bruke overtredelsesgebyr ved brudd på disse.
- De forskjeller som Helsedirektoratet oppstiller mellom vanlig hjemmesider og sosiale medier, er ubegrunnet og skaper uklarheter. Hensynet til forutberegnelighet tilsier at dette må utredes (og eventuelle justeringer foretas) før det innføres regler om overtredelsesgebyr
- VBF er usikre på en ordning der klage over vedtak skal gå til Markedsrådet, er hensiktsmessig. Etter VBFs syn bør dette utredes nærmere.

GENERELT OM OVERTREDELSESGEBYR SOM SANKSJON

VBF er innforstått med – og enig i – målsetningen om å opprettholde et strengt og effektivt forbud mot alkoholreklame i Norge. For å sikre etterlevelse av forbudet, er det viktig å ha effektive og avskrekkende sanksjoner. At overtredelser sanksjoneres, er også av betydning for konkurransesituasjonen, ved at en da unngår at enkelte aktører kan tjene på ikke å overholde forbudsbestemmelser. VBF er på den bakgrunn enig i at et system med overtredelsesgebyr *kan* være et egnet virkemiddel – og VBF vil ikke stille seg prinsipielt avvisende til dette.

Samtidig er VBF av den oppfatning at det også er betenkeligheter forbundet med et system med overtredelsesgebyr. Blant annet kan det være rettssikkerhetsmessig betenkelig at Helsedirektoratet, som en sterk premissleverandør i debatten om alkohol og alkoholreklame og som også utarbeider rundskriv om hvordan reglene om reklameforbud (etter *direktoratets* syn) skal forstås, eventuelt gis adgang til å ilegge slike straffeliknende gebyrer. VBF har sett eksempler på at Helsedirektoratet har lagt til grunn tolkinger av reglene som ikke kan forankres i eller forenes med bestemmelsenes ordlyd.



Blant annet var dette tilfellet da Helsedirektoratet la til grunn at bruk av såkalte QR-koder på flasker var forbudt.

De rettssikkerhetsmessige betenkelighetene har også sammenheng med hvilke regler som er foreslått sanksjonert med et slikt overtredelsesgebyr. Etter forslaget skal blant annet enhver overtredelse av alkohollovens reklameforbud kunne sanksjoneres med et overtredelsesgebyr.

Som utgangspunkt har VBF ikke noen innvendinger til at det slås ned på åpenbar alkoholreklame. Alkoholforskriften § 14-3 inneholder imidlertid i dag i alt tyve unntak fra forbudet mot alkoholreklame. Unntakene er gitt for å åpne for visse former for saklig og begrenset produktomtale, og VBF er positive til den forsiktige oppmykningen som her har skjedd. Samtidig er det ikke til å komme fra at rekkevidden av unntakene i mange tilfeller kan by på tvil. Den andre siden av dette er at det kan by på tvil hva som rammes av forbudet. Eksempelvis er en rekke av unntakene knyttet til om opplysninger er «nøkterne» og til at en ikke må «fremheve» den alkoholholdige drikken fremfor andre produkter. Noen unntak er igjen knyttet til andre skjønnsmessige begreper som for eksempel unntaket i alkoholforskriften § 14-3 nr. 17 annet ledd som viser til at den alkoholholdige drikken må ha et «distinkt» varemerke, mens etiketten ikke må gi «klare assosiasjoner» til andre varer. Hva som eksempelvis er en «nøktern» opplysning, kan det være saklig og begrunnet uenighet om. Konsekvensen av at opplysningen ikke er «nøktern» (slik Helsedirektoratet eventuelt tolker dette), vil være at den næringsdrivende risikerer å bli ilagt et gebyr.

Legalitetsprinsippet (som nå er nedfelt i Grunnloven § 113) og EMK artikkel 7 krever at bestemmelser som hjemler illeggelse av administrative sanksjoner, må være tydelige og klare slik at det for borgerne er forutberegnelig når en sanksjon kan ilegges. Etter VBFs syn kan det reises spørsmål om hensynet til forutberegnelighet for de næringsdrivende vil være tilstrekkelig ivaretatt med forslaget slik det ligger, og VBF savner en nærmere vurdering av dette. Høringsnotatets drøftelser er på dette punktet temmelig overfladiske - og de mange tolkingsspørsmål som kan oppstå, synes å være oversett.

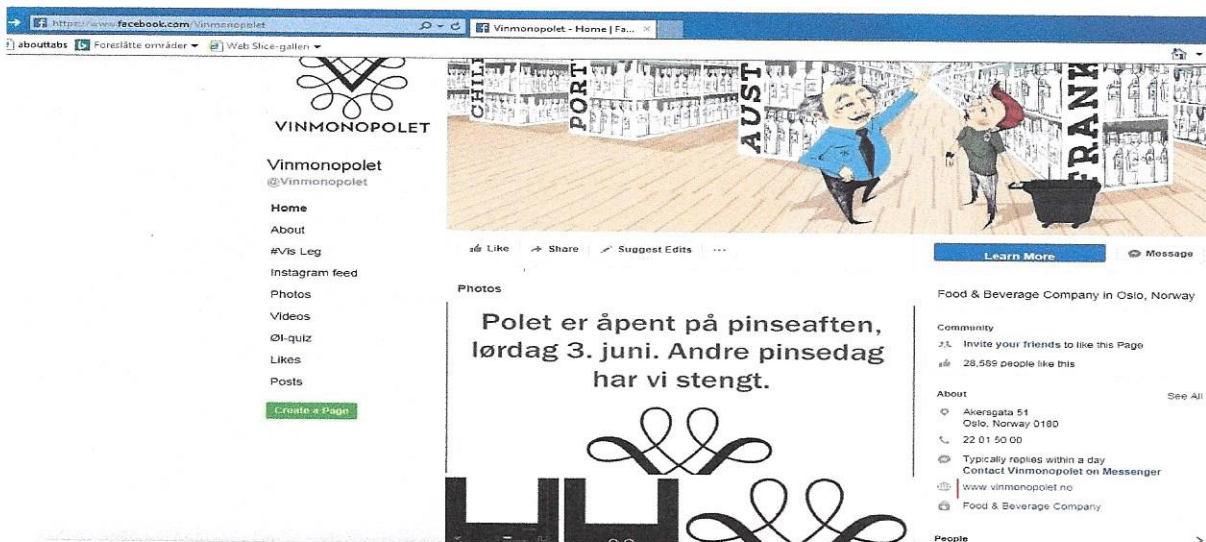
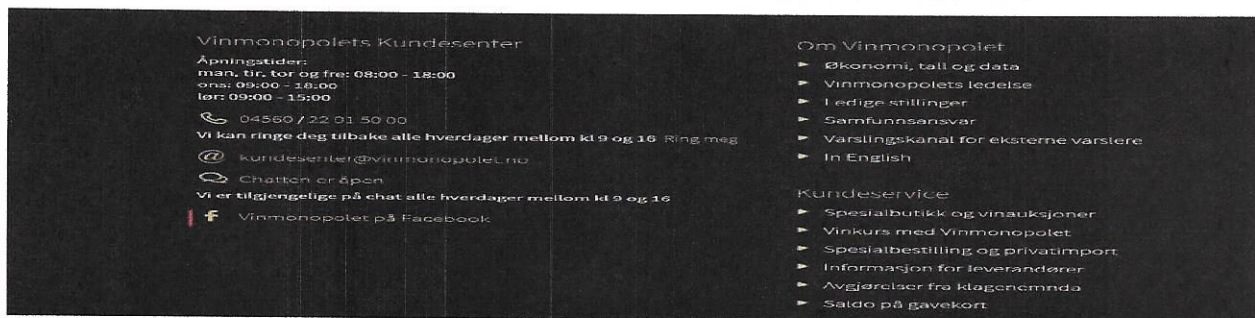
SÆRLIG OM SOSIALE MEDIER

VBFs bekymringer knyttet til mangel på forutberegnelighet har også sammenheng med at dagens regler – slik disse tolkes av Helsedirektoratet – leder til ubegrunnede, uklare og vanskelig praktikable grenser mellom ulike teknologiske plattformer. I henhold til alkoholforskriften § 14-3 nr. 14 kan produsenter og grossister på visse vilkår ha «[n]økterne produktspesifikke faktaopplysninger om råvarer, tilvirkning, duft, smak, farge, serveringsmåte, oppbevaring, bruksområder og forhandlere, herunder produktbilder på nøytral bakgrunn» på sine hjemmesider. Dette er – av Helsedirektoratet – tilsynelatende forstått slik at det ikke er adgang til å ha tilsvarende informasjon på sosiale medier, jf. Helsedirektoratets merknader til alkohollovens bestemmelser om alkoholreklame (oppdatert pr. 9. februar 2016) hvor det på side 45 heter:

«Det er kun informasjon på produsenters og grossisters hjemmesider som tillates. Informasjon lagt ut på sosiale medier er ikke tillatt da informasjon på sosiale medier i større grad spres til personer som ikke bevisst oppsøker informasjon om alkohol. Det er heller ikke tillatt med applikasjoner som muliggjør at privatpersoner kan «dele» siden eller informasjon på siden i sosiale medier eller på annen måte.»



Denne beregningen som her oppstilles av direktoratet, kan vanskelig leses ut av ordlyden i alkoholforskriften § 14-3 nr. 14, noe som i seg selv illustrerer problemet fra et rettsikkerhetsperspektiv. Begrepet «hjemmeside» som benyttes i forskriftsteksten har i dagens teknologiske virkelighet – ikke noe fast og entydig meningsinnhold. En rekke næringsdrivende vil i dag i praksis ha flere hjemmesider. Eksempelvis kan man besøke Vinmonopolet på deres tradisjonelle «hjemmeside» (www.vinmonopolet.no), mens man også kan besøke Vinmonopolet på Vinmonopolets hjemmeside på Facebook. (<https://www.facebook.com/Vinmonopolet>). Disse sidene er koblet sammen, slik at man ved å gå inn på den ene siden kan klikke seg videre til den andre (og motsatt), se skjermbildene inntatt nedenfor.



Fra et brukerperspektiv er det få eller ingen relevante forskjeller mellom disse sidene. Riktignok er Facebook et medlemsbasert nettverk, men med sine nesten to milliarder medlemmer er skillet



mellom Facebook og det «alminnelige» internett i praksis visket ut. (Det er antatt at ca. 3,5 milliarder mennesker har tilgang til internett, noe som i så fall tilsier at halvparten av disse også er medlemmer på Facebook). Det er også mulig å besøke for eksempel Vinmonopolets side på Facebook uten selv å være medlem (eller logget inn på Facebook). Det skillet som oppstilles av Helsedirektoratet, og som altså ikke kan forankres i ordlyden i forskriften, fremstår som ubegrunnet og tilfeldig.

Som VBF påpekte allerede i sin høringsuttalelse 1. oktober 2014 (i forbindelse med forslaget til endringer i alkoholforskriftens bestemmelser om reklame) synes Helsedirektoratets tolking også å bero på en misforståelse av hvordan sosiale medier fungerer når det kommer til deling av informasjon mv.

De uklarheter som dette medfører, er ikke berørt i høringsnotatet overhodet. Hensynet til forutberegnelighet og rettssikkerhet tilsier at dette må utredes på en ordentlig måte (og eventuelle justeringer foretas) før det innføres et så vidtrekkende forbud som er foreslått.

VALG AV KLAGEINSTANS

Departementet har i høringsnotatet vist til at klager over Helsedirektoratets vedtak om retting og tvangsmulkt ved brudd på reklameforbudet i dag går til Markedsrådet, og det er derfor vist til at det er naturlig at Markedsrådet også behandler klager på vedtak om overtredelsesgebyr ved brudd på reklameforbudet – men altså slik at vedtak om øvrige overtredelser skal gå til departementet (i samsvar med det alminnelige systemet for forvaltningsklager). VBF har for sin del ikke gjort seg opp noen endelig oppfatning av hva som vil være en hensiktsmessig ordning for klagesaksbehandling – men savner en nærmere vurdering av dette i høringsnotatet. Blant annet er det spørsmål om det er hensiktsmessig med et slikt tosporet klagesystem – med de konsekvenser dette kan få for manglende konsistens når det kommer til praktisering (selv om det altså vil være tale om ulike overtredelser). Forslaget kan også reise noen spørsmål med tanke på departementets mulighet til, gjennom klagesaksbehandling, å føre tilsyn med underordnet organ. Endelig kan forslaget kunne reise spørsmål om bruk av omgjøringsadgang etter forvaltningsloven § 35 – og det er ikke klart om denne adgangen skal ligge hos departementet eller hos Markedsrådet. I det hele tatt er det vanskelig å overskue konsekvensene av departementets forslag, og dette er også noe som bør utredes nærmere før en gir regler på dette området.

Kap. 12 Forslag om endring i alkoholloven – tidsbestemmelser for bransjeinterne prøvesmakinger av alkoholholdig drikk

VBF støtter departementets forslag om at bransjeintern smaking vil være tillatt på alle skjenkesteder mellom klokken 06.00 og klokken 03.00, uavhengig av de faktiske åpningstidene som er satt for vedkommende skjenkested i bevillingsvedtaket.

Vennlig hilsen


Ingunn Jordheim
Generalsekretær