

Helse- og omsorgsdepartementet

Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:

Saksbehandler:

Dato:

15/6027-5

Kristina Therese Klæboe

21.09.2015

Helsedirektoratets hørings svar - Endringer i alkoholoven §§1-7a, 3-1 og 3-4a

Helsedirektoratet viser til høringsbrev og høringsnotat av 22.6.2015 fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Høringen gjelder endringer i lov av 2. juni 1989 nr. 27 lov om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholoven) §§1-7a, 3-1 og 3-4a.

1. Gjeldende rett

Norske produsenter kan i dag få tillatelse til å selge egenprodusert alkoholholdig drikk som inneholder til og med 4,7 volumprosent alkohol direkte fra egen virksomhet. Dette kan skje ved at en kommunal salgsbevilling blir utvidet til å gjelde tilvirkning for salg i egen virksomhet (heretter *utvidet kommunal bevilling*), eller ved en statlig tilvirkningsbevilling kombinert med en kommunal salgsbevilling.

Salg av alkoholholdig drikk med inntil 4,7 volumprosent kan skje fra innehavere av kommunal salgsbevilling eller fra AS Vinmonopolet (heretter Vinmonopolet). Vinmonopolet har i dag enerett til salg av alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent alkohol til forbruker.

2. Kort om forslaget

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår at ordningen med utvidede kommunale salgsbevillinger kan utvides til å gjelde visse produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen. Dette innebærer at produsenter kan selge egenprodusert alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent alkohol, men høyst 22 volumprosent alkohol, forutsatt at produktet ikke er omfattet av EØS-avtalen.

Formålet med forslaget er å bidra til nærings- og produktutvikling. Bakgrunnen er blant annet et ønske fra både turister og produsenter om at førstnevnte kan kjøpe med seg produkter de har smakt i forbindelse med turistbesøk.

Helsedirektoratet - Divisjon folkehelse

Avdeling befolkningsrettet folkehelsearbeid

Kristina Therese Klæboe, tlf.: 24163877

Postboks 7000 St. Olavs plass, 0130 Oslo • Besøksadresse: Universitetsgata 2, Oslo • Tlf.: 810 20 050

Faks: 24 16 30 01 • Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no

Departementet understreker imidlertid at hovedlinjene i alkoholpolitikken skal ligge fast og at forslaget kun er ment som en justering som i liten grad er tilsiktet å øke tilgjengeligheten og utfordre monopolordningen, men likevel gjøre det mulig for enkelte produsenter å selge sine produkter direkte fra eget produksjonssted.

Forslaget gjelder kun alkoholholdige produkter som faller inn under tollposisjon 22.06 «Andre gjærede drikkevarer» (HS 22.06). Disse varene er ikke omfattet av EØS-avtalen. Eksempler på slike alkoholholdige produkter er blant annet eplevin (sider), pærevin, mjød, kirsebærvin mv.

Departementet har vurdert det som nødvendig og ønskelig at det stilles flere krav og begrensninger til salg av de produktene som vil omfattes av ordningen. Dette skal sikre en fortsatt helhetlig og restriktiv alkoholpolitikk, samt at ordningen verken skal få særlige negative alkoholpolitiske konsekvenser i seg selv eller at den utfordrer den norske monopolordningen.

Helse- og omsorgsdepartementet har i forbindelse med utarbeidelsen av høringsnotatet hentet inn en EØS-rettslig utredning fra professor Finn Arnesen og professor Fredrik Sejersted. Utredningen konkluderer med at det er mulig å åpne for salg av drikkevarer hørende under tollposisjon 22.06, uten at dette vil komme i strid med EØS-avtalen, men at det er en liten, dog reell risiko for at ordningen kan få betydning i en eventuell vurdering av vinmonopolordningen i EFTA-domstolen. Utrederne anbefaler på denne bakgrunn at ordningen får et begrenset omfang.

3. Helsedirektoratets hørings svar

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 og folkehelseloven oppfylles. Helsedirektoratet har videre ansvar for tolkning og forvaltning av alkoholloven og er bevillingsmyndighet for statlige tilvirkningsbevillinger for alkoholholdig drikk.

Alkoholovens formål og målet for norsk alkoholpolitikk er å redusere de samfunnsmessige og individuelle skadene som alkoholbruk kan medføre, blant annet ved å redusere forbruket. Et av de viktigste virkemidlene er å redusere tilgjengeligheten til alkohol. I henhold til norsk og internasjonal forskning, er regulering av pris og tilgjengelighet tiltak som har vist seg å ha god effekt på omfanget av alkoholbruk og alkoholrelaterte problemer, som bl.a. vold. Høyere priser og mer begrenset tilgjengelighet følges av lavere etterspørsel og mindre problemomfang – både generelt i befolkningen, men også blant ungdom og personer som drikker svært mye.¹

¹ SIRUS-rapport nr. 5/2010

Rapporten «Alcohol: No Ordinary Commodity»², som oppsummerer internasjonal forskning på effektene av ulike alkoholpolitiske virkemidler, viser at konsum og alkoholrelaterte problemer øker med økende alkoholtilgjengelighet. Når tilgjengeligheten derimot reduseres, avtar alkoholbruken og de relaterte problemene. Dette er best vist i studier der tilgjengelighet i detaljutsalg endres, herunder ved reduksjon i salgstider og begrensning i antall salgs- og skjenkesteder.

Direktoratet vil på denne bakgrunn vurdere hvilke virkninger og konsekvenser forslaget vil kunne medføre, spesielt med tanke på alkohollovens formål. Direktoratet vil spesielt komme med noen betraktninger om hvilken betydning forslaget kan få for folkehelsen i et langsiktig perspektiv, sett i sammenheng med de øvrige virkemidlene på alkoholområdet, herunder vinmonopolordningen.

Direktoratet vil deretter vurdere de punktene som departementet ber høringsinstansene særlig ta stilling til. Dette omfatter hvilke varer som bør omfattes av ordningen, de foreslåtte vilkår knyttet til ordningen, samt åpningstider. Direktoratet vil i denne forbindelse også vurdere hvorvidt det er mulig å sette andre hensiktsmessige krav og begrensninger.

3.1 Kort oppsummering av direktoratets høringsvar

Helsedirektoratet vil for det første stille spørsmål ved behovet for en slik ordning, da det i dag er tillatt med såkalt «gårdssalg» av alkoholholdig drikk med inntil 4,7 volumprosent alkohol.

Direktoratet mener det bør vurderes nærmere hvilket omfang ordningen kan få, og hvilken betydning den vil ha for tilgjengeligheten til alkohol, jf. alkohollovens formål. Det vises til at det foreligger en rekke usikkerhetsmomenter knyttet til utformingen av ordningen, som direktoratet mener kan ha stor betydning for utbredelse og praksis.

Etableringen av en ny salgskanal for alkoholholdig drikk med inntil 22 volumprosent alkohol utenom vinmonopolordningen, innebærer, etter Helsedirektoratets synspunkt, et brudd med den helhetlige virkemiddeltenkningen alkoholloven bygger på, samt det prinsipielle skillet mellom sterkere og svakere drikker. Dette kan svekke legitimiteten til Vinmonopolet i den norske befolkningen. Fortsatt støtte i befolkningen er en viktig forutsetning for å opprettholde Vinmonopolet som virkemiddel for å oppnå alkohollovens formål.

Direktoratet vil også peke på den usikkerheten som fremgår av den EØS-rettslige utredningen av hvorvidt ordningen kan true vinmonopolordningen. Direktoratet anbefaler at departementet vurderer hvorvidt det er hensiktsmessig å foreta en nærmere vurdering av spørsmålet, før forslaget eventuelt vedtas. Det vises i denne sammenheng til at den EØS-rettslige utredningen forslaget bygger på er gjort på generelt grunnlag og ikke på bakgrunn av det som konkret fremgår av høringsforslaget.

² Alcohol: No ordinary commodity, Thomas Babor, m.fl., Oxford University Press, 2010

På bakgrunn av disse vurderingene, anser direktoratet at forslaget vil kunne svekke folkehelsen på lengre sikt.

Når det gjelder vurderingen av forslagens utforming, herunder de foreslåtte krav og begrensninger, legger direktoratet for det første vekt på at ordningen ikke bør åpne opp for mer enn behovet og hensynet til folkehelsen tilsier, og at den bør utformes på en måte som samsvarer med alkoholovens formål og prinsipper.

3.2 Behov

Direktoratet vil innledningsvis stille spørsmål ved om det i dag faktisk eksisterer et behov for ordningen som er skissert i høringsnotatet, ettersom det i dag er tillatt med salg av egenprodusert alkoholholdig drikk med inntil 4,7 volumprosent med en utvidet kommunal bevilling. Det virker imidlertid som om denne muligheten er lite kjent. Blant annet har den knapt vært omtalt i forbindelse med mediedekningen saken har fått i forkant av forslaget.

Etter det direktoratet kjenner til, er det videre nokså vanlig å produsere eplesider med en volumprosent under 4,7 volumprosent alkohol. Dette synes også å være normen i visse områder, blant annet i Frankrike.

Etter det direktoratet forstår, er det imidlertid flere norske produsenter som ønsker å produsere eplesider med høyere alkoholinnhold enn 4,7 volumprosent, begrunnet i hensynet til produksjonsmåte og smak. Produksjon og salg av slike produkter forutsetter i dag en statlig tilvirkningsbevilling, som gir tillatelse til produksjon av drikk med alkoholinnhold opp til henholdsvis 22 eller 60 volumprosent, avhengig av bevillingens omfang. Salg til forbrukere skjer da via Vinmonopolet. Salg for øvrig skjer til innehavere av salgs- og skjenkebevillinger direkte eller via grossist.

I tillegg har det blitt hevdet at det fremstår som underlig for turister at de kan få omvisning på gården og produksjonsanlegget med smaking, men at de blir henvist til Vinmonopolet når de ønsker å kjøpe med seg produktene hjem. Denne problemstillingen gjelder i dag kun noen få produsenter som har statlig tilvirkningsbevilling for alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent. Som tidligere nevnt kan innehavere av utvidet kommunal salgsbevilling i dag selge produkter med inntil 4,7 volumprosent alkohol direkte fra produksjonsstedet. Med en utvidet kommunal skjenkebevilling, vil det også være tillatt å servere alkoholholdig drikk for drikking på stedet.

Etter Helsedirektoratets syn bør det antatte behovet for en utvidelse av den eksisterende ordningen veies opp mot de mulige konsekvensene for folkehelsen på lengre sikt, herunder hvilken virkning forslaget kan få for helheten og konsistensen i alkoholpolitikken. Uansett mener direktoratet at den nærmere utformingen av forslaget ikke bør åpne for mer enn det behovet tilsier.

3.3 Hvilken betydning vil forslaget ha for folkehelsen?

Utgangspunktet for norsk alkoholpolitikk er at alkohol er en lovlig vare, men at det av hensyn til den enkelte og folkehelsen er nødvendig å bruke ulike virkemidler for å begrense

skadevirkningene som forbruk kan medføre. Dette gjenspeiles i alkohollovens formålsparagraf, som fastslår at lovens formål er å begrense de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære, blant annet ved å begrense forbruket av alkohol, jf. alkoholloven § 1-1. Det er derfor et sentralt spørsmål hvilken virkning forslaget vil ha for folkehelsen på kort og lang sikt.

Hvilke konsekvenser forslaget vil ha på folkehelsen, reiser flere problemstillinger. Det må for det første vurderes hvilken effekt ordningen i seg selv kan forventes å medføre på kort og lang sikt. Dernest må det vurderes om ordningen vil ha konsekvenser for den helhetlige virkemiddelstrategien som alkoholloven bygger på, herunder om den vil utgjøre en trussel mot vinmonopolordningen.

Hvilke virkninger forslaget vil medføre, avhenger selvsagt av hvilke konkrete alternativer som velges for ordningen. Som departementet selv påpeker, vil blant annet en restriktiv utforming av ordningen kunne være av stor betydning dersom det i fremtiden foretas en EØS-rettslig vurdering av den norske vinmonopolordningen.

3.3.1 Hvilken virkning kan ordningen i seg selv få for folkehelsen?

I henhold til norsk og internasjonal forskning er regulering av tilgjengelighet et tiltak som har vist seg å ha god effekt på omfanget av alkoholbruk og alkoholrelaterte problemer, herunder vold. Dette er bakgrunnen for at dette anses som ett av de viktigste virkemidlene i alkoholpolitikken og alkoholloven.

Forslaget innebærer økt tilgjengelighet til alkoholholdig drikk med opp til 22 volumprosent alkohol, ved at det etableres en ny salgskanal for slike produkter. Hvilken folkehelsemessige betydning denne økte tilgjengeligheten vil få, beror i stor grad på det omfanget ordningen får. Forslaget synes i første rekke å være rettet mot gårdsturisme, og det er i liten grad vurdert hvilken betydning dette vil få for befolkningen for øvrig. Forslaget går ikke nærmere inn på hvilken utbredelse den foreslåtte ordningen kan tenkes å få. I denne sammenheng vil det naturligvis ha stor betydning hvilke begrensninger som settes.

Uavhengig av hvilke begrensninger som settes, er det neppe grunnlag for å tro at ordningen vil få en svært stor utbredelse på kort sikt, blant annet fordi det per i dag ikke er svært stor etterspørsel etter de aktuelle alkoholtypene som kan produseres i henhold til forslaget. Det er imidlertid viktig å ta høyde for at det kan skje endringer i den faktiske situasjonen.

Direktoratet vil i denne sammenheng minne om at få kunne forutse den sterke økningen i interessen for lokalprodusert øl det siste tiåret og den påfølgende kreativitet knyttet til oppstart av nye konsepter. Det kan ikke utelukkes at man vil oppleve en lignende utvikling i interessen for eplėsider og andre gjærede alkoholprodukter, særlig sett i sammenheng med den generelle økningen i interesse for lokalprodusert mat og drikke. Direktoratet vil i denne forbindelse også påpeke at eplėsider og annen fruktvin ofte er populært blant ungdom.

I lys av det ovennevnte, kan det heller ikke utelukkes at slike salgssteder vil bli et attraktivt tilbud for befolkningen rundt slike salgssteder, især i områder med lang avstand til nærmeste

vinmonopol. Ordningen kan også medføre at mindreårige får økt tilgjengelighet til sterkere alkoholtyper.

3.3.2 Forslagets betydning i en større sammenheng. Helhetlig og restriktiv alkoholpolitikk. Betydningen for vinmonopolordningen

Erfaringsmessig er det vanskelig å påvise skadelige effekter av mindre endringer i alkoholpolitikken. Forslaget kan imidlertid ikke kun vurderes isolert, men må også 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. Foruten vinmonopolordningen er bevillingssystemet, reklameforbudet, tids- og aldersbegrensninger og avgiftspolitikken viktige virkemidler.

Direktoratet understreker at stadige endringer som isolert sett fremstår å være av mindre omfang, til sammen over tid kan medføre at virkemidlene blir uthult eller mister sin betydning. Forslaget må på denne bakgrunn også sees i lys av øvrige endringer som har funnet sted den siste tiden på alkoholområdet, som for eksempel endrede åpningstider for Vinmonopolet, endring av alkohol og tobakkskvote ved utenlandsreiser, mv.

Videre mener direktoratet at forslaget reiser flere viktige problemstillinger som bør vurderes nærmere før det eventuelt vedtas.

Forslaget innebærer blant annet et brudd med det prinsipielle skillet mellom sterkere og svakere alkoholtyper, som blant annet begrunner inndelingen i tre alkoholgrupper, aldersgrenser og vinmonopolordningen. Dette skillet har en helsemessig begrunnelse. Direktoratet vil i den anledning vise til St. Meld 30 (2011-2012) pkt. 4.1.3 hvor det fremgår at *«I Norge reguleres drikker med høyt alkoholinnhold strengere enn drikker med lavere alkoholinnhold. Regulering avhenger av skadepotensialet, som antas å være noe høyere for alkoholsterke drikker, særlig gjelder dette akutte skader.* Den foreslåtte ordningen medfører etter direktoratets syn at regelverket vil bli mindre konsistent.

3.3.3 Utfordrer forslaget den norske vinmonopolordningen?

De langsiktige effektene av den foreslåtte ordningen vil i stor grad bero på hvilken virkning den vil ha for vinmonopolordningens legitimitet.

Forslaget bygger på en forutsetning om at ordningen ikke vil true dagens vinmonopolordning. I høringsnotatet er den EØS-rettslige utredningen til Arnesen/Sejersted særlig vektlagt i denne sammenheng.

Etter direktoratets syn er det i tillegg viktig å vurdere hvilken betydning forslaget vil ha for Vinmonopolets legitimitet i det norske samfunnet. Departementet har imidlertid ikke gått nærmere inn på hvilken betydning forslaget kan få for dette spørsmålet.

3.3.3.1 Vinmonopolets legitimitet i den norske befolkningen

Vinmonopolordningen er ett av de viktigste virkemidlene for å redusere tilgjengeligheten til alkohol. Vinmonopolordningen bygger nettopp på det grunnleggende skillet i norsk

alkoholpolitikk mellom de sterkere og svakere grupper av alkoholholdig drikk. Vinmonopolordningens hovedformål er å redusere forbrukernes tilgjengelighet til de sterkere alkoholtypene (i hovedsak vin og brennevin).

Dersom dette skillet blir utydelig, vil det kunne bidra til å svekke begrunnelsen for monopolordningen som sådan. Om man tillater salg av visse typer alkoholholdig drikk innenfor gruppe 2 (4,7 til 22 volumprosent alkohol), vil det være vanskeligere å forsvare hvorfor de øvrige typene må selges gjennom monopolordningen. Ut fra et folkehelseperspektiv er det vanskelig å se at eplesider og andre fruktviner kan ha lavere potensiell skadeeffekt enn rødvin og hvitvin.

Vinmonopolet har i dag stor oppslutning i befolkningen. For noen år tilbake ønsket en relativt stor del av befolkningen å tillate salg av alkohol over 4,7 volumprosent i dagligvarebutikker. Dette er ikke like hyppig gjenstand for diskusjon som tidligere. Slik direktoratet ser det er Vinmonopolordningen som virkemiddel avhengig av at legitimiteten i befolkningen opprettholdes.

Direktoratet vil påpeke at det bør utøves forsiktighet med å utsette vinmonopolordningen for ytterligere press. Det vises i denne anledning til Stortingsmelding 30 (2011-2012) der det fremgår at *«Vinmonopolordningen er under stadig press. Det er viktig å holde fast ved at Vinmonopolets formål er å bidra til begrenset tilgjengelighet til alkoholholdig drikk, og at andre hensyn ikke kan gå foran dette.»*

3.3.3.2 EØS-rettslig betydning for vinmonopolordningen

I den EØS-rettslige utredningen som ligger til grunn for forslaget konkluderes det med at det ikke vil ha EØS-rettslige konsekvenser om lovgiver åpner opp for gårdssalg av alkoholholdige drikkevarer som er omfattet av kategorien «andre gjærede drikkevarer», herunder eplesider. Grunnen er at varer i denne kategorien ikke faller inn under EØS-avtalen, og at forbudet mot importrestriksjoner i EØS-avtalen art. 11 således ikke kommer til anvendelse. Dette innebærer at det er tillatt å regulere omsetningen av disse varene på en måte som gir innenlandske og importerte varer ulik tilgang til det norske markedet, rettslig eller faktisk.

Utredningen åpner imidlertid for at gårdssalgsordningen kan få konsekvenser for en eventuell EØS-rettslig vurdering av den norske vinmonopolordningen på bakgrunn av EØS-avtalen artikkel 16. Denne bestemmelsen krever at statlige handelsmonopoler ikke forskjellsbehandler innenlandske og importerte varer hva gjelder vilkårene for forsyning og avsetning. Ifølge utredningen er det usikkert hvorvidt EØS-retten krever at slike statlige handelsmonopoler er opprettet for å ivareta ikke-økonomiske hensyn, for eksempel folkehelse. Utrederne argumenterer for at det ikke kreves en slik begrunnelse, men utelukker ikke at EFTA-domstolen vil kunne se det annerledes. I så tilfelle vil det kunne ha betydning for den EØS-rettslige vurderingen av vinmonopolordningen hvorvidt den fremstår som en del av en helhetlig og konsistent politikk som tar sikte på å beskytte folkehelsen.

Etter direktoratets syn er det grunn til å ta denne usikkerheten på alvor. Når ikke alle produkter over 4,7 volumprosent omfattes av vinmonopolordningen, kan det hevdes at begrunnelsen for vinmonopolordningen er svekket og fremstår som mindre konsistent. I en slik sammenheng kan det også tenkes å ha betydning at forslaget er motivert ut fra hensynet til norske næringsaktører.

Et viktig poeng i denne forbindelse, er etter direktoratets syn at forslaget ikke kan sees isolert, men som en del av den helhetlige utviklingen på alkoholområdet for øvrig, med bl.a. lengre åpningstider hos Vinmonopolet, flere utsalg, ytterligere unntak fra forbudet mot alkoholreklame, økt taxfree-omsetning og utvidelse av denne, mv.

I henhold til utredningen, kan det også ha betydning hvordan ordningen blir utformet. I utredningen anbefales det på denne bakgrunn at *«en ordning med gårdssalg av slike produkter gjøres begrenset med hensyn til tillatt omfang, både hva gjelder tilknytning til produksjonssted, antall liter som kan selges og annet. Jo mer begrenset ordningen er, desto mindre innvirkning vil den ha på den generelle konsistensen i den generelle alkoholpolitikken.»*

Etter direktoratets syn bør det etter dette vurderes hvorvidt det er hensiktsmessig å gjennomføre forslaget før det er foretatt en nærmere vurdering av dette spørsmålet. Det bemerkes også at den EØS-rettslige utredningen er gjort på generelt grunnlag, og ikke på bakgrunn av de konkrete forslagene som fremgår i høringsnotatet.

Uansett mener Helsedirektoratet at den konkrete utformingen av en eventuell ordning med gårdssalg gjøres så restriktivt som mulig, i den grad dette kan gjøres uten at formålet undergraves.

3.4 Forslagets utforming. Krav og begrensninger til ordningen

Dersom forslaget blir vedtatt, vil de krav og begrensninger som settes kunne få stor betydning for de helsemessige konsekvensene. Departementet understreker i høringsnotatet at ordningen skal inngå i en fortsatt helhetlig og restriktiv alkoholpolitikk, at hensynene til begrensede alkoholpolitiske konsekvenser og til konsistens i alkoholpolitikken skal ivaretas og at det ønskes en mest mulig praktisk og lovteknisk enkel løsning. Det fremheves også at en ordning med gårdssalg av slike produkter bør begrenses for å sikre at den ikke får betydning for den EØS-rettslige vurderingen av vinmonopolordningen, jf. utredningen fra professor Arnesen og Sejersteds.

I lys av dette har følgende kriterier vært førende for Helsedirektoratets vurdering av de foreslåtte krav og begrensninger:

- Ordningen må utformes så restriktivt som det er mulig uten at formålene forfeiles
- Det må unngås at ordningen får mer vidtrekkende konsekvenser enn tilsiktet
- De ulike bestemmelsene må ha en utforming som er regelteknisk enkel, formålstjenlig og sikrer sammenheng og konsistens i regelverket

3.4.1 Hvilke varer skal omfattes av den nye ordningen? Jf. punkt 5.3 i forslaget

Det følger av høringsnotatet at varer som hører under tollposisjon HS 22.06 («Andre gjærede drikkevarer») kan gjøres sterkere ved tilsetning av alkohol (deriblant brennevin) så lenge «de beholder karakter av å være produkt hjemmehørende under posisjonen». Departementet stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om det bør åpnes for tilsetning av brennevin i de produktene som vil omfattes av den foreslåtte ordningen.

I dagens alkohollov er det en forskjell mellom utvidede kommunale salgsbevillinger og utvidede kommunale skjenkebevillinger hva gjelder produksjonsmetoder. For en utvidet salgsbevilning er det utelukkende alkoholinnholdet og ikke tilvirkningsmåten som har betydning, og det er således tillatt å tilsette brennevin i produktet. For en utvidet skjenkebevilning er det derimot forbudt å tilsette brennevin.

Departementet har særskilt bedt om at høringsinstansene skal uttale seg om hvorvidt det bør tillates at det tilsettes brennevin eller ikke i de produktene som vil falle inn under den foreslåtte ordningen. Det er skissert opp tre ulike alternativer:

- a) Produktet kan ikke være tilsatt brennevin. Dette vil i så fall innebære en innstramming i regelverket for utvidede kommunale salgsbevillinger med inntil 4,7 volumprosent alkohol (som i dag *kan* tilsette brennevin)
- b) Produktet kan være tilsatt brennevin, dersom det totale alkoholinnholdet ikke overstiger 22 volumprosent. Departementet foreslår i så fall at også utvidede skjenkebevillinger tillates å tilsette brennevin
- c) Produktet kan være tilsatt brennevin, men maksimalt ha 4,7 volumprosent. Departementet foreslår i så fall at dette også skal gjelde utvidede skjenkebevillinger

Etter direktoratets syn fremstår alternativ a (produktet kan ikke være tilsatt brennevin) som det alternativet som best oppfyller de hensynene som er nevnt ovenfor, herunder restriktiv utforming, minst vidtrekkende konsekvenser og et praktisk og konsistent regelverk.

Direktoratet viser til at alternativ a er det mest restriktive alternativet og at det ikke synes å komme i veien for at formålet om å åpne for gårdssalg av egenproduserte alkoholholdige produkter oppnås.

Alternativ a fremstår også som det alternativet som i størst grad innebærer en videreføring av en helhetlig og restriktiv alkoholpolitikk sammenlignet med de øvrige alternativene som foreslås. En slik ordning vil i liten grad gi mulighet til å øke alkoholstyrken betydelig ved enkle grep som å tilsette brennevin i produktet.

Helse- og omsorgsdepartementet har påpekt at alternativ a vil innebære en innskrenking av dagens ordning, da man etter gjeldende rett kan tilsette brennevin i produktet om man har en utvidet kommunal salgsbevilning. For å undersøke hvor mange som vil bli berørt av en eventuell innskrenking, har Helsedirektoratet kontaktet tollregionene for å undersøke hvilke produsenter med utvidet kommunal salgsbevilning som benytter muligheten for å tilsette

brennevin i sine produkter. Etter det de ulike tollregionene har erfart, er det per i dag ingen slike produsenter som benytter denne tilvirkningsmetoden. Alternativ a vil derfor, etter det man er kjent med på nåværende tidspunkt, ikke medføre en faktisk endring i situasjonen for dagens produsenter.

Etter Helsedirektoratets vurdering vil alternativ a også gi den beste lovtekniske og mest praktiske ordningen, fordi man vil få tilsvarende regler for utvidede kommunal salgs- og skjenkebevillinger.

I tillegg vil man unngå vanskelige utfordringer knyttet til kontroll og saksbehandling. Direktoratet ser blant annet at det vil være vanskelig å vurdere og kontrollere hvorvidt produktet «beholder karakter av å være produkt hjemmehørende under posisjonen».

Direktoratet vil videre bemerke at det fremgår av høringsnotatet at tollposisjon 22.06 også omfatter blandinger der gjærede drikkevarer blandes med hverandre eller med alkoholfrie alternativer. Dette omfatter blandinger av «andre gjærede drikkevarer» som hører inn under tollposisjon 22.06, og gjærede drikkevarer som faller inn under andre tollposisjoner. Eksempler på dette er, i følge høringsnotatet, blandinger av limonade og øl eller vin, samt blandinger av øl og vin. Direktoratet antar at dette også vil omfatte blandinger av for eksempel sider med vin eller øl. Det fremstår som uklart om blandingsforholdet vil ha noen betydning for vurderingen av hvorvidt det endelige produktet vil falle inn under tollposisjon 22.06 eller hva som kreves for at produktet kan sies å beholde «karakter av å være produkt hjemmehørende» under de ulike posisjonene. Det vil i så fall kunne oppstå vanskelige grensdragninger med tanke på om produktet kan føres under tollposisjon 22.06 eller ikke.

Dersom ordningen skal omfatte alle produkter som faller inn under tollposisjon 22.06, vil det etter dette innebære at ordningen vil omfatte langt flere produkttyper enn det som synes forutsatt i forslaget, samt at produktene vil kunne miste mye av preget av å være egentilvirket.

På denne bakgrunn foreslår Helsedirektoratet at ordningen ikke åpner for at det blandes gjærede drikkevarer hjemmehørende under andre posisjoner med hverandre eller med gjærede drikkevarer som hører under tollposisjon 22.06. En slik løsning vil fortsatt gi rom for blandinger av ulike typer gjærede varer som kun faller inn under tollposisjon 22.06, samt at disse blandes med alkoholsvake og -frie varer. Dette harmonerer også med forslagets formål.

Det bemerkes til slutt at alternativ a ikke vil være til hinder for at det fremdeles kan selges brennevinsbaserte drikker, eksempelvis rusbrus, i butikker med ordinær salgsbevilling eller på AS Vinmonopolet.

Alternativ b (produktet kan være tilsatt brennevin opp til 22 volumprosent alkohol) fremstår etter Helsedirektoratets vurdering som en lite hensiktsmessig løsning, da det legger til rette for en betydelig forenklet produksjon av alkoholholdig drikk med høy volumprosent. Videre mener direktoratet at produktet vil miste mye av preget av å være egentilvirket dersom betydelige deler av alkoholinnholdet stammer fra tilsatt brennevin. Eksempelvis kan det

trekkes frem en sider med en høy volumprosent alkohol der mesteparten av alkoholnivået kommer fra et brennevinsprodukt kjøpt på Vinmonopolet. Slike produkter kan vanskelig sies å falle inn under målsettingen til den foreslåtte ordningen.

På denne bakgrunn kan det også tenkes at gårdssalgsordningen kan nå et omfang som kan få betydning for den EØS-rettslige vurderingen.

Alternativ c (produktet kan være tilsatt brennevin opp til 4,7 volumprosent) fremstår ikke, slik direktoratet vurderer det, som en hensiktsmessig løsning. Som nevnt tidligere er det per dags dato ingen produsenter som benytter seg av adgangen til å tilsette brennevin i produkter med opp til 4,7 volumprosent alkohol. Forslaget vil således innebære en åpning for tilsetting av brennevin i produkter som per i dag ikke kan tilsettes brennevin.

3.4.2 Volum, jf. punkt 5.7 i forslaget

Etter å ha vurdert flere modeller for volumbegrensning, fremgår det at departementet har kommet til at det bør settes en volumbegrensning på 20 000 liter per år per produsent. Volumbegrensningen vil kun gjelde for salg av produkter med høyere volumprosent alkohol enn 4,7. Volumbegrensningen gjelder dermed ikke for produkter med lavere volumprosent alkohol enn 4,7 eller ved skjenking.

Etter direktoratets syn fremstår den foreslåtte volumbegrensningen som meget høy. Departementets forslag er i stor grad er rettet mot produksjon av eplerasider, og det er grunn til å tro at dette, i hvert fall i første omgang, vil utgjøre majoriteten av produkter som vil bli produsert dersom den foreslåtte ordningen innføres. I høringsnotatet fremgår det at det i 2014 ble solgt totalt 27 499 liter sider med Norge som opprinnelsesland på Vinmonopolet. I lys av dette fremstår det som lite sannsynlig at volumbegrensningen vil få noen faktisk betydning for den enkelte produsent. Den foreslåtte volumbegrensningen innebærer for eksempel at en produsent i snitt vil kunne selge mer enn 130 halvlitersflasker hver dag dersom det holdes åpent alle dager unntatt hellig- og høytidsdager. I tillegg kommer salget av alkohol med inntil 4,7 volumprosent.

Slik direktoratet vurderer det, vil en volumbegrensning av denne størrelsesordenen ikke være forenlig med departementets begrunnelse for en slik volumbegrensning: at ordningen bare er ment å gi en mulighet for begrenset direktesalg, og at den skal bidra til å sikre at ordningen ikke implementeres på en alkoholpolitisk uheldig måte.

3.4.3 Stedets helhetlige tilbud og karakter, jf. punkt 5.4 i forslaget

Departementet foreslår at det skal være et krav om at tilvirkningen skjer som «*en del av et tilbud med helhetlig karakter*». Dette tilsvarer det kravet som i dag gjelder for utvidede kommunale salgs- og skjenkebevillinger, jf. alkoholloven § 1-7a, 2.ledd. Det fremholdes at et slikt vilkår vil ivareta forslagetets formål om å åpne opp for at nisjeprodusenter kan tilby salg av sine egne produkter ved eget salgssted, samtidig som det vil være i tråd med lovens system for utvidet kommunal salgs- og skjenkebevilling.

Videre fremgår det at «[e]t slikt vilkår vil være viktig for å begrense ordningen, gitt at hovedregelen for varer med denne volumprosenten alkohol er at de skal selges gjennom salgsmonopolet.»

I denne sammenheng må det bemerkes at direktoratet kjenner til at det er store variasjoner i hvordan dette kravet forstås og vektlegges av landets kommuner i dag. Direktoratet erfarer blant annet at en del kommuner innvilger utvidede kommunale bevillinger uten at kravet om helhetlig karakter og tilbud er oppfylt, slik kriteriet er beskrevet i forarbeidene og i Håndbok i alkoholloven (rundskriv IS-5/2008).

Det er kommunen som vil være bevillingsmyndighet og kontrollmyndighet for ordningen, og det er den som skal foreta vurderingen det legges opp til. Direktoratet bemerker i denne forbindelse at mange kommuner vil ha en egeninteresse i at det etableres nye virksomheter eller at eksisterende arbeidsplasser opprettholdes. Denne interessen sammenfaller ikke nødvendigvis med rollen som bevillings- og kontrollmyndighet.

Direktoratet vurderer på denne bakgrunn at dette kriteriet ikke vil være effektivt for å begrense ordningen i praksis. Dersom ordningen likevel videreføres, bør det vurderes hvorvidt de nærmere kriteriene bør lov- og forskriftsfestes.

Dersom det forutsettes at en streng vurdering blir lagt til grunn, vil direktoratet uansett bemerke at kravet ikke nødvendigvis vil være i tråd med forslaget hovedformål om å åpne for gårdssalg av egenproduserte produkter.

Det vises til at kommunen i henhold til forarbeidene skal «[...] legge betydelig vekt på at stedet serverer både mat og drikke». Videre fremgår det at «Det kan også legges vekt på om tilbudet omfatter mer enn servering, for eksempel kulturelle aktiviteter, gjestenes mulighet til deltakelse i innhøsting og produksjon mv. Lokal tilvirkning av alkoholholdig drikk vil, sammen med mat, produksjon og servering, serveringsstedets karakter, omgivelsene for øvrig og muligheten til å være tilstede under produksjonen, kunne være et sentralt element i en totalopplevelse.» Det fremgår klart at denne listen ikke er uttømmende og at det ikke vil være tilstrekkelig at produksjon og skjenking av øl og vin kan skje på samme sted.

Dersom formålet med forslaget skal oppnås, bør det etter direktoratets vurdering sees nærmere på utformingen av dette kravet.

Blant annet bør det vurderes om begrensingen bør være av noe mindre omfang. Det kan for eksempel tenkes at det vil være tilstrekkelig at det er et fokus på produksjonsmetode i form av omvisning, og fokus på råvarer som blir benyttet i produksjonen, og ikke at det kreves at det må tilbys mat og kulturelle aktiviteter. Et gårdssalg kan være et konsept i seg selv. Dersom råvarene som blir benyttet i tillegg dyrkes på stedet, vil dette også være et moment det kan legges vekt på. Dersom kravet blir utformet på denne måten, antar direktoratet også at det vil være større sjanse for at kommunene vil håndheve det på en mer effektiv måte.

Departementet foreslår ikke å innta et krav om at råvarer som blir brukt i produksjonen må være egenproduserte. Dette i seg selv kan åpne opp for at ordningen får et videre omfang.

3.4.4 Åpningstider, jf. punkt 5.8 i forslaget

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på hva maksimal salgstid bør være for egentilvirket alkoholholdig drikk med mer enn 4,7 volumprosent. Det blir skissert to alternativer:

Alternativ a legger opp til at makstiden settes likt med Vinmonopolets åpningstider (kl. 18.00 på hverdager og kl. 15.00 på lørdager). Alternativ b åpner for at makstiden kan følge butikkenes åpningstider (kl. 20.00 på hverdager og kl. 18.00 på lørdager).

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår at alternativ b velges. Dette er begrunnet med at produsentene da kan forholde seg til lik tidsbegrensning for hele sitt varesortiment, og at dette alternativet best ivaretar deres behov for å tilby salg av varene til aktuelle kunder.

Helsedirektoratet er derimot av den oppfatning at alternativ a bør velges dersom ordningen innføres. Som påpekt av departementet er begrensede åpningstider et helt sentralt virkemiddel for å redusere tilgangen til alkoholholdig drikk og å redusere de skadevirkningene som økt konsum kan medføre. Alternativ b vil derimot øke tilgangen på alkoholholdig drikk, både med tanke på antallet tilgangspunkter og når det gjelder åpningstider. Dette er ikke i tråd med alkohollovens formål, ei heller med målsettingen om en restriktiv alkoholpolitikk med et folkehelseperspektiv. Helsedirektoratet anser ikke departementets begrunnelse som tilstrekkelig tungtveiende for å sette disse uttalte målene til side.

Videre fastslår departementet at alternativ b kan forsvares alkoholpolitisk og EØS-rettslig. Etter direktoratets vurdering vil alternativ b kunne bli brukt som argument mot en opprettholdelse av monopolordningen, både ved en EØS-rettslig vurdering, og i den norske befolkningen.

Direktoratet vil også bemerke at alternativ b vil medføre at varer som faller utenfor EØS-avtalen vil få en klar konkurransefordel fremfor varer som er omfattet av monopolordningen, uten at dette synes godt begrunnet.

3.4.5. Direktoratets forslag til alternative krav og begrensninger

Helsedirektoratet mener på bakgrunn av det ovennevnte at det bør vurderes om det kan finnes andre hensiktsmessige begrensninger for ordningen, utover de foreslåtte kravene. Dette kan for eksempel settes krav om maksimal tillatt volumprosent alkohol og krav om sikring av produksjonsanlegg.

3.4.5.1 Maksimal tillatt volumprosent alkohol

Direktoratet bemerker at det er viktig og i tråd med en helhetlig og restriktiv alkoholpolitikk at det ikke åpnes opp for mer enn det behovet tilsier. Etter direktoratets vurdering er det ikke behov for å ha en maks grense på 22 volumprosent alkohol for å realisere formålet bak forslaget.

Det vises blant annet til at forslaget særlig synes å være rettet mot eplesiderproduksjon, og det må antas at dette også vil utgjøre majoriteten av det som vil bli produsert etter denne ordningen. På Vinmonopolets produktliste er det tretten norskproduserte eplesider som inneholder mellom 6 og 11 volumprosent alkohol. Det er imidlertid bare ett produkt som inneholder 11 volumprosent alkohol. Følgende produkter finnes:

Antall produkter	Volumprosent alkohol
1	11
4	6
3	7
2	7,5
3	8

Alkoholinnholdet i de utenlandske eplesiderproduktene i vinmonopolets utvalg, ligger i det samme området mellom 4,8 og 11 volumprosent alkohol.

Dersom maks grensen settes på 11 volumprosent, vil den derfor ivareta behovet for de fleste eplesiderprodusenter. Ved en noe høyere maks grense, for eksempel 14 volumprosent, vil ordningen også kunne omfatte produksjon av noe sterkere fruktviner. Det er for eksempel ikke uvanlig at fruktviner basert på bær har et noe høyere alkoholinnhold. En slik grense vil imidlertid i noen grad hindre muligheten for å gjære produktet i flere omganger utelukkende for å oppnå en høyest mulig volumprosent.

Dersom det tillates at brennevin kan tilsettes, vil en slik maks grense være særlig hensiktsmessig, da det kan avhjelpe muligheten for at produkter med forholdsvis lav volumprosent tilsettes betydelige mengder brennevin.

3.4.5.2 Krav om sikring av produksjonsanlegg

Dagens ordning var ment å gi små virksomheter mulighet til å få en tillatelse til tilvirkning på en måte som er enklere å administrere og forholde seg til enn statlig tilvirkningsbevilling. Kravene som stilles til en statlig tilvirkningsbevilling har som formål å sikre at tilvirkning skjer i betryggende former og hindre at alkoholholdig drikk kommer på avveie. Det er knyttet strenge vilkår til produksjon av alkohol og særlig brennevin. Direktoratet vurderer at det er hensiktsmessig å se nærmere på om det er behov for å stille ytterligere vilkår som for eksempel om krav til sikring av produksjonsanlegg når det nå foreslås å åpne opp for at kommunale bevillingshavere kan produsere og selge produkter med høyere volumprosent.

3.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det foreslåtte forslaget vil etter direktoratets vurdering med stor sannsynlighet føre til en økning i antall utvidede kommunale salgsbevillinger. Direktoratet har kontaktet landets tollregioner for å få kartlagt hvor mange som i dag innehar en slik utvidet kommunal bevilling. Det er i dag totalt 49 registrerte slike bevillinger.

Helsedirektoratet er bevillingsmyndighet for statlige tilvirkningsbevillinger. På dette området har det skjedd en sterk økning i antallet søknader de siste årene. I 2014 innkom totalt 41 søknader, mot 27 søknader i 2013 og 11 søknader i 2012. Det er mange aktører som ønsker å

etablere seg i markedet, og det kan ikke utelukkes at man vil se en tilsvarende utvikling for sider og fruktvin. Dette vil kunne generere flere søknader til kommunen.

Det er grunn til å tro at aktører som starter med en utvidet kommunal bevilling etter hvert vil kunne ønske å selge til andre aktører og ikke bare på eget produksjonssted. Dersom de ønsker dette må de ha en statlig tilvirkningsbevilling. Dette vil også på sikt kunne føre til flere søknader om statlige tilvirkningsbevillinger.

Den foreslåtte ordningen vil kunne føre til flere søknader om kommunal utvidet bevilling, men også at behovet for veiledning til bevillingshaver og de som søker om slik bevilling øker.

Kommunens utgifter knyttet til søknadsbehandling og kontroll av kommunale bevillinger dekkes av omsetningsgebyret som bevillingshaver plikter å innbetale hvert år.

Omsetningsgebyrets størrelse avhenger av antall solgte liter. Dersom volumbegrensningen settes lavt vil dette kunne medføre at kommunen vil få lavere inntekter knyttet til en slik bevilling. Dette vil kunne avhjelpes ved at ordningen med et minstegebyrs videreføres slik det er i dag.

Det følger av alkoholforskriften § 6-2 at omsetningsgebyret for salg er satt til 0,19 kr pr. vareliter solgte liter i gruppe 1. Dersom det åpnes opp for at ordningen skal gjelde for produkter opp til 22 volumprosent alkohol må forskriften endres til å også omfatte denne gruppen.

Vennlig hilsen

Linda Granlund e.f.
divisjonsdirektør

Hilde Skyvulstad
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk