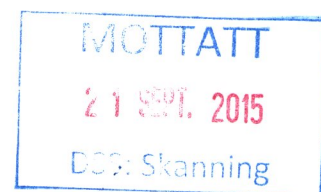




VINMONOPOLET



Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep.
0030 Oslo

Deres ref:
[Deres ref:]

Vår ref:
15/00078-2

Direkte innvalg:
22015018 - kar

Dato:
18. september 2015

Høring – forslag til endringer i alkoholloven.

Det vises til høringsnotat av 22. juni 2015 med høringsfrist 22. september 2015.

Overordnet om forslaget om å åpne for salg av alkoholholdig drikk som inneholder mer enn 4,7 volumprosent alkohol direkte fra produsent

Departementet forslår å åpne for salg av egenproduserte alkoholholdige drikker som inneholder mer enn 4,7 volumprosent alkohol og som ikke er omfattet av EØS-avtalen, direkte fra produsent.

En EØS-rettslig utredning gjennomført på oppdrag fra departementet konkluderer med at det er begrenset EØS-rettslig prosessrisiko ved å åpne for salg av egenprodusert alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent som ikke omfattes av EØS-avtalen.

Alkoholholdige produkter som ikke omfattes av EØS-avtalen fremgår av oppregning i Harmonized Description and Coding System (HS) 22.06.

Formålet med endringen er å fremme nærings- og produktutvikling på en måte som i liten grad vil øke tilgjengeligheten og utfordre monopolordningen, men likevel gjøre det mulig for nisjeprodusenter å tilby salg av sine egne produkter ved eget produksjonssted.

Departementets forslag er at innehavere av statlig tilvirkningsbevilling skal kunne søke om kommunal salgsbevilling for salg av produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen direkte fra stedet for tilvirkning. I tillegg foreslås det at bevillingshavere med kommunal salgsbevilling kan søke om å få utvidet sin bevilling til å omfatte tillatelse til produksjon av og salg av egenproduserte produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen og som er over 4,7 volumprosent alkohol, direkte fra produksjonsstedet.

Forslaget har et potensial for mange nye salgssteder og et stort produktspekter som vil gi et betydelig tilleggssalg av alkoholsalg utenom Vinmonopolet. At produsenten får anledning til å markedsføre produktene direkte overfor kundene på salgsstedet vil også øke salgsvolumet.

Forslaget går langt ut over formålet om nærings- og produktutvikling for norske nisjeprodusenter. Dette tilsier at de alkoholpolitiske virkningene vil bli langt større enn både departementet og den EØS-rettslige utredningen har lagt til grunn. Dette vil gi en betydelig salgskanal utenom Vinmonopolet som representerer en EØS-rettslig prosessrisiko og vil medføre en trussel mot Vinmonopolets relevans og legitimitet i befolkningen.

Omfang

Antall salgssteder

Forslaget definerer ikke hva som menes med tilvirkning, utover at det må være mer enn ren tapping. Dette innebærer at for eksempel en blanding av produkter og så tapping av dette vil være tilvirkning som kan kombineres med utvidet salgsbevilling. Tilsvarende vil det kunne gis utvidet salgsbevilling knyttet til anlegg for blanding av alkoholholdige drikker f eks eplesider og sprit eller limonade og vin tilsvarende et av dagens mikrobryggeri. Slike konsepter som oppfyller kravet til helhetlig karakter og salgstilbud kan etableres hvor som helst, ikke bare i forbindelse med produksjon av epler, frukt og andre innsatsvarer i distriktene men også i byer og tettbygde strøk, f eks vil slike produksjons- og salgskonsepter bli populære og kunne etableres i stort antall i de store byene og oppnå et betydelig salgsvolum.

Det vil være potensielt ubegrensede muligheter for helhetlige konsepter som kombinerer produksjon og salg slik forslaget lyder.

Vilkåret om "å utgjøre en del av stedets helhetlige karakter og salgstilbud" vil neppe innebære noen reell begrensning i antall salgssteder som potensielt kan få en utvidet kommunal bevilling. Slik forslaget lyder vil tilvirker kunne vise frem produksjonsutstyret til besøkende og turister og kanskje fortelle litt om tilvirkningen, og så kan han få bevilling til å selge alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent direkte til forbruker. I tillegg vil kommunene kunne vurdere bevillingsvilkårene svært forskjellig, noen med lave krav, andre med strengere krav til virksomhetene.

Produkter

Omfanget av produkter som omfattes av HS 22.06, og som dermed ikke omfattes av EØS-avtalen, er betydelig. I første avsnitt nevnes det en del produkter som eplesider (sider), pærevin, mjød, rosinvin, vin fremstilt ved gjæring av fruktsafter, unntatt saft av friske druer, maltonvin, "spruce", risvin (sake), palmevin, ingefærøl og urtevin. Dette er i seg selv et betydelig produktspekter med et stort potensial som vil bli realisert når salg fra produksjonsstedet tillates.

Det som særlig gjør at salget av produkter som er unntatt fra EØS-avtalen og dermed omfattes av forslaget må forventes å bli så omfattende, er HS 22.06 annet avsnitt siste setning og tredje setning.

Av HS 22.06 annet avsnitt siste setning fremgår det at et alkoholholdig produkt "*føres fortsatt under denne posisjonen også om de er gjort sterkere ved tilsetning av alkohol, eller om alkoholstyrken er øket ved en videre gjæring, forutsatt at de beholder karakter av produkter hjemmehørende under denne posisjonen*".

Dette innebærer at såkalte rusbrusprodukter, fruktviner tilsatt alkohol og lignende i alle varianter og alkoholstyrker basert på ovennevnte produkter vil falle inn under definisjonen av hvilke produkter som ikke omfattes av EØS-avtalen. Disse produktene vil utgjøre et stort potensial både med hensyn til antall typer og potensielt salgsvolum.

Når det gjelder betydningen for økning av det potensielle omfanget er det videre grunn til å framheve HS 22.06 tredje avsnitt. Der fremgår det at "*Posisjonen omfatter også blandinger av alkoholfrie drikkevarer og gjærede drikkevarer som hører under foregående posisjoner i kapittel 22, for eksempel blanding av limonade og øl eller vin, blandinger av øl og vin, og som har en alkoholstryke over 0,5 volumprosent*".

HS 22.06 tredje avsnitt vil innebære et potensielt stort antall av muligheter for ulike alkoholholdige produkter som vil kunne komme inn under definisjonen, herunder ny produktutvikling, og dermed kunne selges direkte fra egen produksjon til forbruker.

Det er grunn til å anta at produsenten vil benytte den direkte kundekontakten på produksjonsstedet til å anbefale kunden kjøp av egne produkter. Dette vil ha salgsfremmende effekt og i seg selv føre til et betydelig mersalg.

Forslaget åpner for et marked som gir grunn til å forvente et betydelig salg av de aktuelle produktene.

Folkehelsen

Det potensielle høye omfanget av produkter og salgssteder som omfattes av endringen kan innebære helsemessige konsekvenser.

Gjentagende forskning viser at et høyere totalkonsum gir høyere helsemessige konsekvenser for samfunnet. Tilsvarende viser alkoholforskning at tilgjengelighet (og pris) er de mest effektive virkemidlene. Å begrense tilgjengeligheten har en reduserende effekt på totalforbruk og skadeomfang. Økt tilgjengelighet til alkoholholdig drikk øker forbruket som fører til økt omfang av problemer og skader knyttet til alkoholkonsum. Ved den foreslåtte endringen åpnes det for en potensiell stor økning av tilgjengelighet av alkoholholdig drikk.

Vinmonopolets relevans og renommé

Vinmonopolet er et av de viktigste alkoholpolitiske virkemidlene for å sikre ansvarlig salg av alkohol. Selskapet har enerett til detaljsalg av alkoholholdig drikk som inneholder over 4,7 volumprosent alkohol. Ordningen innebærer fravær av privatøkonomiske interesser som motiverende for salg og bidrar til omsetning i kontrollerte former. Gjennom ansvarlig salg og regulert tilgjengelighet bidrar Vinmonopolet til å begrense alkoholkonsumet og skadevirkningene av alkohol.

Vinmonopolet innretter sin virksomhet etter gjeldende alkoholpolitiske målsettinger og i samsvar med vinmonopolloven og alkoholloven. For å sikre fortsatt oppslutning og legitimitet i befolkningen er det viktig at Vinmonopolet utvikler seg i takt med samfunnets forventninger og behov.

I den daglige drift legges betydelig vekt på en god sosial kontroll med salget. Alkoholholdig drikk selges ikke til personer som ikke oppfyller alkoholovens alderskrav eller er berusede. Vinmonopolet skal også forhindre at andre kjøper alkohol til personer som ikke oppfyller alkoholovens alderskrav, såkalt langing. Den sosiale kontrollen fordrer løpende aktiv opplæring og trening av vår ansatte, noe Vinmonopolet legger store ressurser i.

En nisjeprodusent som driver salgsvirksomhet ved siden av annen næring vil neppe ha samme ressurser og muligheter til å føre kontroll med salget. Undersøkelser viser at Vinmonopolets sosiale kontroll har en betydelig bedre kvalitet enn kontrollen med alkoholsalget i privat handel.

Vinmonopolet vil peke på at en rekke nye salgssteder vil medføre at den sosiale kontrollen vil bli mer krevende og kan gi negative utslag.

Det understrekes i høringsnotatet og i regjeringens plattform at hovedlinjene i alkoholpolitikken ligger fast, og at dette omfatter bevaring av salgsmonopolet. Den foreslåtte endringen har imidlertid et potensial for et slikt omfang at det kan gå utover Vinmonopolets relevans. Sett i sammenheng med taxfree salget, som i stadig stigende grad tar andeler av salget av alkoholholdig drikk som konsumeres i Norge, vil forslaget potensielt kunne innebære at Vinmonopolets andel av salget av alkoholholdig drikk som konsumeres i Norge reduseres slik at Vinmonopolet og norsk alkoholpolitikk mister sin legitimitet.

Det foreliggende forslaget kan etter Vinmonopolets oppfatning gi så store endringer i omsetningsmønsteret at vinmonopolordningens eksistens kan bli satt i fare.

Forholdet til EØS-retten

Mulighetene til å åpne for salg av egenprodusert alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent uten å utfordre monopolordningen ble på oppdrag av departementet utredet av professor Finn Arnesen og professor Fredrik Sejersted. Mandatet var en EØS-rettslig utredning av om det er mulig å åpne for salg fra nisjeprodusenter (ofte kalt "gårdssalg") av drikkevarer med over 4,7 prosent alkohol, uten at det vil endre eller svekke dagens monopolordning.

Hovedkonklusjonen er i kort trekk at salg av alkoholholdig drikk som inneholder mer enn 4,7 volumprosent alkohol direkte fra produsent av produkter som omfattes av EØS-avtalen vanskelig kunne forsvares EØS-rettslig. For alkoholige produkter som ikke omfattes av EØS-avtalen er hovedkonklusjonen at et slikt salg ikke vil ha EØS-rettslige konsekvenser.

Det kan imidlertid være en EØS-rettslig prosessrisiko også ved å tillate salg av alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent alkohol som ikke omfattes av EØS-avtalen.

Norsk alkohollovgivning har gjentatte ganger vært vurdert av EFTA-domstolen i forhold til EØS-retten. Praxis viser at hovedprinsippene i den restriktive norske lovgivningen som oftest er godtatt, men betingelsene for dette er at restriksjonene er genuint begrunnet i legitime hensyn, egnede og nødvendige for å beskytte folkehelsen. Det kan reises spørsmål om innføring av unntak fra monopolordningen vil svekke beskyttelsesnivået i Norge. Dersom Norge blir ansett for å ha senket beskyttelsesnivået, vil Norge på ny kunne måtte begrunne hvorfor det fremdeles er nødvendig og proporsjonalt med et detaljhandelsmonopol for alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent. Det er en risiko for at utkommet av denne vurderingen vil bli annerledes enn dagens aksept. Professor Arnesen og professor Sejersted sier uttrykkelig i deres utredning at en ikke kan utelukke at utvidet nisjesalg ved en eventuell fremtidig rettssak om salgsmonopolet kan bli trukket frem som et av flere utviklingstrekk som til sammen svekker konsistensen i den i prinsippet restriktive norske alkoholpolitikken. Utredningen peker på at jo mer begrenset ordningen er, desto mindre innvirkning vil den ha på den generelle konsistensen i den generelle alkoholpolitikken.

Vurderinger og forslag

Det store potensialet for økt salg av alkohol synliggjør at endringen ikke vil være begrenset i sitt omfang slik departementet legger til grunn. Endringen vil gi en salgsøkning av så betydelig omfang at det vil redusere beskyttelsesnivået for norsk alkoholpolitikk, både EØS-rettslig og i et folkehelseperspektiv. Videre vil endringen på de vilkår som foreslås være en trussel mot Vinmonopolets relevans og renommé i befolkningen.

Formålet med endringen er å gjøre det mulig for nisjeprodusenter å tilby salg av sine egne produkter ved eget produksjonssted. Dette formålet kan oppfylles selv om ordningen begrenses i større grad enn det departementet foreslår.

Utredningen redegjør for at det er en viss EØS-rettslig risiko forbundet med gårdssalg. Videre er utredningen foretatt på generelt grunnlag før det konkrete høringsforslaget forelå. For å sikre at forslaget ikke vil være problematisk i forhold til EØS-regelverket, anbefales derfor at høringsforslaget forelegges ESA til vurdering før det trekkes endelig konklusjoner av høringsprosessen.

Departementets forslag – forslag til begrensninger

Hvem skal kunne selge, utfordringer knyttet til antall salgssteder, pkt 5.2 i høringsnotatet

En eventuell åpning for salg av alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent må begrenses til virksomheter som selv tilvirker en av hovedinnsatsfaktorene i det ferdige produktet, f eks at man

dyrker epler, pærer, frukt og bær eller selv plukker multer. Dette vilkåret vil likevel ivareta formålet om å gjøre det mulig for nisjeprodusenter å tilby salg av sine egne produkter ved eget salgssted.

Den allmenne forståelse av gårdssalg er at varene som selges er produsert av produkter som dyrkes på gården. Det er dette som gjør varene unike, og som utgjør gårdssalget. Innkjøp av råvarer annet steds fra er noe annet som ikke har tilknytning til gården, og som hvem som helst kan gjøre hvor som helst. Dersom det ikke stilles krav om at råvaren skal være dyrket av produsenten, vil ordningen framstå som proteksjonistisk og en favorisering av alle norske produsenter.

Hvilke varer vil omfattes av ordningen, pkt 5.3 i høringsnotatet

I høringsnotatet vises det til at utvidet kommunal skjenkebevilling ikke kan utvides til å omfatte tilvirkning av alkoholholdig drikk som er brennevin. Denne begrensningen gjelder ikke for utvidet kommunal salgsbevilling for produkter opp til 4,7 volumprosent som dermed kan omfatte alkoholholdig drikk under 4,7 volumprosent alkohol som er tilsatt brennevin.

Departementet ber om innspill på hvilket av tre alternativer som bør velges. Dette er:

Alternativ a: Ordningen åpnes opp slik at man for produkter utenfor EØS-avtalen vil ha samme begrensning som for utvidet skjenkebevilling, det vil si at ordningen kan gjelde alle produkter som ikke er brennevin.

Alternativ b: Ordningen åpnes opp for salg av produkter utenfor EØS-avtalen uavhengig av om produktene er tilsatt brennevin eller ikke.

Alternativ c: Ordningen legger til grunn at det kan tilvirkes og selges produkter som er tilsatt brennevin opp til og med 4,7 volumprosent alkohol, men ikke for produkter som har høyere volumprosent enn dette.

Åpning av gårdssalg av alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent bør begrenses til produkter omtalt i HS 22.06 første avsnitt.

Alternativ a) om at ordningen kan gjelde for alle produkter som ikke er brennevin, harmonerer best med Vinmonopolets innvendinger.

Det er videre ingen grunn til å inkludere varer i HS 22.06 tredje avsnitt. Avsnittet gjelder blanding av varer som omtales i andre tollposisjoner, og som der er del av EØS-avtalen.

Krav om helhetlig karakter og salgstilbud, pkt 5.4 i høringsnotat

Vilkåret er egnet til å begrense omfanget ut fra formålet slik at endringen treffer nisjeprodusentene som produserer innsatsvarer til produksjonen av den aktuelle alkoholdrikken. For å ivareta en ensartet praksis bør det imidlertid i lovteksten angis nærmere kriterier for hva det betyr at tilvirkningen og salget skal utgjøre en del av stedets helhetlige karakter og salgstilbud.

Krav til produksjonssted/utsalgssted, pkt 5.5 i høringsnotatet

Det bør presiseres at salget fysisk må skje på stedet for produksjon, og at det ikke kan gjennomføres ved bestilling og tilsending av produktet eller ved internettsalg fra produksjonsstedet.

Innsatsvarenes opprinnelsessted, pkt 5.6 i høringsnotatet

Formålet med den foreslåtte endringen i alkoholloven er å gjøre det mulig for nisjeprodusenter å tilby salg av egne produkter ved eget salgssted, typisk i forbindelse med turisme eller lignende. Formålet oppnås best ved at det stilles krav om at hovedinnsatsvaren må være selvprodusert for eksempel med epledyrking, frukt og bær dyrking eller plukking av bær.

Volum som kan selges per år, pkt 5.7 i høringsnotatet

Forslaget legger til grunn en volumgrense for salg av de aktuelle produktene direkte fra produsent på 20 000 liter per år per produsent.

Til sammenligning omsetter Vinmonopolets minste butikker rundt 20 000 liter. I forhold til en enkel nisjeprodusent der formålet er å dekke turisme og lignende, er 20 000 liter et for høyt salgsvolum. Formålet med endringen bør kunne ivaretas ved et betydelig lavere volum. Et betydelig lavere maksimalt salgsvolum per salgssted er nødvendig for å kunne imøtekomme departementets uttalte forventning om at forslaget ikke vil føre til økt alkoholkonsum blant befolkningen, og at det vil være et begrenset antall personer som vil oppsøke denne typen utsalg. Et lavere maksimalt salgsvolum vil også dempe produsentens interesse av å benytte den direkte kundekontakten til å "pushe" salget.

Maksimalt salgsvolum bør begrenses til 10 000 liter per produsent.

Maksimalt salgsvolum bør for å hindre omgåelser knyttes til produksjonssted i stedet for produsent. Dette vil hindre at maksimalt salgsvolum omgås ved at produsenten deler sin virksomhet opp i flere selskaper.

Åpningstider, pkt 5.8 i høringsnotatet

Departementet foreslår at åpningstidene settes tilsvarende salg av alkoholholdig under 4,7 volumprosent, og ikke i overensstemmelse med salg av produkter med samme volumprosent på Vinmonopolet. Det vil si at åpningstiden for salg fra produkter fra produsent er maksimalt kl 20 og kl 18 på dager før søn- og helligdager. Vinmonopolet har maksimal åpningstid til kl 18 på hverdager og kl 15 på dager før søn- og helligdager.

For å sikre konsistens i alkoholpolitikken og beskyttelsesnivået bør salg fra produsent av alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent følge samme regler for åpningstid som Vinmonopolet.

Vurdering av vilkårene

For å sikre en ensartet praksis og kontroll bør vurdering av om virksomheten oppfyller vilkårene i loven for salg av egenproduserte produkter utføres av en sentral myndighet, f eks Helsedirektoratet, før bevillingssøknad sendes kommunen. En avgjørelse av om vilkårene er oppfylt vil også kreve spesialkompetanse som kommunene normalt ikke besitter, blant annet om produksjonsmetoder og om produkttyper er utenfor eller innenfor EØS-avtalen.

Oppsummering – Vinmonopolets forslag til endringer

Vinmonopolet anbefaler at det innføres følgende begrensninger for at endringen i regelverket ikke får konsekvenser utover formålet om å gjøre det mulig for nisjeprodusenter å tilby salg av egne produkter fra eget produksjonssted:

- Gårdssalg bør begrenses til produkter omtalt i HS 22.06 første avsnitt.
- Det må angis nærmere kriterier for hva som er helhetlig karakter og salgstilbud
- Salget må fysisk skje på stedet for produksjon
- Hovedinnsatsvaren må være selvprodusert
- Maksimalt salgsvolum begrenses til 10 000 liter per produsent
- Åpningstiden må være tilsvarende Vinmonopolets åpningstider
- Det bør gjøres en sentral vurdering av om vilkårene er oppfylt, f eks av Helsedirektoratet, før bevillingssøknad sendes kommunen

Denne høringsuttalelsen ble behandlet av Vinmonopolets styre 17.09.2015. For ordens skyld gjøres oppmerksom på at de tre ansatterepresentantene dissenterte og henviser til egne høringsuttalelser fra fagforeningene i samarbeid med hovedorganisasjonene.

Vennlig hilsen



Kai G. Henriksen

Administrerende direktør