

Høringsnotat

22. juni 2015

Forslag til endringer i alkoholloven

Endringer i bestemmelsen om retten til salg av alkoholholdig drikk mv.

Høringsfrist 22. september 2015

Innhold

1	Bakgrunn for og sammendrag av forslaget.....	4
2	Dagens regler for salg, skjenking og tilvirkning av alkoholholdig drikk	5
2.1	Gjeldende rett.....	5
2.1.1	Salg av alkoholholdig drikk	5
2.1.2	Skjenking av alkoholholdig drikk	7
2.1.3	Produksjon av alkoholholdig drikk – tilvirkning	7
2.1.4	Åpningstider og åpningsdager.....	11
3	Finland og Sverige.....	12
3.1	Gårdssalg i Finland	12
3.2	Utredning av gårdssalg i Sverige	13
4	Detaljsalgsmonopolet og forholdet til handelsavtaler	14
4.1	Utgangspunkt etter EØS-retten	14
4.2	EØS-rettslig utredning	15
4.3	EØS-avtalens dekningsområde: Varer som er omfattet av EØS-avtalen.....	17
4.4	EØS-avtalens dekningsområde: Varer som ikke er omfattet av EØS-avtalen	18
4.4.1	Dagens produksjon i Norge av alkoholholdig drikk som ikke er omfattet av EØS-avtalen	18
4.5	EØS-rettslig prosessrisiko.....	19
4.6	Internasjonale handelsforpliktelser utenom EØS-avtalen – WTO-regelverket	21
5	Departementets vurdering – forslag om å åpne for salg av alkoholholdig drikk som inneholder mer enn 4,7 volumprosent alkohol direkte fra produsent	22
5.1	Overordnet om forslaget	22
5.2	Hvem skal kunne selge	22
5.3	Hvilke varer vil omfattes av ordningen	23
5.4	Krav om helhetlig karakter og tilbud	23
5.5	Krav til produksjonssted / utsalgssted.....	24
5.6	Innsatsvarenes opprinnelsessted	25
5.7	Volum som kan selges per år	26
5.8	Åpningstider.....	27
5.9	Forholdet til øvrig regelverk	28
5.10	Oppsummert – de to tilvirkningsordningene.....	28

6	Økonomiske og administrative konsekvenser	29
6.1	Næringsmessige konsekvenser	29
6.2	Helsemessige konsekvenser	29
6.3	Økonomiske konsekvenser for det offentlige, herunder kommunen som bevillingsmyndighet.....	30
7	Forslag til lovendringer	30

1 Bakgrunn for og sammendrag av forslaget

Alkohol er ingen vanlig vare, men en vare som kan medføre skader og problemer for den som drikker, pårørende, andre tredjepersoner, arbeidslivet og for samfunnet. Den norske alkoholpolitikken er begrunnet i helse- og sosialpolitiske hensyn, og har som mål å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skadene som alkoholbruk kan innebære, gjennom blant annet å begrense forbruket.

Hovedlinjene i alkoholpolitikken ligger fast. Dette omfatter bevaring av salgsmonopolet og bevillingssystemet for salg og skjenking av alkoholholdig drikk. Imidlertid er det av hensyn til nærings- og produktutvikling grunn til å se på muligheter for å foreta justeringer som i liten grad vil øke tilgjengeligheten og utfordre monopolordningen, men likevel gjøre det mulig for enkelte produsenter å selge sine produkter direkte fra eget produksjonssted.

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. Bakgrunnen var en debatt om hvorvidt det burde åpnes for salg av lokalprodusert alkoholholdig drikk direkte fra produsent til forbruker, ofte omtalt som ”gårdssalg”. Ved en lovendring i 2011 ble det åpnet for å gi tilvirkningstillatelse som tillegg til salgsbevilling for produkter med inntil 4,7 volumprosent alkohol. Inntil da hadde man bare anledning til å søke om å få tilvirkningstillatelse som tillegg til skjenkebevilling og ikke til salgsbevilling. Som skissert i kapittel 2 om gjeldende rett er det et vilkår for å få slik utvidet kommunal salgs- eller skjenkebevilling at det dreier seg om egenproduksjon og at salget bare kan skje ved tilvirkningsstedet og som ”en del av stedets helhetlige karakter og salgstilbud”, jf. alkoholloven § 1-7a. I forbindelse med lovendringen i 2011 ble det avvist av regjeringen å tillate salg av egenproduserte produkter med mer enn 4,7 volumprosent alkohol. Begrunnelsen var dels alkoholpolitisk og dels basert på at en slik åpning ville kunne undergrave den EØS-rettslige begrunnelsen for Vinmonopolet. Det er imidlertid fremdeles interesse for å satse på småskala alkoholproduksjon og etterspørselen etter slike produkter har vært økende i den senere tid, noe som har gitt grunnlag for å vurdere de alkoholpolitiske og EØS-rettslige problemstillingene nærmere.

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår å utvide ordningen til å gjelde alle produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen, inkludert bestemmelsene som regulerer salg av vin. Dette vil kreve endringer i alkoholloven. Helse- og omsorgsdepartementet foreslår å endre den utvidede kommunale salgsbevillingen til å omfatte all alkoholholdig drikk som ikke omfattes av EØS-avtalen, herunder bestemmelsene som regulerer salg av vin, direkte fra produsent etter nærmere bestemte kriterier, samt gi produsenter med statlig tilvirkningsbevilling mulighet til å søke om kommunal salgsbevilling for salg av egenproduserte drikker på tilsvarende vilkår.

Det foreslås følgende endringer i alkoholloven:

- Endring i § 1-7a *Kommunens skjønnsutøvelse ved behandling av søknad om bevilling for salg eller skjenking m.v.* – En utvidet bevilling for salg av produkter over 4,7 volumprosent kan gis for tilvirkning av produkter som ikke er omfattet av EØS-

avtalen, dersom tilvirkningen skal skje ved salgsstedet og salget vil utgjøre en del av stedets helhetlige karakter og salgstilbud. Det kan selges inntil 20 000 liter per år fra hver produsent. Se kapittel 5.

- Endring i § 3-1 *Retten til salg av alkoholholdige drikker* – Salg av all alkoholholdig drikk som ikke er omfattet av EØS-avtalen, kan likevel foretas på grunnlag av utvidet kommunal salgsbevilling etter fjerde ledd eller kommunal bevilling for salg etter tredje ledd sammen med statlig tilvirkingsbevilling etter kapittel 6.
- Ny § 3-4a *Tidsinnskrenkninger for salg av produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen direkte fra produsent* – Åpningstidene for salg og utlevering av de aktuelle produktene direkte fra produsent er foreslått å tilsvare åpningstidene for salg og utlevering av produkter under 4,7 volumprosent. Se kapittel 5.

2 Dagens regler for salg, skjenking og tilvirkning av alkoholholdig drikk

2.1 Gjeldende rett

I følge alkoholloven § 1-4a er det bevillingsplikt ved salg, skjenking og tilvirkning av alkoholholdig drikk. Bestemmelsen angir et av alkohollovens grunnleggende prinsipper: Enhver overdragelse av alkoholholdig drikk mot vederlag til forbruker krever bevilling fra det offentlige. Dette gjelder uavhengig av om det er et ledd i en ordinær forretningsmessig virksomhet, eller om det skjer som enkeltstående tilfelle, eller uten fortjeneste.

2.1.1 Salg av alkoholholdig drikk

Salg er definert som overdragelse av alkoholholdig drikk til forbruker mot vederlag for drikking utenfor salgsstedet, jf. § 1-4 første ledd. Begrepet salg omfatter overdragelse til enhver som ikke selv innehar bevilling etter alkoholloven. Salg kan bare skje etter bevilling etter enten § 3-1 første eller annet ledd.

Kommunal salgsbevilling

Salg av alkoholholdig drikk som inneholder 4,7 volumprosent alkohol eller mindre, kan skje på grunnlag av kommunal salgsbevilling, jf. alkoholloven § 3-1 annet ledd. En kommunal salgsbevilling gir kun rett til salg av alkoholholdig drikk i gruppe 1, dvs. drikk som inneholder over 2,5 og høyst 4,7 volumprosent alkohol, jf. alkoholloven § 1-3 annet ledd.

Bevillingen gis til den for hvis regning virksomheten drives, og kan gis for inntil fire år av gangen, jf. alkoholloven § 1-6 første og annet ledd. En bevilling kan også gis for en bestemt del av året og for en enkelt bestemt anledning. Det er opp til kommunen å vurdere om en søknad om bevilling skal innvilges. Kommunen kan avslå bevillingssøknader selv om alle objektive krav som stilles i loven er oppfylt, da kommunen har en vid skjønnssadgang når det gjelder hvilken bevillingspolitikk de ønsker å følge. Et eventuelt avslag skal begrunnes.

Bevillingshaver og personer med vesentlig innflytelse på virksomheten må ha uklanderlig vandel i henhold til alkohollovgivningen og bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål, jf. alkoholloven § 1-7b.

Det må utpekes en styrer og en stedfortreder som må godkjennes av kommunen som bevillingsmyndighet. De må være over 20 år. De må ha bestått kunnskapsprøven og de må være ansatt i virksomheten, eller jobbe der i kraft av sin eierstilling, jf. alkoholloven § 1-7c. Det er bare den som har styringsrett over salget, som kan utnevnes til styrer. Hvis styrer slutter, må bevillingshaver straks søke kommunen om godkjenning av ny styrer, jf. alkoholloven § 1-7c annet ledd.

En salgsbevilling må hele tiden utøves i tråd med alkohollovgivningen og de vilkår som er gitt, noe som innebærer å overholde bestemmelsene om salgstider, aldersgrenser, reklameforbud, samt å opprettholde uklanderlig vandel mv. Dersom vilkårene brytes, kan kommunen inndra bevillingen for kortere eller lengre tid. Det vises til Prop. 58 L (2014–2015) og Innst. 252 (2014–2015) om innføring av normert system for inndragning av bevillinger.

Kommunal salgsbevilling til Vinmonopolet

Salg av alkoholholdig drikk som inneholder over 4,7 volumprosent alkohol, kan foretas av AS Vinmonopolet på grunnlag av kommunal bevilling, jf. alkoholloven § 3-1 første ledd.

Alle produkter som selges gjennom Vinmonopolet, er fra leverandører som har inngått grossistavtale med Vinmonopolet. Firmaer som er registrert avgiftspliktige hos Toll- og avgiftsdirektoratet til engrossalg, eller har tilvirkningsbevilling for alkoholholdig drikk, har mulighet for å bli leverandør til Vinmonopolet. Vinmonopolet har fem produktutvalg: Basisutvalget, partiutvalget, bestillingsutvalget, testutvalget og tilleggsutvalget. Basis- og partiutvalget består av produkter innkjøpt av Vinmonopolet i henhold til fastsatt innkjøpsprosess og med utgangspunkt i halvårlige lanseringsplaner, samt produkter som har kvalifisert seg gjennom tilfredsstillende salg fra bestillings- eller testutvalget.

For basis- og partiutvalget publiserer Vinmonopolet anbudsinnbydelser på sin leverandørportal og grossistene leverer tilbud i henhold til fastsatte frister og rutiner. Alle godkjente tilbud blir prøvd blindt av Vinmonopolets sensoriske prøveinstans, hvor et panel av ekspertdommere objektivt og uavhengig vurderer hvor god overensstemmelse det er mellom tilbudet og den aktuelle spesifikasjonen. Beslutning om kjøp foretas på bakgrunn av pris, sensorisk kvalitet og leveringsdyktighet i tråd med forskrift om Vinmonopolets innkjøpsvirksomhet.

Bestillingsutvalget er etablert for å fange opp det tilbudet av produkter som grossistene har på lager i Norge, men som ikke tas opp i basis-, parti- eller testutvalget.

Produktregistrering er gratis og skjer via Vinmonopolets leverandørportal i henhold til fastsatte frister. Produkter i bestillingsutvalget er underlagt samme leveringsvilkår som produktene i basis- og partiutvalget. Produktene i bestillingsutvalget listeføres i nettbutikken, og kan velges ut av butikkene til å være lagerført i butikk via butikkens lokal sortiment.

Vinmonopolet har satt i gang flere tiltak for å synliggjøre norske småskalaprodukter innenfor rammene av alkohollovgivningen og EØS-regelverket. Småskalaprodusentene har mulighet til å få sine produkter solgt gjennom Vinmonopolet, herunder muligheten til å selge produkter via Vinmonopolets nettbutikk. Det har vært en betydelig økning i antallet lanseringer av norske produkter på Vinmonopolet, både alkoholfrie og alkoholholdige.

2.1.2 Skjenking av alkoholholdig drikk

Skjenking er definert som overdragelse av alkoholholdig drikk til forbruker for drikking på stedet, jf. § 1-4 annet ledd. Det regnes alltid som skjenking når bevillingshaver vet at det drikkes på eller i tilknytning til skjenkestedet. Skjenking av alkoholholdig drikk krever normalt bevilling.

Kommunal skjenkebevilling

Med de unntak som følger av loven, gis skjenkebevilling av kommunen. Bevillingen gis til den for hvis regning virksomheten drives, og kan gis for inntil fire år av gangen. Det vises til Prop. 141 L (2014-2015) om endringer i bestemmelsen om varigheten på kommunale salgs- og skjenkebevillinger. En bevilling kan også gis for en bestemt del av året og for en enkelt bestemt anledning. Det er opp til kommunen å vurdere om en søknad om bevilling skal innvilges. Et eventuelt avslag skal begrunnes.

Hvis vilkårene for bevillingen brytes, kan kommunene inndra bevillingen for kortere eller lengre tid.

Statlig skjenkebevilling

Alkoholovens utgangspunkt er at skjenkebevilling gis av kommunen, som beskrevet over. For tog, fly og skip som er kollektive transportmidler, samt befalsmesser, gis imidlertid statlige skjenkebevillinger. Som hovedregel er reglene for utøvelse av statlig bevilling de samme som for kommunal.

2.1.3 Produksjon av alkoholholdig drikk – tilvirkning

Produksjon av alkoholholdig drikk krever enten statlig tilvirkningsbevilling, jf. alkoholoven § 6-1, eller en utvidet kommunal salgs- eller skjenkebevilling med rett til tilvirkning, jf. alkoholoven § 3-1 tredje ledd eller § 4-2 tredje ledd. Enhver tilvirkning av alkoholholdig drikk som inneholder mer enn 2,5 volumprosent alkohol, er i utgangspunktet forbudt uten slik bevilling. Bevillingsplikten gjelder ikke tilvirkning til eget bruk av alkoholholdig drikk som ikke er brennevin. Helsedirektoratet er bevillingsmyndighet for statlige tilvirkningsbevillinger og kommunen er bevillingsmyndighet for utvidet kommunal salgs- eller skjenkebevilling med rett til tilvirkning.

Med tilvirkning menes enhver produksjon av alkoholholdig drikk. Slik produksjon kan skje ved gjæring, destillasjon eller på annen måte. Den omfatter for eksempel

alkoholgjæring av druesaft, frukt- eller plantesaft, gjæring på malt (øl) og fremstilling av alkohol av annet produkt ved destillasjon eller annen teknisk prosess (brennevin).

Tilvirkning omfatter også enhver videreforedling eller bearbeiding av en allerede fremstilt alkoholholdig drikk. Utvanning, tilsetning av kullsyre, blanding med fruktsaft, mineralvann eller annen væske, blanding av flere alkoholholdige drikker eller søtning krever derfor tilvirkningsbevilling.

Alminnelig tilvirkningsbevilling, jf. alkoholloven § 6-1

Etter § 6-1 første ledd er enhver tilvirkning av alkoholholdig drikk i utgangspunktet forbudt uten bevilling. Statlig tilvirkningsbevilling kan i henhold til § 6-1 første ledd omfatte en av følgende grupper alkoholholdig drikk: drikk med mindre enn 22 volumprosent alkohol som ikke er brennevin, brennevin eller all alkoholholdig drikk. Helsedirektoratet er delegert myndigheten til å gi statlige tilvirkningsbevillinger. Den som ønsker å tilvirke alkoholholdig drikk etter statlig tilvirkningsbevilling, må søke Helsedirektoratet skriftlig. Søkeren skal legge fram de opplysninger som er nødvendige for å kunne ta stilling til om vilkårene i alkoholloven § 6-2 er oppfylt, jf. alkoholloven § 6-3.

Grunnvilkårene for å få og utøve en tilvirkningsbevilling følger av alkoholloven § 6-2. Bakgrunnen for vilkårene er å sikre at virksomheten drives på en forsvarlig måte. Kriteriene er objektive i den forstand at bevilling skal gis dersom vilkårene er oppfylt. Slik skiller tilvirkningsbevillingen seg fra de kommunale salgs- og skjenkebevillingene, hvor kommunen etter en skjønnsmessig vurdering kan beslutte å begrense salg og skjenking i kommunen. Etter § 6-2 første ledd nr. 1 stilles det krav om uklanderlig vandel i forhold til lovgivning som anses relevant for utøvelsen av tilvirkningsbevilling for alkoholholdig drikk. Ved siden av alkoholloven er blant annet toll-, skatt-, avgifts-, regnskaps-, selskaps- og næringsmiddelovgivningen relevant. Etter første ledd nr. 2 må bevillingssøker stille tilfredsstillende sikkerhet for oppfyllelsen av krav på alkoholavgift. Kravet er absolutt. Første ledd nr. 3 stiller krav om at bevillingssøkers varelager skal være tilfredsstillende sikret. I henhold til første ledd nr. 4 må bevillingssøker ikke drive annen virksomhet som er uforenlig med tilvirkning av alkohol.

I tillegg til disse vilkårene kreves det at distribusjon av varene skal skje i betryggende former og i samsvar med gjeldende regelverk. Dette går forutsetningsvis fram av alkoholloven § 6-6 andre ledd. I tillegg stilles det særlige krav til sikring av tilvirkningsprosessen. Det er et særskilt vilkår for tilvirkningsbevilling at produksjonsanlegget er innrettet på en tilfredsstillende måte.

Bevillingen skal utøves slik at kravene i alkoholloven med forskrifter og vilkårene til bevillingsvedtaket til enhver tid er oppfylt, jf. alkoholloven § 6-6 første ledd. Departementet kan stille nye vilkår dersom dette er nødvendig for å sikre gjennomføring av loven.

Kontrollen med utøvelsen av tilvirkningsbevillingen tilligger departementet, jf. alkoholloven § 6-8 første ledd. Myndigheten er delegert til Helsedirektoratet.

Tilvirkningstillatelse som tillegg til kommunal salgs- eller skjenkebevilling

Tilvirkningstillatelse som tillegg til kommunal skjenkebevilling, § 4-2 tredje ledd

Kommunen kan etter § 4-2 tredje ledd utvide en *skjenkebevilling* til å omfatte tilvirkning av alkoholholdig drikk som ikke er brennevin, til skjenking i egen virksomhet. Det stilles ikke ytterligere krav for å inneha en slik utvidet bevilling enn de som gjelder for skjenkebevillingen.

En bevilling etter § 4-2 tredje ledd kan imidlertid bare utvides hvis tilvirkningen skal skje ved skjenkestedet, og tilvirkningen og skjenkingen vil utgjøre en del av stedets helhetlige karakter og serveringstilbud, jf. alkoholoven § 1-7a annet ledd.

Tilvirkningsordningen omfatter kun kommunale skjenkebevillinger og er begrenset til alminnelig bevilling, bevilling for en bestemt del av året eller for en enkelt bestemt anledning, jf. § 1-6, og omfatter dermed ikke ambulerende skjenkebevillinger.

Tilvirkningstillatelse knyttet til skjenkebevilling gitt for en enkelt anledning kan være aktuelt for enkelte virksomheter, for eksempel gårder som har turisme og selskapsarrangementer som sidevirksomhet og kun trenger skjenkebevilling ved enkelte arrangementer, for eksempel bryllup, og som ved slike anledninger serverer eget brygg.

En skjenkebevilling kan kun utvides til å omfatte tilvirkning av de samme drikkene som kan skjenkes, unntatt brennevin. Tilvirkningen kan altså ikke omfatte produkter som består av eller er tilsatt tilvirket alkohol, jf. definisjonen av brennevin i § 1-3.

Drikken som tilvirkes, kan kun skjenkes ved det skjenkestedet som har den skjenkebevillingen som tillatelsen er knyttet til og kan ikke omsettes på annen måte. Tillatelsen gir altså ikke rett til engrossalg. Dersom man ønsker å drive engrossalg med drikken, for eksempel ved salg til andre skjenkesteder eller til Vinmonopolet, må man søke om statlig tilvirkningsbevilling.

En utvidet bevilling etter § 4-2 tredje ledd åpner altså ikke for at enhver som ønsker det, kan få utvidet sin skjenkebevilling til også å omfatte tilvirkning. Det er bare dersom drikken kun skal skjenkes i egen virksomhet, tilvirkningen skal skje ved skjenkestedet og tilvirkningen og skjenkingen vil utgjøre en del av stedets helhetlige karakter og serveringstilbud, at bestemmelsen kommer til anvendelse. Hovedregelen er at virksomheter som skal tilvirke alkoholholdig drikk, må ha statlig tilvirkningsbevilling, jf. alkoholoven kap. 6. Dette gjelder selv om bevillingshaver også driver et skjenkested.

Ved vurderingen av om vilkåret om skjenkestedets helhetlige karakter og serveringstilbud er oppfylt, jf. alkoholoven § 1-7a, kan bevillingsmyndigheten legge vekt på hensynet til lokale tradisjoner. Dette vil blant annet kunne fremme lokal kultur og turisme. Det stilles ikke krav om at råvarene til tilvirkningen av drikk er egenproduserte, men dette vil være et moment ved vurderingen av helheten i tilbudet. Det kan videre legges vekt på om det er en historisk og kulturell sammenheng mellom tilvirkning, anvendelse og serveringsstedets øvrige tilbud. Videre vil det være viktig å vurdere om stedet serverer både mat og drikke. 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 matproduksjon og servering, serveringsstedets karakter, omgivelsene for øvrig og muligheten til å være tilstede under produksjonen kunne være et sentralt element i totalopplevelsen. Det er ikke tilstrekkelig i seg selv at produksjonen og skjenkingen av den alkoholholdige drikken skjer på samme sted. Ordningen er ikke ment å omfatte barer/restauranter hvor bevillingshaver ønsker å starte produksjon av alkoholholdig drikk, og dermed tilby eget brygg som en kuriositet, uten at dette inngår i et bredere og mer sammensatt serveringstilbud.

Utvidelsen skal knyttes til lokalet for skjenkebevillingen. Tilvirkning etter denne ordningen kan derfor bare skje i tilvirkningslokaler som ligger i samme lokaler som, eller i naturlig forbindelse med, skjenkestedet. Det typiske eksempelet på slik naturlig forbindelse er kjeller eller eget bryggerhus på en gård. Av hensyn til at det skal være mulig å kontrollere tilvirkning og skjenking under ett, og å kontrollere at alt det som tilvirkes skjenkes i samsvar med tillatelsen, må det være nærhet mellom tilvirkningsstedet og skjenkestedet. Det er ikke tilstrekkelig at serveringsstedet og tilvirkningsstedet ligger i samme tettsted, grend eller bygd. Heller ikke kan flere serveringssteder gå sammen om ett felles tilvirkningssted.

Vilkåret om at tilvirkningen skal skje ved skjenkestedet, må ses i sammenheng med vilkåret om at tilvirkning og skjenking skal inngå i en helhetlig totalopplevelse. Jo større fysisk avstand det er mellom tilvirkning og skjenking, desto mindre vil tilvirkning og skjenking ha preg av å være en del av det samme helhetlige tilbudet.

Tilvirkning på grunnlag av kommunal tillatelse knyttet til en salgs- eller skjenkebevilling, kan ikke utøves i samme anlegg som tilvirkning etter lovens kapittel 6, jf. alkoholoven § 3-1 siste ledd og § 4-2 siste ledd. Bevillinger gitt for en bestemt del av året eller for en enkelt bestemt anledning, jf. alkoholoven § 1-6, kan ikke utvides til å omfatte tillatelse til innførsel eller tilvirkning for salg i egen virksomhet, jf. alkoholoven § 3-1 tredje ledd. Bevillinger gitt for en bestemt del av året eller for en bestemt anledning kan ikke utvides til å omfatte tillatelse til innførsel for skjenking i egen virksomhet, jf. alkoholoven § 4-2 tredje ledd.

Bakgrunnen for ordningen er å fremme det potensialet som ligger i kombinasjonen lokale tradisjoner og næringsutvikling generelt, og forholdet lokal mat, drikke og turisme spesielt. Ordningen er ment å gi små virksomheter mulighet til å få tilvirkningstillatelse på en måte som er enklere å administrere og forholde seg til enn statlig tilvirkningsbevilling. Kommunen står imidlertid like fritt når den behandler søknader om utvidet bevilling til å omfatte tilvirkning, som når de behandler søknader om ordinær skjenkebevilling.

Tilvirkningstillatelse som tillegg til kommunal salgsbevilling, § 3-1 tredje ledd

Etter forslag i Prop. 48 L (2010–2011) ble det gjennomført endringer i alkoholoven som åpnet for utvidelse av kommunal bevilling også for *salg* av alkoholholdig drikk med opp til 4,7 volumprosent alkohol til å omfatte tilvirkning for salg i egen virksomhet, jf. § 3-1 tredje ledd. Ordningen tilsvarer ordningen for utvidet skjenkebevilling, men er altså begrenset til produkter opp til 4,7 volumprosent alkohol, men derimot ikke begrenset til produkter som ikke er brennevin, slik ordningen for utvidet skjenkebevilling er. Dette

innebærer at slik tillatelse kan gis for tilvirkning av all drikk som inneholder 4,7 volumprosent alkohol eller mindre, også brennevinsvarianter (såkalt rusbrus).

På samme måte som for utvidet skjenkebevilling, kan en salgsbevilling etter § 3-1 tredje ledd bare utvides hvis tilvirkningen skal skje ved salgsstedet. Det stilles også krav om at tilvirkningen skal inngå som en del av stedets helhetlige tilbud og karakter. Vilåårene skal tolkes på samme måte som for ordningen med utvidet skjenkebevilling, se ovenfor.

Drikken som tilvirkes, kan bare selges fra den virksomheten som har salgsbevillingen som tillatelsen er knyttet til, og kan ikke omsettes på annen måte. Tillatelsen gir altså ikke rett til engrossalg. Dersom man ønsker å drive engrossalg av drikken, for eksempel ved salg til andre skjenkesteder eller til Vinmonopolet, må man søke om statlig tilvirkningsbevilling.

Departementet bemerker i Prop. 48 L (2010–2011) at hovedregelen for virksomheter som driver tilvirkning av alkoholholdig drikk, er og fortsatt vil være den statlige tilvirkningsbevillingen.

Merk at departementet i Prop. 48 L (2010–2011) også uttaler at det ikke er nødvendig å kreve at person som innehar både salgs- og skjenkebevilling som begge er utvidet med rett til tilvirkning for omsetning i egen virksomhet, holder tilvirkning for salg og tilvirkning for skjenking adskilt. Salgsbevilling kan imidlertid ikke utøves sammen med skjenkebevilling i samme lokale, jf. § 3-1 annet ledd.

2.1.4 Åpningstider og åpningsdager

De statlige rammene for når salg av alkoholholdig drikk kan finne sted, er gitt i alkoholloven § 3-4 for salg av drikk over 4,7 volumprosent fra AS Vinmonopolet og i alkoholloven § 3-7 for salg av alkoholholdig drikk som inneholder høyst 4,7 volumprosent alkohol i dagligvarehandelen. Reguleringen av hvilke dager det ikke er tillatt å selge alkoholholdig drikk, går fram av bestemmelsenes tredje ledd.

For salg av øl og annen alkoholholdig drikk som inneholder 4,7 volumprosent alkohol eller mindre, gjelder følgende, jf. alkoholloven § 3-7:

”Salg og utlevering av alkoholholdig drikk gruppe 1 kan skje fra kl. 08.00 til 18.00. På dager før søn- og helligdager skal salget opphøre kl. 15.00. Dette gjelder ikke dagen før Kristi Himmelfartsdag.

Kommunestyret kan generelt for kommunen eller for det enkelte salgssted innskrenke eller utvide tiden for salg i forhold til det som følger av første ledd. Salg og utlevering av drikk som nevnt i første ledd er likevel forbudt etter kl. 20.00 på hverdager, og etter kl. 18.00 på dager før søn- og helligdager unntatt dagen før Kristi Himmelfartsdag. Det kan bestemmes at salg ikke skal finne sted til bestemte tider på dagen eller på bestemte ukedager.

Salg og utlevering av drikk som nevnt i første ledd skal ikke skje på søn- og helligdager, 1. og 17. mai.”

I første ledd er det fastsatt en normaltids for salg av alkoholholdig drikk med høyst 4,7 volumprosent alkohol. Kommunen kan innskrenke eller utvide salgstiden utover normaltiden, men ikke utover den maksimaltiden som følger av loven. Utlevering av alkoholholdig drikk må skje innenfor de åpningstider som gjelder for bevillingen. Dette

gjelder uavhengig av om varen utleveres i butikken, er bestilt over Internett eller blir kjørt hjem til kunden på grunnlag av annen avtale.

For Vinmonopolet gjelder følgende bestemmelse, jf. alkoholloven § 3-4:

”Salg fra AS Vinmonopolets utsalg kan skje fra kl. 08.30 til kl. 18.00. På dagen før søn- og helligdager skal salget opphøre kl. 15.00. Dette gjelder ikke dagen før Kristi Himmelfartsdag. Åpningstiden for AS Vinmonopolets utsalg kan likevel ikke være lengre enn fastsatt salgstid for annen alkoholholdig drikk i kommunen.

Åpningstiden for AS Vinmonopolets utsalg fastsettes av departementet. Departementet kan bestemme at salgstiden skal begrenses til ukens 5 første hverdager.

Salg fra AS Vinmonopolets utsalg er forbudt på søn- og helligdager, 1. og 17. mai og julaften.”

Vinmonopolet kan inngå avtale med transportører om å levere ut varer bestilt via telefon og nettbutikk. Vinmonopolet har i dag en distribusjonsavtale med Posten om levering via postkontor, post i butikk og ved hjemkjøring. Utlevering må skje innenfor Vinmonopolets åpningsdager og -tider, som etter loven § 3-4 kan være mellom klokken 08.30 og 18.00 på hverdager og klokken 08.30 og 15.00 på lørdager. Kravet til utleveringstider er tatt inn i distribusjonsavtalen.

3 Finland og Sverige

Det eksisterer en begrenset ordning for gårdssalg av alkoholholdig drikk i Finland og spørsmålet om å åpne for gårdssalg har vært utredet i Sverige. Merk at den sondringen mellom drikk som er utenfor og innenfor EØS-avtalen som vi legger til grunn for forslaget i dette høringsnotatet, jf. kapittel 4.3 og 4.4 under, er uten betydning her, da regulering av alle alkoholholdige drikker må være i samsvar med EU-retten for EU-medlemmene Finland og Sverige.

3.1 Gårdssalg i Finland

Finland har en ordning med gårdssalg av gårdsvin, som vil si vin framstilt ved gjæring av frukt og bær, samt et særfinsk produkt kalt sahti, et tradisjonelt rugøl. Denne ordningen eksisterer ved siden av detaljsalgsmonopolet Alko. Ordningen trådte i kraft 1. januar 1995, samtidig med at Finland gikk inn i EU.

I den finske ordningen stilles det blant annet krav om at alkoholproduksjonen skal ha sammenheng med regionens jordbruksvirksomhet. Den enkelte bevillingshaver kan bare ha ett utsalgssted. Utsalgsstedet skal være i tilknytning til produksjonsstedet og det skal bare selges egenproduserte varer. I tillegg er det krav om bruk av lokale bær, frukter og aromaemner. Etter at Europakommisjonen i 2007 stilte spørsmål ved om kravet om bruk av lokale råvarer var i tråd med nåværende Traktaten om den europeiske unions virkemåte (TEUV) artikkel 34 (tilsvarer EØS-avtalen artikkel 11), ble kravet endret. Det stilles nå krav om bruk av bær, frukt og aromaemner som kommer fra en vekstsone i EØS ”vars karakteristiska drag genereras norr om den sextionde norrlige breddgraden”.

Kommisjonen påpekte også at det forhold at finske produsenter kunne selge direkte til forbrukerne, mens utenlandske produsenter av tilsvarende varer bare kunne selge gjennom Alko, var i strid med TEUV artikkel 34 som tilsvarer EØS-avtalen artikkel 11. Det ble imidlertid besluttet ikke å innlede traktatbruddsak mot Finland, dels fordi kravene til gårdssalg var så strenge, dels fordi de kvanta det dreide seg om var temmelig små, og dels fordi virksomheten hadde en viss betydning for utviklingen av den finske landsbygda.

I 2009 ble det foreslått at ordningen skulle utvides til også å omfatte produksjon og salg av likører. Kommisjonen gjorde da Finland oppmerksom på at en slik utvidelse, etter Kommisjonens vurdering, ville være i strid med TEUV artikkel 34, som tilsvarer EØS-avtalen artikkel 11, fordi den bare omfattet lokalt produserte likører, ikke likører fra andre medlemsstater. Utvidelsen har ikke skjedd.

Loven som regulerer den finske ordningen, lyder som følger:

Förordning om alkoholdrycker och sprit 22.12.1994/1344 2 a § (29. 12. 2009/1802) (trådte i kraft 1. januar 2010):

”Benämningen gårdsvin får användas vid beskrivningen av fruktvin, som framställts enbart genom jäsning och

- 1) vars alkoholhalt är högst 13 volymprocent,
- 2) som produceras av en tillverkare som i både rettsligt och ekonomiskt hänseende är oberoende av andra företag inom samma bransch och som årligen tillverkar högst 100 000 liter fruktvin, upptappat på kärl,
- 3) i vars framställning använts bär och frukter samt aromgivande växtdelar vilka härstammar från en växtzon inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, vars karakteristiska drag genereras norr om den sextionde nordliga breddgraden,
- 4) vars råämnen till minst 50 procent härstammar från tillståndshavarens egna odlingar eller från odlingar som han besitter,
- 5) vars organoleptiska egenskaper härstammar från de råämnen som använts vid framställningen eller från de smak- och aromämnen som uppstått ur dem vid jäsningen.”

I utredningen fra Sejersted og Arnesen, se kapittel 4.2, går det fram at det forhold at EU-kommisjonen ikke har innledet traktatbruddsak mot Finland ikke betyr at ordningen nødvendigvis er forenlig med EU-retten fra et rettslig perspektiv. Det kan være andre grunner til at traktatbruddsak ikke er innledet, herunder at man ikke har ønsket konflikt med Finland om en sak som har såpass begrenset praktisk betydning. Det kan også tenkes at en eventuell innføring av en ny ordning i Norge eller andre steder vil bli noe annerledes vurdert enn videreføring av en gammel ordning i Finland, selv om denne sontringen i prinsippet ikke skal ha rettslig betydning.

3.2 Utredning av gårdssalg i Sverige

Sverige har ikke åpnet for gårdssalg ved siden av sitt salgsmonopol, men det har vært diskutert i flere omganger. Det ble også foretatt en omfattende utredning i 2010.

Konklusjonene i utredningen fra 2010 var at en ordning der produsenter tillates å selge egne alkoholholdige produkter, og bare slike, vil være et hinder for frie varebevegelser som vanskelig lar seg forene med EU-retten dersom det dreier seg om produkter som ellers bare kan omsettes gjennom Systembolaget. Dersom ordningen innrettes slik at produsentene også kan selge andre alkoholprodukter enn egenproduserte, var vurderingen at forholdet til EU-reglene blir mindre problematisk. Dette fordi ordningen da vil være å betrakte som en regulering av bestemte former for salg som påvirker omsetningen av importerte og svenske produkter på samme måte, rettslig og faktisk, og som under enhver omstendighet kan begrunnes i ikke-økonomiske hensyn. En slik ordning vil, ble det hevdet, heller ikke være i strid med EU-rettens etableringsregler eller – gitt at utredningens anbefalinger med hensyn til de nærmere detaljer i ordningen følges – true Systembolagets monopolstilling.

Den svenske utredningen presiserer at selv om den mener at en slik ordning vil stå seg EU-rettslig, så er det en viss prosessrisiko for at EU-domstolen vil kunne vurdere saken annerledes.

I en debatt i Riksdagen i mars 2015 var det enighet om at gårdssalg ikke vil føre til folkehelseutfordringer i seg selv.

4 Detaljsalgsmonopolet og forholdet til handelsavtaler

4.1 Utgangspunkt etter EØS-retten

Det er avklart gjennom EF-domstolens dom i den såkalte Franzén-saken (C-186/95) at detaljmonopol for alkoholholdig drikk i utgangspunktet ikke strider mot EU-/EØS-retten. EU-/EØS-retten stiller likevel strenge krav til monopolet. Herunder er det sentralt at lovgivningen om og rundt monopolet må være slik innrettet at den ikke innebærer forskjellsbehandling av norske og utenlandske produkter. Det er viktig å sikre at monopolordningen ikke framstår som lite konsekvent. Det ville kunne medføre at monopolets eksistensberettigelse ble EØS-rettslig utfordret. Dette er ikke ønskelig, siden hovedlinjene i alkoholpolitikken ligger fast og monopolet er et av de viktigste alkoholpolitiske virkemidlene.

Det følger av EØS-avtalen artikkel 11 at kvantitative importrestriksjoner og tiltak med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriksjoner skal være forbudt mellom partene i EØS-avtalen. Forbudet i artikkel 11 skal for det første sikre at varer som er lovlig produsert og markedsført i én EØS-stat, har uhindret tilgang til markedene i de øvrige EØS-statene. For det andre skal forbudet sikre at reguleringen av omsetningen av varene når de først er på markedet, ikke er slik at den påvirker omsetningen av importerte varer på en annen måte – rettslig eller faktisk – enn omsetningen av tilsvarende varer. Forbudet er dermed blant annet til hinder for at omsetningskanaler forbeholdes nasjonalt produserte varer.

Det er to unntak fra dette forbudet; EØS-avtalen artikkel 13 og et unntak utviklet gjennom EU-domstolens praksis. Unntaket i EØS-avtalen artikkel 13 tillater importrestriksjoner

som er nødvendige for å ivareta de hensyn som er angitt i bestemmelsen. Blant disse finner vi hensynet til menneskers liv og helse. Unntaket suppleres av domstolpraksis, som åpner for ivaretagelse av andre ikke-økonomiske hensyn enn dem som er nevnt i artikkel 13. Det er også her et krav om at importhindringen er nødvendig for å beskytte det aktuelle hensynet. I tillegg kreves det at den aktuelle importhindringen er opprinnelsesnøytral – det vil si at den er slik utformet at den ikke sonderer mellom importerte og innenlandskproduserte varer.

Et første fellestrekk ved det unntaket som følger av EØS-avtalen artikkel 13 og det som er utviklet i rettspraksis, er at det importhindrende tiltaket må være forholdsmessig (proporsjonalt). I dette vilkåret ligger det to elementer. For det første må det importhindrende tiltaket være egnet til å ivareta det eller de påberopte hensynene. For det andre må ikke tiltaket være slik utformet at det innebærer en større importhindring enn det som er nødvendig for å ivareta de aktuelle hensynene. EØS-statene står likevel temmelig fritt til å bestemme hvilket beskyttelsesnivå de vil legge seg på.

Et neste fellestrekk er at det kreves at det eller de importhindrende tiltakene inngår i en helhetlig og konsistent politikk for ivaretagelse av de påberopte hensynene. Dette kalles konsistenskravet. Konsistenskravet innebærer i korthet at realiseringen av de hensyn som begrunner det handelshindrende tiltaket, ikke må motvirkes av andre, eller manglende, tiltak.

EØS-avtalen artikkel 16 krever at statlige handelsmonopoler tilpasses slik at det ikke finner sted noen forskjellsbehandling av statsborgere fra EUs medlemsstater og EFTA-statene for så vidt gjelder vilkårene for forsyning og avsetning. Regulering av omsetningen av varene som er omfattet av monopolet, må ikke være slik at den påvirker omsetningen av innenlandske og importerte produkter forskjellig, rettslig eller faktisk. Monopolet må være utformet og bli driftet slik at omsetningen av de varer som er omfattet av monopolet, påvirkes på samme måte uavhengig av om de er importerte eller ikke.

4.2 EØS-rettslig utredning

I Sundvolden-erklæringen fra oktober 2013 ble det nedfelt at en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet ville ”Åpne for produktprøver og begrenset alkoholsalg direkte fra nisjeprodusenter og om nødvendig jobbe for å endre EU-lovgivningen på feltet”. På bakgrunn av dette anmodet Helse- og omsorgsdepartementet i 2014 professor Finn Arnesen og professor Fredrik Sejersted ved Senter for Europarett om å foreta en EØS-rettslig utredning av om det er mulig å åpne for salg fra nisjeprodusenter av drikkevarer med over 4,7 volumprosent alkohol, uten at det vil endre eller svekke dagens monopolordning. Salg fra nisjeprodusenter ble i mandatet definert som salg av egenproduserte varer på eget produksjonssted, som del av stedets helhetlige karakter og salgstilbud. Utredningen ble overlevert Helse- og omsorgsdepartementet 1. oktober 2014.

Hovedkonklusjonen i utredningen er at svaret avhenger av hvilke alkoholholdige drikkevarer det er tale om. For alkoholholdige drikkevarer som omfattes av EØS-avtalen, slik som sterkøl og brennevin, mener utrederne at åpning for salg av slike varer direkte fra produsent vil være vanskelig å forsvare EØS-rettslig. Dersom man åpner for nisjesalg av

slike produkter, vil norske produsenter få en salgskanal som utenlandske ikke har, og norske produkter vil få et fortrinn framfor utenlandske. EØS-rettslig sett mener utrederne at dette vil måtte anses som en forskjellsbehandling, og vil reise spørsmål både etter EØS-avtalen artikkel 11 om fri flyt av varer og EØS-avtalen artikkel 16 om krav til norske handelsmonopoler. Det er etter deres mening en betydelig prosessrisiko for at domstolene vil komme til at nisjesalg av slike produkter er i strid med EØS-avtalen, på en slik måte at dette vil svekke begrunnelsen for å opprettholde et generelt salgsmonopol. En åpning for utvidet nisjesalg vil også kunne hevdes å svekke formålet bak, og konsistensen i, den restriktive norske alkoholpolitikken, som EØS-rettslig er en forutsetning for at monopolordningen kan opprettholdes ved siden av nisjesalgsordningen.

Etter utredernes vurdering vil det imidlertid antagelig ikke ha EØS-rettslige konsekvenser om lovgiver åpner for salg av alkoholholdige drikkevarer som er omfattet av kategorien ”andre gjærede drikkevarer”, som faller utenfor EØS-avtalens dekningsområde. Etter utredernes vurdering kan det tillates direktesalg av disse varene uten at dette i prinsippet svekker konsistensen i begrunnelsen for salgsmonopolet eller på annen måte reiser EØS-rettslige problemer. Utrederne kan imidlertid ikke utelukke at EFTA-domstolen eller andre vil kunne se det annerledes, slik at en ny ordning vil kunne bli ansett relevant (som ett av mange momenter) ved en fremtidig generell vurdering av salgsmonopolet. Sannsynligheten for dette reduseres etter utredernes mening jo mer avgrenset en eventuell ordning gjøres.

Sitat fra utredningen:

”I den grad en utvidet ordning for gårdssalg av slike produkter i det hele tatt kan anføres å utgjøre noen EØS-rettslig utfordring, må det være ut fra et argument om at dette generelt vil kunne svekke konsistensen i den restriktive norske alkoholpolitikken. Etter vår vurdering er det ikke grunnlag for å hevde dette. Dersom en vare først faller utenfor EØS-avtalen, kan ikke reguleringen av den påvirke den EØS-rettslige konsistensvurderingen av restriksjoner på de varene som er omfattet. Dette synet har støtte i EFTA-domstolens rettspraksis, der den som vist klart har avvist forsøk på å utvide avtalens saklige virkeområde. Videre må konsistenskravet som vist først og fremst anses som en sikkerhetsventil, som er ment å fange opp proteksjonistiske tiltak, der myndighetene viser til hensyn som de i realiteten ikke forfølger. Situasjonen blir helt annerledes når det som her dreier seg om ulik regulering av produkter som faller utenfor avtalens dekningsområde. Dette er per definisjon ikke proteksjonistisk, og det kan ikke sees som noen mangel ved ”konsistensen” i EØS-rettslig forstand at det reguleres annerledes.

Etter vårt syn er dette en ganske klar konklusjon. En adgang til nisjesalg av produkter som faller utenfor EØS-avtalens dekningsområde kan derfor ikke i seg selv brukes som argument for at Vinmonopolets salgsmonopol ikke lenger er konsistent i EØS-rettslig forstand. Når det er sagt, kan man ikke helt 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 (sammen med for eksempel flere polutsalg, økt tax free omsetning, tillatelse til økt markedsføring og andre forhold). Selv om reguleringen av produkter som faller utenfor avtalen i prinsippet ikke skal telle med ved en slik vurdering, kan det ikke helt utelukkes at EFTA-domstolen vil kunne se det annerledes. Dersom man skal ta høyde for dette, taler det i så fall for 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.”

For varer som ikke omfattes av EØS-avtalen, mener utrederne at norsk lovgiver som hovedregel fritt må kunne regulere omsetningen på den måten som man finner hensiktsmessig, uten at det reiser EØS-rettslige problemer. I dette ligger at forskjellig regulering av norske og utenlandske alkoholholdige produkter ikke vil utgjøre noen forskjellsbehandling i EØS-rettslig forstand, siden poenget med å holde produktene utenfor nettopp er at de skal kunne behandles ulikt. Etter utredernes mening vil en tillatelse for produsentene til å selge slike produkter direkte til forbruker derfor heller ikke ha noen betydning for vurderingen av salgsmonopolet for varer som er omfattet av avtalen.

4.3 EØS-avtalens dekningsområde: Varer som er omfattet av EØS-avtalen

Hvilke varer som er omfattet av EØS-avtalens dekningsområde, er regulert i EØS artikkel 8 nr. 3 bokstav b, der det heter at avtalen kommer til anvendelse på varer oppført i EØS-avtalen protokoll 3, i samsvar med særlige bestemmelser som fastsatt i protokollen. Protokoll 3 henviser til det såkalte HS-systemet (Harmonized Description and Coding System). Toll og avgifter blir i de fleste tilfeller beregnet på bakgrunn av varens tolltariffnummer. Et tolltariffnummer beskriver varen i samsvar med HS-systemet. Her går det fram at alkoholholdige produkter som øl fremstilt av malt (HS 22.03), vermut og annen smaksatt vin av friske druer (HS 22.05) og udenaturert alkohol, likør og brennevin (HS 22.08) er omfattet av EØS-avtalens dekningsområde. For disse produktene gjelder EØS-avtalens regler (herunder om fri flyt av varer etter artikkel 11 og monopoler etter artikkel 16) på samme måte som etter EU-retten.

Handel med vin produsert av druer (HS 22.04) og såkalte ”Andre gjærede drikkevarer” (HS 22.06) er ikke omfattet av EØS-avtalen. Imidlertid er det i protokoll 8 (2) til EØS-avtalen gjort en delvis modifikasjon av dette, der det heter at artikkel 16 i avtalen får anvendelse også for vin (HS 22.04). Artikkel 16 er regelen om statlige handelsmonopoler. Det betyr at salgsmonopolet for vin må tilfredsstille kravene i artikkel 16 til likebehandling mv., selv om vin som vare ikke er omfattet av EØS-avtalen. Dette gjelder bare artikkel 16. Vin er ellers ikke omfattet av reglene om fri flyt av varer etter artikkel 11, og protokoll 8 (2) gjelder bare for vin av druer (HS 22.04). Protokoll 47 til EØS-avtalen omhandler fjerning av tekniske handelshindre for handel med vin, men denne protokollen omfatter kun bestemmelser om produktdefinisjoner, ønologiske metoder og merking mv. for vin og har derfor ingen betydning for diskusjonen om dekningsområdet for EØS-avtalen.

4.4 EØS-avtalens dekningsområde: Varer som ikke er omfattet av EØS-avtalen

Alkoholholdige produkter i kategorien ”Andre gjærede drikkevarer” (HS 22.06) faller utenfor EØS-avtalens dekningsområde, og er verken omfattet av artikkel 11 eller artikkel 16. Denne posisjonen omfatter for eksempel:

- Eplevin (sider): en alkoholholdig drikkevare framstilt ved gjæring av eplejuice.
- Pærejuice: en gjæret drikkevare som likner sider, men framstilt av pærejuice.
- Mjød: en drikkevare som er framstilt ved gjæring av en oppløsning av honning i vann.
- Rosinvin.
- Vin framstilt ved gjæring av fruktjuicer, unntatt saft av friske druer (for eksempel daddelvin eller vin av bær), eller av grønnsaksjuicer
- Maltonvin: en gjæret drikkevare laget av maltekstrakt og vinberme.
- ”Spruce”: en drikkevare framstilt av bær, kvister eller juice av visse gransorter.
- Risvin (sake).
- Palmevin framstilt av saften av visse palmetrær.
- Ingefærøl og urtevin, framstilt av sukker, vann og ingefær eller urter, tilsatt gjær.

Alle disse drikkevarene kan være naturlig musserende, eller de kan være tilsatt karbondioksid. De 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.

Posisjonen omfatter også blandinger av alkoholfrie drikkevarer og gjærede drikkevarer som hører under foregående posisjoner i kapittel 22, for eksempel blandinger av limonade og øl eller vin, blandinger av øl og vin.

4.4.1 Dagens produksjon i Norge av alkoholholdig drikk som ikke er omfattet av EØS-avtalen

Det er i dag fem kommersielle produsenter av tradisjonell sider i Norge. De selger sine varer gjennom Vinmonopolet. De fleste produsentene er lokalisert i frukttraktene i Hordaland og Sogn og Fjordane, i tillegg til en produsent i Buskerud. Det lages mest fruktvin basert på epler, men også andre fruktsorter som plommer og pærer brukes i produksjonen. Flere andre fylker har vist interesse for produksjon av sider.

De siste fem årene rapporterer Vinmonopolet om noe økende salg av norsk sider. Volumene er svært små sammenlignet med salgsvolumet for svakvin (66,78 millioner liter i 2014) eller sterkøl (2,19 millioner liter i 2014).

Tabell 4.1 Liter solgt fruktvin og sider i 2010 – 2014 fra Vinmonopolet

År	Fruktvin	Sider
2010	98 362	31 815
2011	95 877	39 672
2012	98 170	42 740
2013	93 501	50 263
2014	86 086	50 660

Tabell 4.2 Liter solgt fruktvin og sider i 2010 – 2014 fra Vinmonopolet - Norge som opprinnelsesland

År	Fruktvin	Sider
2010	9 985	15 774
2011	3 686	22 577
2012	3 460	24 459
2013	3 504	28 095
2014	3 216	27 499

Vinmonopolet har i overkant av 70 produkter i kategorien fruktvin i sitt sortiment i dag. Totalt er det 22 norske produkter og 54 utenlandske produkter. Dette er stort sett ulike sidervarianter, men også noen utenlandske fruktviner, som kirsebærvin, multevin, solbærvin, et par varianter av mjød og noen risbaserte sake (deriblant to norskproduserte).

Det er ikke registrert kommersielt salg av norskprodusert mjød fra Vinmonopolet i 2014. Mjød produseres i våre naboland, men også i flere øst-europeiske land. Mjød har imidlertid vært en del av norsk drikkekultur fra riktig gammelt av.

4.5 EØS-rettslig prosessrisiko

Alkoholsaker har fra inngåelsen av EØS-avtalen og fram til nå vært prøvd mange ganger opp mot EU-/EØS-retten for norske domstoler og i EFTA-domstolen. På en del områder har norske myndigheter lagt om regler og praksis som følge av EU-/EØS-retten. Det gjelder blant annet opphevingen av Vinmonopolets tidligere enerett til import, eksport og engrossalg av alkohol, samt forbudet mot å selge såkalt rusbrus i butikkene. De viktigste og tyngste alkoholpolitiske virkemidlene er imidlertid opprettholdt. Både det generelle forbudet mot reklame og salgsmonopolet har vært grundig prøvd for domstolene, og er funnet å være forenlige (legitime og proporsjonale) etter EU-/EØS-retten.

Nasjonal alkohollovgivning er et saksfelt der både EFTAs overvåkningsorgan og private aktører følger nøye med, og der det skal lite til før nasjonale regler blir underlagt gransking eller bragt inn for domstolene. Praksis viser at hovedprinsippene i den

restriktive norske lovgivningen som oftest er godtatt av domstolene, men betingelsen for dette er at restriksjonene er genuint begrunnet i legitime hensyn, egnete og nødvendige for å ivareta disse hensynene, og inngår i en konsistent politikk som tar sikte på å beskytte folkehelsen. Dette etterprøves grundig av domstolene.

Hensynet til å sikre at monopolordningen ikke utfordres, skal ivaretas i ethvert forslag om å åpne for salg av enkelte produkter direkte fra produsent. Det er ikke tilstrekkelig at norske myndigheter mener at nisjesalg vil ha begrenset alkoholpolitisk betydning, det må sikres at konsistensen i alkoholpolitikken kan forsvares EØS-rettslig.

Vinmonopolet er et viktig alkoholpolitisk instrument som bidrar til å begrense tilgjengeligheten til alkohol og derigjennom de skader alkoholbruk medfører for samfunnet og den enkelte. Det er nær sammenheng mellom totalforbruket av alkohol i befolkningen og omfanget av alkoholrelaterte problemer og skader. På denne bakgrunn er det viktig å sikre at monopolet kan opprettholdes. Det er, som det også går fram foran i kapittel 4.1, avklart gjennom EF-domstolens dom i den såkalte Franzén-saken (C-186/95) at detaljmonopol for alkoholholdig drikk i utgangspunktet ikke strider mot EU-/EØS-retten. EU-/EØS-retten stiller likevel strenge krav til monopolet. Herunder er det sentralt at lovgivningen om og rundt monopolet må være slik innrettet at den ikke innebærer forskjellsbehandling av norske og utenlandske produkter.

Det er videre viktig å sikre at den EØS-rettslige begrunnelsen for å ha en monopolordning ikke svekkes. Monopolordningen for salg av alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent er begrunnet ut fra et ønske om å begrense konsumet av alkohol av hensyn til folkehelsen.

I EØS-retten stilles det krav til at restriktive tiltak som er begrunnet i legitime hensyn, slik som monopolordningen, genuint reflekterer et ønske om å oppnå det aktuelle formålet på en konsekvent og systematisk måte. Dette kravet stilles blant annet for å unngå at ellers legitime hensyn påberopes som skalkeskjul for proteksjonistiske tiltak.

I den EØS-rettslige utredningen legges det til grunn at en åpning for salg av varer som ikke er omfattet av EØS-avtalen, ikke vil kunne anses å svekke monopolordningen. Departementet forstår det slik at utrederne mener at det ikke vil være relevant å legge vekt på reguleringen av varer som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde ved vurderingen av om monopolordningen er i samsvar med EØS-retten. Departementet er enig i at Norge står fritt til å regulere omsetningen av varer som faller utenfor EØS-avtalens dekningsområde.

Det kan reises spørsmål om innføring av unntak fra monopolordningen vil svekke beskyttelsesnivået i Norge. Generelt er det opp til hver EØS-stat å bestemme hvilket beskyttelsesnivå man ønsker å ha på dette området, men reguleringene må være så lite restriktive som mulig for å oppnå ønsket beskyttelsesnivå. Dette betyr at dersom Norge blir ansett for å ha senket beskyttelsesnivået, så vil man på ny kunne måtte begrunne hvorfor det fremdeles er nødvendig og proporsjonalt med et detaljsalgsmonopol for alkoholholdig drikk (varer som ikke omfattes av EØS-avtalen) over 4,7 volumprosent. På bakgrunn av vurderingene som er foretatt i utredningen til Arnesen og Sejersted, legges det til grunn at en ordning hvor det tillates salg direkte fra produsent av alkoholholdig

drikk med over 4,7 volumprosent bør gjøres begrenset i sin utforming slik at den ikke i seg selv har særlig alkoholpolitisk betydning.

Etter departementets oppfatning innebærer en begrenset ordning med nisjesalg som den som foreslås i proposisjonen her, ikke nevneverdige alkoholpolitiske konsekvenser. Departementet viser til at det fra regjeringens side er ønskelig at hovedlinjene i alkoholpolitikken skal ligge fast. En endring som den som her foreslås kan ikke, etter departementets oppfatning, tas til inntekt for noen endring i det alkoholpolitiske beskyttelsesnivået.

4.6 Internasjonale handelsforpliktelser utenom EØS-avtalen – WTO-regelverket

Norge har vært medlem av Verdens handelsorganisasjon (WTO) siden etableringen i 1995, og har hele tiden hatt som hovedmål å styrke det multilaterale handelssystemet. Medlemskapet innebærer en plikt til å følge kontraktfestede regler om handel over landegrensene, og kommer således i tillegg til forpliktelsene om fri bevegelse av varer innenfor EØS. Brudd på reglene kan medføre mottiltak fra andre medlemmer gjennom en egen mekanisme for tvisteløsning.

Hovedavtalene som nå er samlet under WTO, omfatter generalavtalen om handel med varer (GATT), generalavtalen om handel med tjenester (GATS), avtalen om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter (TRIPS) og tvisteløsningsavtalen. Til både GATT- og GATS-avtalene er det knyttet enkeltavtaler på ulike områder.

En svært viktig del av GATT- og GATS-avtalene utgjøres av de særskilte bindingslistene som inneholder detaljerte oversikter over de forpliktelser de enkelte medlemsland har påtatt seg, og eventuelt på hvilke vilkår. Norge har unntatt både engrossalg og detaljsalg av alkohol fra GATS-forpliktelsene knyttet til nasjonal behandling og markedsadgang. Det er ikke grunn til å tro at en utvidelse av ordningen med salg av alkoholholdig drikk direkte fra produsent vil komme i konflikt med Norges øvrige GATS-forpliktelser.

GATT artikkel III oppstiller krav om nasjonal behandling med hensyn på innenlandsk regulering. Denne bestemmelsen har et videre saklig område enn EØS-avtalen og gjelder for alle varer. GATT artikkel III:4 krever at importerte varer ikke skal gis dårligere behandling enn tilsvarende varer av innenlandsk opprinnelse. Begrepet "mindre fordelaktig behandling" (eller "ikke dårligere behandling") er tolket slik at det bl.a. ses hen til de konkurransemessige vilkår som gjelder for nasjonale og utenlandskproduserte varer som anses for å være like/tilsvarende varer.

Det eksisterer i dag utenlandskproduserte varer som tilsvarende de varene som vil omfattes av ordningen og det kan derfor oppstå spørsmål om den tiltenkte ordningen som skisseres i dette høringsnotatet vil være i strid med GATT artikkel III:4. Forslaget i høringsnotatet åpner for at norske produsenter, som har de nødvendige bevillinger, kan selge sine produkter direkte fra utsalg tilknyttet produksjonsstedet. Det vil kunne være aktuelt for disse produsentene å selge produkter gjennom Vinmonopolet i tillegg til salg direkte fra tilvirkningsstedet. Enkelte norske produsenter vil således ha to salgskanaler for sine

produkter: Vinmonopolet og eget tilvirkningssted. Utenlandske produsenter som ikke har produksjonssted i Norge vil imidlertid bare kunne selge sine produkter gjennom Vinmonopolet. Ordningen er ikke til hinder for at utenlandske produsenter etablerer seg med produksjonssted og utsalgssted i Norge på lik linje med norske aktører, gitt at de søker om og får innvilget de nødvendige bevillinger. Etter departementets vurdering kan ordningen ikke anses å være i strid med GATT artikkel III og prinsippet om nasjonal behandling.

5 Departementets vurdering – forslag om å åpne for salg av alkoholholdig drikk som inneholder mer enn 4,7 volumprosent alkohol direkte fra produsent

5.1 Overordnet om forslaget

På bakgrunn av konklusjonen i den EØS-rettslige vurderingen som er foretatt av professor Arnesen og professor Sejersted og de vurderingene som framgår i dette høringsnotatet, foreslår departementet at det åpnes for salg direkte fra produsent av alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent som *ikke er* omfattet av EØS-avtalen. På bakgrunn av utredningen mener departementet imidlertid at prosessrisikoen ved å åpne for salg direkte fra produsent av alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent som *er* omfattet av EØS-avtalen, samt hensynet til konsistensen i den norske alkoholpolitikken, tilsier at det ikke åpnes for salg av disse varene direkte fra produsent.

For å sikre en fortsatt helhetlig og restriktiv alkoholpolitikk, herunder en ordning som verken har særlige negative alkoholpolitiske konsekvenser i seg selv eller utfordrer den norske monopolordningen, er det etter departementets vurdering nødvendig og ønskelig å stille nærmere vilkår til salg av de produktene som vil omfattes av ordningen. En begrenset ordning vil ha svært begrensede alkoholpolitiske konsekvenser og vil ha mindre innvirkning på den generelle konsistensen i alkoholpolitikken. I vurderingen av hvilke kriterier som bør ligge til grunn, er det sett hen til den finske ordningen og allerede eksisterende lovgivning. Videre i kapitlet presenteres de kriteriene som etter departementets vurdering bør ligge til grunn for ordningen.

5.2 Hvem skal kunne selge

Departementet foreslår 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.

5.3 Hvilke varer vil omfattes av ordningen

Det er kun varer som ikke er omfattet av EØS-avtalen, som vil omfattes av ordningen. Det vil dermed kun være produkter som faller inn under tollposisjon 22.06, som nevnt i kapittel 4.4, som vil kunne selges direkte fra produsent.

Hvilke produkter som kan produseres for salg i egen virksomhet, vil videre begrenses av hva slags type alkoholholdig drikk produsenten har tillatelse til å produsere. Etter gjeldende rett kan en utvidet kommunal skjenkebevilling ikke utvides til å omfatte tilvirkning av alkoholholdig drikk som ikke er brennevin. Denne begrensningen gjelder imidlertid ikke for utvidet kommunal salgsbevilling. En utvidet kommunal salgsbevilling for produkter opptil 4,7 volumprosent kan dermed omfatte alkoholholdig drikk under 4,7 volumprosent alkohol som er tilsatt brennevin.

Når det nå foreslås å åpne for salg av varer som ikke er omfattet av EØS-avtalen direkte fra produsent, ber departementet om høringsinstansenes syn på hvilke av følgende alternativer som best ivaretar hensynene til en lovteknisk enkel og praktisk ordning samtidig som hensynene til begrensede alkoholpolitiske konsekvenser og til konsistens i alkoholpolitikken ivaretas i tilstrekkelig grad.

Alternativ a: Ordningen åpnes opp slik at man for produkter utenfor EØS-avtalen vil ha samme begrensninger som for utvidet skjenkebevilling, det vil si at ordningen kan gjelde alle produkter som ikke er brennevin. Å legge denne regelen til grunn vil gi et enkelt regelverk, men vil innebære en innsnevring for utvidet kommunal salgsbevilling hva gjelder brennevinsholdige produkter under 4,7 volumprosent.

Alternativ b: Ordningen åpnes opp for salg av produkter utenfor EØS-avtalen uavhengig av om produktene er tilsatt brennevin eller ikke. Av hensyn til sammenheng i regelverket bør i så fall begrensningen som i dag følger av regelverket for utvidet kommunal skjenkebevilling, tas bort.

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 alkohol enn dette. Av hensyn til sammenheng i regelverket bør i så fall begrensningen som i dag følger av regelverket for utvidet kommunal skjenkebevilling, tas bort hva gjelder drikk som inneholder til og med 4,7 volumprosent alkohol.

5.4 Krav om helhetlig karakter og tilbud

Etter departementets vurdering må det stilles som vilkår at tilvirkningen skjer som del av et tilbud med helhetlig karakter tilsvarende det kravet som i dag er gjeldende rett for utvidede kommunale salgs- og skjenkebevillinger, jf. alkoholoven § 1-7a. Dette vil ivareta formålet bak forslaget: å gjøre det mulig for nisjeprodusenter å tilby salg av sine egne produkter ved eget salgssted. Dette vil være i tråd med lovens system for utvidet salgs- og skjenkebevilling. Et 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. Dette vil bidra til å sikre at utvidelsen ikke vil få særlig alkoholpolitisk

betydning samt ivareta hensynet til ikke å utfordre konsistensen i den restriktive alkoholpolitikken, jf. utredningen fra Arnesen og Sejersted.

Departementet viser til Ot.prp. nr. 42 (2001–2002) hvor det blir gjort rede for begrepet helhetlig karakter og tilbud. Av hensyn til et sammenhengende og forutsigbart regelverk, vil departementet foreslå at samme begrep og tolkning av dette legges til grunn også for den utvidede ordningen for utvidet kommunal salgsbevilling som her foreslås. Samme begrep vil også legges til grunn som vilkår for den ordningen med salgsbevilling for innehaver av statlig tilvirkningsbevilling for salg i egen virksomhet som foreslås i notatet her. Det går fram at hva som skal til for at vilkåret er oppfylt, må vurderes konkret i den enkelte sak. I vurderingen av om vilkåret er oppfylt skal bevillingsmyndigheten se hen til forhold som utgjør en naturlig helhet ved stedet.

I Ot.prp. nr. 42 (2001–2002) går det blant annet fram:

"Begrepet helhetlig tilbud og karakter har ikke et gitt meningsinnhold. Hva som skal til for at vilkåret er oppfylt, må vurderes konkret i den enkelte sak. Ved vurdering av om vilkåret er oppfylt, kan bevillingsmyndigheten for eksempel legge vekt på hensynet til lokale tradisjoner. Dette vil bl.a. kunne fremme lokal kultur og turisme. Det stilles ikke krav om at råvarene til tilvirkningen av drikk er egenprodusert, for eksempel at produksjon av sider må foregå med egen dyrket frukt, men dette vil også være et moment ved vurderingen av helheten i tilbudet. Det kan videre legges vekt på om det er en historisk og kulturell sammenheng mellom tilvirkning, anvendelse og serveringsstedets øvrige tilbud. Videre må kommunen legge betydelig vekt på at stedet serverer både mat og drikke. 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. Denne oppstillingen av vurderingsmomenter er ikke uttømmende. Det vil ikke være tilstrekkelig i seg selv at produksjon og skjenking av øl og vin kan skje på samme sted. Ordningen er ikke ment å omfatte barer/restauranter hvor en bevillingshaver ønsker å starte produksjon av alkoholholdig drikk, og dermed tilby eget "brygg" som en kuriositet, uten at dette inngår i et bredere og mer sammensatt serveringstilbud."

Helse- og omsorgsdepartementet legger tilsvarende vurdering til grunn i forslaget om å åpne for nisjesalg direkte fra produsenter av alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent alkohol som ikke er omfattet av EØS-avtalen.

5.5 Krav til produksjonssted / utsalgssted

Etter departementets vurdering må det for de nye ordningene stilles tilsvarende krav til produksjonssted og utsalgssted som for gjeldende utvidede salgs- og skjenkebevillinger. De samme hensynene bak disse kravene gjør seg gjeldende for produksjon og salg av produktene over 4,7 volumprosent. Krav til tilknytning mellom tilvirkningslokaler og skjenkelokaler er vurdert av departementet i Ot.prp. nr. 42 (2001–2002) hvor det går fram:

"Tilvirkning etter den foreslåtte ordningen kan derfor bare skje i tilvirkningslokaler som ligger i samme lokaler som, eller i naturlig forbindelse med, skjenkestedet. Det typiske eksempel på slik naturlig forbindelse er kjeller eller eget bryggerhus på en gård. Av hensyn

til at det skal være mulig å kontrollere tilvirkning og skjenking/salg under ett, og mulighet for kontroll med at alt det som tilvirkes skjenkes eller selges i samsvar med tillatelsen, må det være nærhet mellom tilvirkningsstedet og skjenkestedet.”

Dette kravet foreslås gjort gjeldende også for produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen. Tilvirkning av disse produktene kan derfor bare skje i tilvirkningslokaler som ligger i samme lokaler som, eller i naturlig forbindelse med, salgsstedet. Det må være nærhet mellom tilvirkningsstedet og salgsstedet. Også dette kravet vil være en forutsetning for salg av både varer som er tilvirket i kraft av utvidet kommunal salgsbevilling og salg av varer tilvirket på grunnlag av statlig tilvirkningsbevilling.

Departementet viser til kravet om helhetlig karakter og tilbud som skissert i kapittel 5.4, hvor det går fram at det skal gjelde et krav om at tilvirkningen og salget/skjenkingen inngår i en helhetlig totalopplevelse. Jo større avstand det er mellom tilvirkningen og salgs- og skjenkestedet, jo mindre preg av helhetlig karakter og tilbud vil tilvirkningen og salget/skjenkingen ha.

Departementet bemerker at alle deler av tilvirkningsprosessen må finne sted på tilvirkningsstedet. Det er ikke tilstrekkelig at produktene for eksempel kun tappes eller lagres på det aktuelle stedet.

Videre skal det bemerkes at salg ikke kan skje i samme lokale som skjenking da salgsbevilling etter alkoholloven ikke kan utøves sammen med skjenkebevilling i samme lokale.

5.6 Innsatsvarenes opprinnelsessted

Departementet har vurdert hvorvidt det burde stilles krav til innsatsvarenes opprinnelsessted som vilkår for tildeling av utvidet bevilling for de aktuelle produktene. I Ot.prp. nr. 42 (2001–2002) om utvidet skjenkebevilling ble det ikke stilt krav om at råvarene til tilvirkningen av drikk skulle være egenproduserte, for eksempel at produksjon av sider må foregå med egen dyrket frukt, men det ble lagt til grunn at dette ville være et moment i vurderingen av helheten i tilbudet. I Prop. 48 L (2010–2011) om utvidet salgsbevilling går det fram at enkelte høringsinstanser i høringsrunden tok til orde for at det burde stilles krav om at produksjonen skulle foregå med egenproduserte eller lokalt produserte råvarer. Departementet støttet den gang ikke et slikt krav, da departementet var av den oppfatning at et mer generelt krav om at tilvirkningen skal inngå som en del av stedets helhetlige tilbud og karakter, ville ivareta behovet for begrensninger som ordningens begrunnelse tilsier på en bedre og mer fleksibel måte. Det kunne likevel vært aktuelt å stille krav til innsatsvarenes opprinnelsessted ved den her foreslåtte utvidelsen av ordningen, fordi det ved åpning for salg av alkoholholdig drikk som ikke er omfattet av EØS-avtalen, gjøres et unntak fra salgsmonopolets enerett til salg av disse produktene og fordi utrederne mener ordningen bør gjøres begrenset i sin utforming.

Departementet opprettholder imidlertid sitt syn fra Prop. 48 L (2010–2011) fordi kravet til helhetlig karakter og salgstilbud (som omtalt i kapittel 5.4) må anses å ivareta behovet for begrensninger av innsatsvarenes opprinnelsessted. Kommunene kan, som beskrevet i Ot.prp. 42 (2001–2002), legge vekt på produksjon av råvarer i sin vurdering av hvorvidt

det foreligger et helhetlig tilbud. Av hensyn til produktutvikling og innovasjon må det likevel være anledning for produsenter å kjøpe innsatsvarer fra andre deler av landet som et supplement til egenproduserte innsatsvarer uten at det nødvendigvis tilsier at kravet til helhetlig tilbud ikke er oppfylt. Departementet foreslår derfor ikke krav om innsatsvarenes opprinnelsessted utover det som ligger i kravet om helhetlig karakter og salgstilbud.

5.7 Volum som kan selges per år

Etter departementets vurdering bør det settes en volumbegrensning for salg av de aktuelle produktene direkte fra produsenten tilsvarende 20 000 liter per år per produsent.

Volumbegrensningen vil kun gjelde for salg, ikke for skjenking. En volumbegrensning vil understreke at ordningen bare er ment å gi en mulighet for begrenset direktesalg for aktører som driver produksjon av alkohol sammen med annen virksomhet og dermed ikke som en hovedkanal for distribusjon av kommersielle produkter, noe som innebærer at ordningen dermed ikke vil svekke konsistensen i alkoholpolitikken som begrunner salgsmonopolet. Videre kan volumbegrensningen bidra til å sikre at ordningen ikke implementeres på en alkoholpolitisk uheldig måte.

Departementet har vurdert flere modeller for volumbegrensning, blant annet er det vurdert å begrense antall flasker hver kunde kunne kjøpe med seg. Etter departementets vurdering vil en slik begrensning være vanskelig å kontrollere og være vanskelig å gjennomføre i praksis. Det framstår som mer hensiktsmessig å begrense antall liter produksjonsstedet kan selge i kraft av sin salgsbevilling per år. Dette er ikke tenkt som en begrensning på produksjonen slik den finske modellen har lagt til grunn, se nærmere om dette i kapittel 3.1, men som en begrensning på antall liter som kan selges direkte fra tilvirkningsstedet. 20 000 liter tilsvarer i overkant av 26 660 flasker à 0,75 liter eller 40 000 flasker à 0,5 liter, eller i overkant av 60 600 flasker à 0,33 liter. Dette anses å være et tilstrekkelig volum til å dekke etterspørselen ved et utsalgssted i tilknytning til produksjonen og hvor produksjonen og salget inngår i stedets helhetlige karakter og salgstilbud. Ved produksjon av større kvantum vil det være aktuelt for den aktuelle produsenten å bli grossist og komme inn i Vinmonopolets varesortiment og/eller selge til horeca-markedet ved å få statlig tilvirkningsbevilling dersom produsenten ikke allerede har det.

Volumbegrensningen vil ikke omfatte eventuelt salg av produkter under 4,7 volumprosent alkohol. Departementet bemerker at salg av produkter som del av et helhetlig tilbud er ment å være en mulighet for produsenter til å kunne selge sine produkter ved siden av den aktiviteten de allerede har som hovednæring. Der det er aktuelt å ha salg som en hovednæringsvei, vil alkohollovens alminnelige regler om statlig tilvirkningsbevilling ivareta produsentene da denne sikrer rett til grossistvirksomhet. En begrensning på volum anses nødvendig for å sikre at ordningen blir begrenset i sitt omfang slik at den ikke får særlige alkoholpolitiske konsekvenser. Departementet viser til kapittel 5.4 om helhetlig karakter og tilbud. Det bes særlig om høringsinstansenes syn på om den foreslåtte volumbegrensningen ligger på riktig nivå.

5.8 Åpningstider

Bevillingsordningene og statlige rammer for når omsetning av alkoholholdig drikk kan finne sted, er sentrale virkemidler i alkoholpolitikken, da begrensninger i tilgjengeligheten er av de mest effektive virkemidlene for å redusere skader fra alkoholbruk. Begrensninger i åpningstid er derfor en nødvendig del av alkoholpolitikken. Departementet mener at det derfor må gjøres gjeldende åpningstidsbegrensninger også for de foreslåtte ordningene med nisjesalg av produkter over 4,7 volumprosent alkohol. Begrensninger i åpningstiden vil forhindre at utsalgsstedet blir en alternativ salgskanal utover Vinmonopolets og dagligvarehandelens åpningstider. Dette vil bidra til å sikre fortsatt konsistens i den generelle alkoholpolitikken og mot negative alkoholpolitiske konsekvenser.

Departementet har vurdert to alternative former for begrensninger i åpningstid som skisseres i det følgende.

Alternativ a: Tidsbegrensninger som tilsvarer ordningen for øvrig salg av produkter over 4,7 volumprosent. Dette alternativet vil være i tråd med alkohollovens system for åpningstider og innebærer at nisjesalg av produkter over 4,7 volumprosent alkohol vil følge Vinmonopolets åpningstider, jf. alkoholloven § 3-4. Salg vil da kunne finne sted fram til klokken 18.00 på hverdager og fram til klokken 15.00 på dager før søn- og helligdager.

Dette alternativet likebehandler produkter med samme volumprosent uavhengig av om de er solgt gjennom Vinmonopolet eller direkte fra produsent, og er i tråd med det eksisterende systemet for åpningstider etter alkoholloven. Selv om salg av lokalproduserte varer må antas å ville få relativ liten utbredelse, vil de hensyn som begrunner detaljsalgsmonopolet gjøre seg gjeldende også for slike varer.

Alternativ b: Tidsbegrensninger som tilsvarer ordningen for salg av produkter under 4,7 volumprosent. Dette alternativet innebærer at åpningstidene følger salgstidene for øl og annen alkoholholdig drikk som inneholder 4,7 volumprosent alkohol eller mindre. Kommunen vil stå fritt til å innskrenke eller utvide salgstiden utover lovens normaltid, men ikke lenger enn lovens makismaltid som er klokken 20.00 på hverdager og klokken 18.00 på dager før søn- og helligdager.

Dette alternativet åpner for at produsenter av alkoholholdig drikk som ikke er omfattet av EØS-avtalen, kan ha tilsvarende åpningstid for salg som det som gjelder for produkter under 4,7 volumprosent. For produsenter som tilvirker produkter både over og under 4,7 volumprosent, betyr det at de kan forholde seg til lik tidsbegrensning for salg for hele sitt varesortiment. For varene som inneholder mer enn 4,7 volumprosent alkohol, vil alternativet imidlertid innebære et unntak fra lovens system for åpningstider. Dette vil kunne gi lokale produsenter en konkurransefordel fremfor produkter som selges gjennom Vinmonopolet.

Departementet mener at alternativ a i størst grad vil videreføre alkohollovens system. På den annen side kan alternativ b forsvares både alkoholpolitisk og EØS-rettslig, ikke minst av hensyn til at det for øvrig innføres strenge begrensninger for slikt salg og at en ordning med ulike salgstider for salg av varer under og over 4,7 volumprosent alkohol ikke så godt

vil ivareta hensynet til produsentenes behov for å kunne tilby salg av varene til aktuelle kunder. Departementet vil derfor foreslå at alternativ b legges til grunn for ordningen, men ber om at høringsinstansene særskilt vurderer dette spørsmålet.

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår ny paragraf 3-4a i alkoholloven som setter tidsbegrensninger lik salgstid for produkter under 4,7 volumprosent for varer som ikke er omfattet av EØS-avtalen og som selges direkte fra produsent.

5.9 Forholdet til øvrig regelverk

Forslaget til ny ordning for salg av produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen, innebærer ikke endringer i øvrige bestemmelser i alkoholloven og alkoholforskriften eller i øvrig regelverk som gjelder produksjon, salg og skjenking av alkoholholdig drikk. Reklameforbudet, aldersgrenser for salg og andre bestemmelser i alkoholloven vil gjelde tilsvarende for disse ordningene. Andre viktige regelverk på området, er avgiftslovgivningen med dens bestemmelser om særavgift, registreringsplikt og sikkerhetsgaranti, samt lover og forskrifter innen næringsmiddelområdet, som vil komme til anvendelse ved all tilvirkning og omsetning av alkoholholdig drikk. Departementet minner om at alle næringsdrivende plikter å sette seg inn i, og rette seg etter, gjeldende regelverk på sitt område.

Departementet bemerker at alkohollovens alminnelige prinsipper om kommunenes skjønnsutøvelse også gjelder ved vurdering av søknad om å få utvidet salgs- og skjenkebevillinger til å gjelde tilvirkning. Når vilkårene etter alkoholloven er oppfylte, er det opp til kommunens frie skjønn om bevilling skal gis. En kommune kan på samme måte som ved vurdering av om salgs- eller skjenkebevilling skal gis, legge vekt på alle lovlige hensyn og foreta alkoholpolitiske vurderinger. Dette vil gjelde tilsvarende for både den utvidede ordningen for utvidet kommunal salgsbevilling og den ordningen med salgsbevilling for innehaver av statlig tilvirkningsbevilling for salg i egen virksomhet som her foreslås.

5.10 Oppsummert – de to tilvirkningsordningene

Salg av produkter som er tilvirket i henhold til utvidet kommunal salgs- og skjenkebevilling

Som en følge av forslaget vil en utvidet kommunal salgsbevilling i tillegg til alkoholholdig drikk som inneholder høyst 4,7 volumprosent, også kunne omfatte produksjon og salg av all alkoholholdig drikk som ikke er omfattet av EØS-avtalen direkte fra produsenten.

Salg av produkter som er tilvirket i henhold til statlig tilvirkningsbevilling.

Produsenter som innehar en statlig tilvirkningsbevilling, kan i dag søke om salgsbevilling for salg av alkoholholdig drikk som inneholder høyst 4,7 volumprosent alkohol. Etter forslaget vil slike produsenter også kunne søke om kommunal salgsbevilling for salg av

alkoholholdig drikk som inneholder over 4,7 volumprosent alkohol og som ikke er omfattet av EØS-avtalen. Det er en forutsetning for slik bevilling at produsenten oppfyller kravene til utvidet kommunal salgsbevilling samt at kommunen ønsker å gi bevilling til slikt salg.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Næringsmessige konsekvenser

Endringene i regelverket antas å få positive økonomiske konsekvenser for de produsentene som gis mulighet til å selge alkoholholdig drikk direkte fra produksjonssted etter de foreslåtte ordningene. Det er særlig de produksjonsstedene som naturlig kan kobles sammen med andre turistattraksjoner, som forventer økt salg. Det er forventninger om flere besøkende til virksomhetene og økt inntjening gjennom salg av ulike produkter.

Turistundersøkelsen for sommersesongen 2014, gjennomført av Innovasjon Norge, viser at antall turister som sier de har kjøpt eller skal kjøpe lokal mat og drikke på ferie i Norge i fjor økte med til sammen 43 prosent sammenlignet med året før. Det er økende etterspørsel etter genuine opplevelser, og både norske og utenlandske turister ønsker et større mangfold av mat og drikke som ledd i opplevelsen.

Det har lenge vært et ønske fra både turister og produsenter at førstnevnte kan kjøpe med seg produkter de har smakt i forbindelse med turistbesøk. Intensjonen med endringen er at salg av alkoholholdig drikk skal være koblet til et helhetlig konsept der produksjonen er knyttet til turisme og kultur/tradisjon.

Det er potensial for økt produksjon, spesielt i de deler av landet der det er stor frukt- og bærproduksjon. Produksjon av alkoholholdig drikk på ulike råvarer kan gi opphav til mange ulike varianter av produkter. Det er begrenset av fantasi, råvaretilfang, teknologiutnyttelse, men også av markedets vilje til å betale for produktet og kommunenes ønske om å gi bevilling til salg og/eller skjenking.

Den foreslåtte ordningen vil gi fordeler til produsenter av varer som ikke er omfattet av EØS-avtalen, mens produsenter av for eksempel øl ikke vil få den samme muligheten. Dette er ikke en tilsiktet konsekvens, men en følge av det handlingsrommet som følger av EØS-avtalens virkeområde.

6.2 Helsemessige konsekvenser

Reguleringen av innførsel og omsetning av alkoholholdig drikk har som mål å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære. Norge har, sammenlignet med andre land, et lavt alkoholkonsum.

Folkehelse rapporten fra 2014, utgitt av Folkehelseinstituttet, viser at selv om alkoholforbruket har gått opp 15 prosent de siste 25 år, har det registrerte alkoholforbruket gått ned med åtte prosent siden 2008. Økningen vi ser, har vært størst blant kvinner og

unge i aldersgruppen 15 til 20 år. I følge Statens institutt for rusmiddelforskning har det skjedd en utflating og en viss nedgang i forbruket blant unge.

Å begrense tilgjengeligheten til rusmidler har en positiv effekt på totalforbruk og skadeomfang. Økt tilgjengelighet til alkoholholdig drikk øker forbruket som fører til økt omfang av problemer og skader knyttet til alkoholkonsum. Den foreslåtte ordningen med salg av produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen, vil bli begrenset i sitt omfang, både gjennom de kriteriene som legges til grunn for ordningen, som volumbegrensning og åpningstider, og fordi det er nærliggende å anta at det vil være et begrenset antall personer som vil oppsøke denne typen utvalg. Det er derfor ikke grunn til å tro at gjennomføring av et slikt forslag vil føre til økt alkoholkonsum blant befolkningen eller på annen måte få særlige negative alkoholpolitiske konsekvenser.

6.3 Økonomiske konsekvenser for det offentlige, herunder kommunen som bevillingsmyndighet

Åpning for salg av produkter direkte fra nisjeprodusenter, som foreslått i dette høringsnotatet, antas ikke å føre med seg økt administrasjon for bevillingsmyndigheten utover det som følger av normal vekst i etablering av salgs- og skjenkesteder. Antall aktører denne ordningen vil være aktuell for antas å være lavt, og det er ikke grunn til å tro at kostnadene til behandling av bevillingssøknader og kontroll vil øke utover det som følger av normal vekst i etablering av salgs- og skjenkesteder. Ordningen vil være selvfinansierende på den måten at bevillingsmyndigheten innkrever gebyrer som er beregnet ut fra de kostnadene som påregnes ved administrasjon av bevillingsordningene.

Virksomheter som får utvidet skjenkebevilling til å gjelde tilvirkning, jf. alkoholloven § 4-2 tredje ledd, plikter å registrere seg som produsent av alkoholholdig drikk hos avgiftsmyndighetene jf. forskrift om særavgifter § 5-1 bokstav a, samt for drikkevareemballasje. Det kan ikke utelukkes at de aktuelle virksomhetene som med dette vil omfattes av registreringsplikt, er lite kyndige med systemet for deklarerer og innbetaling av særavgifter. Dette vil kunne innebære at avgiftsmyndighetene vil måtte bruke noe mer ressurser på disse virksomhetene, enn tilfellet hadde vært med mer "profesjonelle" næringsaktører. Det er foreløpig ikke gjort anslag for omfanget av disse ev. merkostnadene, men de antas å være av relativt beskjedent omfang.

Ordningen antas ikke å medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser for øvrige deler av offentlig forvaltning.

7 Forslag til lovendringer

I lov 2. juni 1989 nr. 27 gjøres følgende endringer:

§ 1-7a *Kommunens skønnsutøvelse ved behandling av søknad om bevilling for salg eller skjenking m.v.*

Ved vurderingen av om bevilling bør gis, kan kommunen blant annet legge vekt på antallet salgs- og skjenkesteder, stedets karakter, beliggenhet, målgruppe, trafikk- og ordensmessige forhold, næringspolitiske hensyn og hensynet til lokalmiljøet for øvrig. Det kan også legges vekt på om bevillingssøker og personer som nevnt i § 1-7b første ledd er egnet til å ha bevilling.

En bevilling etter § 4-2 tredje ledd kan bare utvides hvis tilvirkningen skal skje ved skjenkestedet, og tilvirkningen og skjenkingen vil utgjøre en del av stedets helhetlige karakter og serveringstilbud. En bevilling etter § 3-1 *tredje og fjerde ledd* kan bare utvides hvis tilvirkningen skal skje ved salgsstedet, og tilvirkningen og salget vil utgjøre en del av stedets helhetlige karakter og salgstilbud. *En bevilling etter § 3-1 tredje ledd kan bare gis for tilvirkning av alkoholholdig drikk som nevnt i tolltariffens posisjon 22.06 på vilkår av at salgsvolumet ikke overstiger 20 000 liter per år.*

Kommunen kan beslutte at det ikke skal gis mer enn et bestemt antall bevillinger til salg eller skjenking.

§ 3-1 Retten til salg av alkoholholdige drikker

Salg av alkoholholdig drikk gruppe 2 og 3 kan bare foretas av AS Vinmonopolet på grunnlag av kommunal bevilling, eller på grunnlag av tillatelse som nevnt i § 3-1a.

Salg av annen alkoholholdig drikk enn nevnt i første ledd kan bare foretas på grunnlag av kommunal bevilling, eller på grunnlag av tillatelse som nevnt i § 3-1a. Det gjelder også der salget skal drives av et selskap som helt eller delvis eies av kommunen. Bevillingen gjelder for et bestemt lokale og en bestemt type virksomhet. Salgsbevilling kan ikke utøves sammen med skjenkebevilling i samme lokale.

Salg av alkoholholdig drikk som er nevnt i tolltariffens posisjon 22.06, kan likevel foretas på grunnlag av

a) utvidet kommunal salgsbevilling etter fjerde ledd eller

b) kommunal bevilling for salg etter annet ledd sammen med statlig tilvirkingsbevilling etter kapittel 6.

Bevilling etter annet ledd kan utvides til å omfatte innførsel eller tilvirkning av annen alkoholholdig drikk enn nevnt i første ledd, for salg i egen virksomhet. Bevillinger gitt for en bestemt del av året eller for en enkelt bestemt anledning, jf. § 1-6 annet ledd, kan ikke utvides til å omfatte tillatelse til innførsel eller tilvirkning for salg i egen virksomhet. Bestemmelsene i lovens kapittel 1 og 3 får anvendelse så langt de passer. Bevilling til *salg av alkoholholdig drikk gruppe 2 og 3* kan bare gis dersom det også gis bevilling til salg av annen alkoholholdig drikk i kommunen.

AS Vinmonopolet kan ikke inneha bevilling til salg av alkoholholdig drikk som ikke omfattes av selskapets enerett etter første ledd eller tilvirkningsbevilling, og kan ikke drive engrossalg av alkoholholdig drikk.

AS Vinmonopolet skal ikke forskjellsbehandle leverandører og produkter på grunnlag av nasjonalitet eller opprinnelsesland. Departementet kan gi forskrifter om innkjøp, produktutvalg, leveringsbetingelser og prisfastsetting.

Det kan bare selges alkoholholdig drikk som er levert av en som har tilvirknings- eller salgsbevilling eller som kan drive engrossalg, eller som er innført eller tilvirket med hjemmel i tredje ledd eller av AS Vinmonopolet med hjemmel i § 2-1 annet ledd. AS Vinmonopolet kan likevel besørge auksjon av alkoholholdig drikk på vegne av personer uten rett til omsetning av alkoholholdig drikk. Departementet kan gi nærmere forskrifter om slik auksjon, herunder om gebyr.

Tilvirkning på grunnlag av kommunal tillatelse knyttet til en salgsbevilling, kan ikke utøves i samme anlegg som tilvirkning etter lovens kapittel 6.

Forslag til ny § 3-4a

Tidsinnskrenkninger for salg og utlevering av alkoholholdig drikk som ikke er omfattet av EØS-avtalen

Salg og utlevering av alkoholholdig drikk som er nevnt i tolltariffens posisjon 22.06, kan skje fra kl. 08.00 til kl. 18.00. På dager før søn- og helligdager skal salget opphøre kl. 15.00. Dette gjelder ikke dagen før Kristi Himmelfartsdag.

Kommunestyret kan generelt for kommunen eller for det enkelte salgssted innskrenke eller utvide tiden for salg i forhold til det som følger av første ledd. Salg (og utlevering) av drikk som nevnt i første ledd er likevel forbudt etter kl. 20.00 på hverdager, og etter kl. 18.00 på dager før søn- og helligdager unntatt dagen før Kristi Himmelfartsdag. Det kan bestemmes at salg ikke skal finne sted til bestemte tider på dagen eller på bestemte ukedager.

Salg (og utlevering) av drikk som nevnt i første ledd skal ikke skje på søn- og helligdager, 1. og 17. mai og julaften.

§ 4-2. Omfanget av bevillingen.

Bevillingen kan gjelde alkoholholdig drikk gruppe 1, alkoholholdig drikk gruppe 1 og 2 eller all alkoholholdig drikk.

Bevillingen kan være alminnelig eller bare gjelde skjenking til deltakere i sluttet selskap.

Bevillingen kan utvides til å omfatte tilvirkning av alkoholholdig drikk ~~som ikke er brennevin~~, eller til innførsel av slik alkoholholdig drikk som bevillingen gjelder, for skjenking i egen virksomhet. Bevillinger gitt for en bestemt del av året eller for en enkelt bestemt anledning, jf. § 1-6 annet ledd, kan ikke utvides til å omfatte tillatelse til innførsel for skjenking i egen virksomhet. Også statlige skjenkebevillinger kan utvides til å omfatte slik innførsel. Bestemmelsene i lovens kapittel 1 og 4 får anvendelse så langt de passer.

Bevillingen gjelder for et bestemt lokale og en bestemt type virksomhet.
Bevillingen kan for en enkelt anledning utvides til å gjelde også utenfor skjenkelokalet.

Tilvirkning på grunnlag av kommunal tillatelse knyttet til en skjenkebevilling, kan ikke utøves i samme anlegg som tilvirkning etter lovens kapittel 6.