

Sosialdepartementet
Sosialpolitisk avdeling
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 03/02846
Saksbehandler: FR/CAO
Vår ref: 03/5950
Arkivkode: 671
Dato: 23.02.2004

HØRINGSNOTAT OM ENDRINGER I ALKOHOLLOVEN M.M.

1. INNLEDNING

Sosial- og helsedirektoratet viser til Sosialdepartementets høringsbrev vedrørende ovennevnte endringer med høringsfrist 27. februar 2004.

Direktoratet vil innledningsvis gi uttrykk for at det er positivt at departementet vil effektivisere og forenkle både det kommunale systemet etter alkoholloven, og den statlige engrosbevillingsordningen.

Sosial- og helsedirektoratet er i hovedsak enig i de foreslåtte endringene, med unntak av aldersgrensene for salg og skjenking, der direktoratet ønsker en strengere regulering enn det departementet foreslår.

Direktoratets høringssvar følger samme disposisjon som høringsnotatet, og punktene er nummerert tilsvarende nummereringen i høringsnotatet. Nedenfor følger våre kommentarer. I tillegg drøfter vi på slutten noen temaer som vi mener departementet bør se nærmere på.

2. KOMMUNAL STYRING, SAKSBEHANDLING OG KONTROLL

2.1 INNLEDNING

Formålet med lovrevisjonen synes å være og gjøre alkoholloven til et bedre styringsinstrument for kommunene. Direktoratet støtter at departementet har lagt vekt på at styringen av det kommunale bevillingssystemet gjennom nasjonal lovgivning, må gjøres på en slik måte at handlingsrommet for lokale tilpasninger sikres.

Et sentralt mål for alkoholpolitikken er å redusere totalkonsumet av alkohol, og alkoholloven inneholder flere ulike tiltak for å begrense alkoholforbruket. Direktoratet er opptatt av at dette målet ivaretas også etter en revisjon av alkoholloven.

2.2 DELEGASJON

Prinsippet bak det kommunale bevillingssystem er at tilgjengelighet av alkohol til forbrukerne i hovedsak skal bestemmes av lokale politiske organer. Alkohollovens system med kommunal bevillingsplikt er ment å sikre at omsetningen skjer i betryggende former. Beslutninger om tildeling av salgs- eller skjenkebevillinger er

skjønnsmessige avgjørelser, som skal treffes på grunnlag av alkoholpolitiske vurderinger.

Departementet foreslår å oppheve alkoholloven § 1-12, som begrenser kommunenes adgang til delegasjon i kommunale bevillingssaker.

Direktoratet er enig med departementet i at bestemmelsen har skapt en del usikkerhet i kommunene med hensyn til hvor langt begrensningene i delegasjonsadgangen går. Etter direktoratets erfaring ligger imidlertid det største problemet i at saksbehandlingstiden ofte blir unødvendig lang.

Direktoratet er opptatt av at den kommunale alkoholpolitikken skal være politisk styrt, men vi er enig med departementet i at de nåværende delegasjonsbegrensningene ikke er nødvendige for å sikre dette. Som departementet skriver er det andre bestemmelser i alkoholloven som sikrer at alkoholpolitikken i kommunen er politisk styrt, nemlig alkoholloven §§ 1-6 og 1-7d.

På bakgrunn av dette støtter Sosial- og helsedirektoratet at § 1-12 i alkoholloven oppheves.

2.3 KOMMUNAL ALKOHOLPOLITISK HANDLINGSPLAN

Departementet vil ikke foreslå endringer i alkoholloven § 1-7d.

Stortinget vedtok ved revideringen av alkoholloven å pålegge kommunene å utarbeide alkoholpolitiske handlingsplaner. Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 1998.

Sosial- og helsedirektoratet mener at alle de alkoholpolitiske spørsmålene som kommunene stilles overfor, bør behandles i en helhetlig, alkoholpolitisk handlingsplan. Det gjør det enklere å se de alkoholpolitiske utfordringene i sammenheng og prioritere forebyggende tiltak og hjelpetiltak ut fra den lokale situasjonen og kommunenes egne behov. Som nevnt ovenfor er alkoholpolitiske handlingsplaner et viktig kommunalt styringsredskap.

Sosial- og helsedirektoratet støtter derfor departementets forslag om å opprettholde kravet om kommunale alkoholpolitiske handlingsplaner.

2.4 VANDEL

Direktoratet er av den oppfatning at vandelsvurderingen i gjeldende rett ikke i tilstrekkelig utstrekning gir beskyttelse mot useriøse aktører. Direktoratet slutter seg til departementets oppfatning om at det er behov for en utvidelse av personkretsen, og at det i større utstrekning må legges vekt på reell innflytelse.

Departementet foreslår å endre alkoholloven § 1-7b, slik at det skal foretas en helhetsvurdering av personers tilknytning til virksomheten. Det skal legges vekt på om vedkommende har "vesentlig innflytelse" på denne.

Det foreslås videre å innføre en ny regel i alkoholloven § 1-7b om adgang for kommunen til å vurdere "nærstående" av bevillingssøker eller andre sentrale personer etter en helhetsvurdering for å fange opp såkalte stråmenn.

Direktoratet er enig i at det er behov for å effektivisere vandelsbestemmelsene. Bevismessig kan det være problematisk for kommunen å sannsynliggjøre at personer som isolert sett ikke oppfyller kravene i § 1-7 b første ledd, likevel kan ha vesentlig innflytelse på virksomhetens drift. Dette innebærer at personer som ikke oppfyller disse kravene, men som likevel har reell innflytelse og påvirkning på driften av virksomheten, i dag faller utenfor vandelsvurderingen.

Vi støtter således at vurderingstemaet utvides til en helhetsvurdering, da dette vil gi kommunene en større frihet til å foreta konkrete vurderinger i den enkelte sak. Imidlertid mener vi dette må brukes med varsomhet, og minner om at vandelsvurdering er et relativt inngripende tiltak som må veies opp mot den enkeltes rettssikkerhet. En forutsetning for vandelsvurdering av nærstående personer må være at det kan sannsynliggjøres at disse også har tilstrekkelig tilknytning til virksomheten, for eksempel i form av arbeid. Selv om hver enkelt utad synes å ha en liten funksjon, bør disse kunne vurderes i en helhetlig sammenheng. På denne måten vil det bli mulig å fange opp og vurdere personer som kan ha faktisk innflytelse på virksomheten.

Det foreslås videre å endre ordlyden i alkoholloven § 1-7b fra "inntekter" til "avkastning" da dette begrepet favner videre.

Direktoratet støtter endringen i ordlyden i alkoholloven § 1-7b.

Departementet vil ikke regulere hva som menes med vesentlige eierandeler.

Direktoratet støtter departementets holdning på dette punkt. Hva som er en "vesentlig eierandel" må vurderes konkret i hver enkelt tilfelle, og vil kunne variere avhengig av hvor mange eiere andelene er fordelt på, organiseringen i virksomheten osv. I utgangspunktet er en tredjedel en god veiledende norm, men dette vil som sagt kunne variere i den enkelte sak.

Departementet foreslår å tematisk utvide vandelsvurderingen etter alkoholloven til å omfatte brudd på enhver annen lovgivning dersom overtredelsen er uforenlig med driften av virksomheten. Det kreves her kvalifisert sannsynlighetsovervekt som i serveringsloven.

Direktoratet støtter en utvidelse av temaet for vandelsvurderingen, da vi ser at det i enkelte tilfeller kan være behov for en videre vandelsvurdering enn dagens § 1-7b åpner for.

Departementet foreslår å opprettholde alkoholloven § 1-7a uendret, da skjønnsvurderingen etter denne er videre enn § 1-7b, og således fanger opp forhold som knytter seg til personlige forhold som rusmisbruk, psykiske problemer etc.

Direktoratet støtter forslaget om å opprettholde § 1-7a uendret.

2.5 DOKUMENTASJONSKRAV

Departementet foreslår en utvidet hjemmel (i § 1-7 tredje ledd) for kommunen til å kreve finansieringsplan, drifts- og likviditetsbudsjett fremlagt hvor dette anses nødvendig for å godtgjøre at virksomheten vil bli drevet for bevilingshavers egen regning og risiko.

Direktoratet er opptatt av at næringen skal bestå av seriøse aktører. Et krav om finansieringsplan vil kunne bidra til at kun seriøse aktører med forsvarlig økonomi søker om kommunale salgs- og skjenkebevillinger. Dette vil kunne lette bevillingsmyndighetens kontroll med stråmannsvirksomhet og motvirke økonomisk kriminalitet.

Den foreslåtte bestemmelsen vil utløse en handlingsplikt for en bevilings søker til å legge frem finansieringsplan m.m. dersom kommunen anser dette nødvendig for at det skal anses godtgjort at virksomheten vil bli drevet for bevilings søkerens egen regning. Finansieringsplan og likviditetsanalyse vil i tillegg synliggjøre om finansieringen fremstår som realistisk og om driftsplanen er mulig å gjennomføre. På denne måten vil bevillingsmyndighetene på et tidlig stadium kunne luke vekk useriøse aktører.

Sosial- og helsedirektoratet støtter således forslaget om å gi kommunene mulighet til å kreve fremlagt slike finansieringsplaner i de tilfeller de finner det nødvendig.

2.6 STYRER OG STEDFORTREDERS PLIKTER

Departementet foreslår at forskriftshjemmelen i § 1-7c femte ledd utvides slik at det kan fastsettes plikter for styrer og stedfortreder, som å legitimere seg overfor kontrollmyndigheten.

Av alkoholoven § 1-7 c andre ledd fremkommer at det påhviler styrer, og i dennes fravær stedfortreder, å føre tilsyn med utøvelsen av en salgs- eller skjenkebevilling. Styrer og stedfortreder må gjennom en obligatorisk kunnskapsprøve dokumentere at de har kunnskap om alkoholoven og forskrifter gitt med hjemmel i loven. Det er derfor viktig at den som står oppført som styrer og stedfortreder reelt er den som til daglig fører tilsyn med utøvelsen av bevillingen. Tilbakemeldinger fra kommuner viser at dette kan være et problem i storbyer med hyppige utskiftninger, og at det ikke er uvanlig at andre uregistrerte personer i praksis fungerer som styrer. I dag har kommunen ingen hjemmel for å kontrollere dette, men det følger av alkoholoven § 1-9 at dette kan reguleres i forskrift.

Direktoratet støtter på denne bakgrunn forslaget om å regulere styrer og stedfortreders plikter i forskrift i medhold av alkoholoven § 1-7c.

2.7 BEVILLINGSHAVERS PLIKTER

Ingen merknader.

2.8 KOMMUNALE KONTROLLUTVALG OG ANDRE SIDER VED KOMMUNENS KONTROLL

Departementet foreslår å endre forskriften § 10-2 om kommunale kontrollutvalg.

Direktoratet mener at behovet for kontrollutvalg ikke er like stort i alle kommuner, og støtter derfor at den enkelte kommune gis adgang til selv å vurdere behovet for å ha et kontrollutvalg. Denne løsningen vil harmonere med prinsippet om kommunalt selvstyre, slik at den enkelte kommune innenfor alkoholloven og dennes formål kan utforme sin egen alkoholpolitikk. Ved at kommunene selv kan vurdere om et kontrollutvalg er formålstjenlig, vil kommunen kunne disponere ressursene optimalt og styrke den delen av utøvelsen av kontrollen som fungerer best.

Departementet foreslår videre å endre forskriftsbestemmelsen om at kommunen på alle salgs- og skjenkesteder må gjennomføre minst 3 kontroller pr år.

Direktoratet støtter en slik endring, men vi mener at det nok vil være hensiktsmessig at alle salgs- og skjenkesteder obligatorisk må kontrolleres minimum 1 gang pr år. Videre mener vi at kontrollvirksomhet i forbindelse med store arrangementer og på steder der ungdom og unge voksne er målgruppen bør prioriteres. Direktoratet støtter endringen under forutsetning av at det innføres bestemmelser om et internkontrollsystem og et mer strukturert og omfattende kontrollopplegg. Direktoratet mener at kvaliteten på kontrollene bør prioriteres fremfor hyppigheten av disse.

2.9 INTERNKONTROLL

Departementet vil ved forskriftsrevisjonen vurdere å innføre bestemmelser om krav om et internkontrollsystem for alle salgs- og skjenkebevillinger, eventuelt begrenset til alminnelige bevillinger.

Det følger av alkoholloven at det enkelte salgs- eller skjenkestedet har et ansvar for at utøvelsen av bevillingen skjer i samsvar med alkohollovens formål og bestemmelser. Dette kan ivaretas med et internkontrollsystem.

Det bør stilles krav om at den enkelte virksomhet utarbeider en intern kontrollplan med sjekkpunkter. I tillegg mener direktoratet at det vil være hensiktsmessig at et internt kontrollsystem inneholder et opplæringsprogram som sikrer at alle ansatte får nødvendig opplæring om alkoholloven og bestemmelser gitt i medhold av den. Direktoratet har hatt gode erfaringer med prosjekter som for eksempel "Ansvarlig vertskap". En intern kontrollplan bør videre inneholde retningslinjer om hvordan virksomheten kan forhindre svinn og sikre at alkoholholdig drikk ikke kommer på avveie.

Direktoratet er ikke tilhenger av at det gjøres unntak fra kravet om internkontroll for bevillinger for en enkelt anledning eller for en bestemt del av året. Nettopp for store, uoversiktige arrangementer er det ekstra viktig at det stilles krav om at ansvarlig bevillingshaver utarbeider en detaljert internkontrollplan for gjennomføring av arrangementet. Eksempler på slike arrangementer er festivaler der bevillingen gis for inntil 3-6 dager. Erfaringsmessig er det stor fare for overtredelser av alkohollovens bestemmelser i forbindelse med ulike festivaler og lignende tilstelninger. Dette fordi

slike arrangementer ofte medfører uoversiktlige serveringssteder med relativt uerfarent personale, og fordi slike arrangementer tiltrekker seg store folkemengder, gjerne ungdommer og yngre mennesker. Direktoratet mener derfor at det nettopp for slike tilfeller er enda større grunn til å sette strengere krav til internkontroll. Vi henviser for øvrig til erfaringer fra Sverige, utførlig beskrevet i *SOU 2003:65 "Alkoholbranschens idrottsponsring och alkohol vid ungdomsevenemang m.m."*.

Salgs- eller skjenkestedet bør videre utarbeide en avviksplan om hvordan virksomheten skal reagere når det oppstår problemer. Avviksplanen bør inneholde forslag til hvordan internkontrollrutinene kan forbedres etter at det er oppdaget overtredelser.

2.10 STEDLIG KONTROLL MED SALGS- OG SKJENKEBEVILLINGER

Departementet foreslår å utvide bevillingsmyndighetens kontrolladgang til å omfatte tilgang til virksomhetens lokaler og regnskaper, samt å omfatte hjemmel til å be om at bevillingshaver utleverer nødvendige vareprøver.

Direktoratet er enig i at innholdet av kommunale kontroller i større grad bør harmoniseres med innholdet i de statlige kontrollene. I dag er kontrollene med statlige bevillinger langt mer omfattende enn for kommunale bevillinger. Alkoholoven § 3A-10 hjemler kontroll med utøvelse av engrossalgs- og tilvirkningsbevillinger, og innebærer at statlig kontrollmyndighet gis kompetanse utover hva som reguleres i kontrollforskriften kapittel 10.

Det følger av alkoholoven § 3A-10 at det ved kontroll av statlige bevillinger når som helst i bevillingsperioden kan kreves tilgang til virksomhetens lokaler og dens regnskap. Selv om kommunen ved tildeling av en kommunal bevilling foretar en grundig vurdering av søknaden, herunder innhenting av opplysninger relatert til skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen, er kommunens kontrollmuligheter i bevillingsperioden begrenset sammenlignet med statlige bevillinger. Selv om flere kommuner i dag utveksler informasjon med andre etater, baserer dette seg ofte på frivillig samarbeid.

Sosial- og helsedirektoratet støtter således forslaget om å utvide kommunenes kontrolladgang. Spesielt ser vi positivt på at kommunene gis adgang til å kreve tilgang til virksomhetens regnskap, kunde- og leverandørlister, inngående og utgående fakturaer, slik at det for eksempel kan kontrolleres at salgs- og skjenkestedenes omsetningsoppgaver faktisk samsvarer med grossistenes salgstill.

2.11 PRESISERING AV KOMMUNENS KONTROLLANSVAR ETTER § 1-9 – FORHOLDET TIL AS VINMONOPOLET

Departementet vil endre alkoholoven § 1-9 slik at det tydeliggjøres at AS Vinmonopolet ikke omfattes av kommunenes kontroll.

Direktoratet støtter departementets vurdering på dette punkt.

2.12 OVERGANGSPERIODEN VED OVERDRAGELSE AV VIRKSOMHETEN

Departementet foreslår å gi kommunen adgang til å utvide overgangsperioden etter alkoholloven § 1-10 med en måned.

Etter direktoratets erfaring er det mange kommuner som har problemer med å få behandlet nye bevillingssøknader som følge av overdragelse innen fristen på tre måneder. Dette kan skyldes flere forhold, og spesielt i kompliserte saker kan det være behov for noe lenger saksbehandlingstid, uten at dette bør gå negativt ut over den nye eieren.

Sosial- og helsedirektoratet støtter således forslaget om å gi kommunene adgang til å utvide overgangsperioden med en måned. Direktoratet mener imidlertid at det bør gis føringer om at utvidelsen kun skal skje når det ikke er forhold på den nye eierens side som nødvendiggjør en lenger overgangsperiode, som for eksempel at ny søknad er sendt kommunen for sent.

2.13 BEGREPET "åpenbart beruset"

Departementet foreslår å endre ordlyden i alkoholloven § 8-11 fra "åpenbart beruset" til "åpenbart påvirket".

Sosial- og helsedirektoratet anser det som naturlig at begrepet "åpenbart beruset" i alkoholloven også skal omfatte andre rusmidler enn alkohol. En slik tolkning er i samsvar med formålet i alkoholloven om å begrense skadevirkningene av alkohol, og er også i overensstemmelse med en vanlig forståelse av begrepet "beruset". Kombinasjonen av alkohol og andre rusmidler kan gi betydelig skade, og vurderingen av en slik beruselse vil ikke skille seg vesentlig fra alkoholrus alene.

Direktoratet er således enig med departementet i at alkoholloven § 8-11 også bør omfatte andre rusmidler enn alkohol, og støtter derfor departementets forslag om å endre bestemmelsen slik at det går klart frem at den også omfatter forbud mot salg og skjenking av alkohol til personer som åpenbart er påvirket av andre rusmidler enn alkohol.

2.14 OM BRUK AV FLERE BEVILLINGER SAMTIDIG

Departementet foreslår å presisere i loven at flere skjenkebevillinger kun kan gis til samme virksomhet, og at salgs- og skjenkebevilling ikke kan gis i samme lokale.

Direktoratet imøteser en slik presisering, da vi erfaringsmessig får mange henvendelser, både fra kommuner og privatpersoner, som har spørsmål rundt dette. Det kan være tilfeller der man for eksempel skal arrangere bryllup og ønsker å leie et lokale som allerede har alminnelig skjenkebevilling, samtidig som man ønsker å medbringe sin egen drikk i medhold av en ambulerende bevilling. Det samme gjelder for spørsmålet om man kan utøve salgs- og skjenkebevilling i samme lokale.

Direktoratet støtter således disse forslagene.

2.15 INNDRAGNING PÅ GRUNNLAG AV DISKRIMINERING VED SKJENKESTEDET

Departementet foreslår å innføre en egen hjemmel for inndragning av skjenkebevilling ved utestedsdiskriminering i alkoholloven § 1-8.

Ingen merknader.

2.16 BEVILLINGSMYNDIGHETENS SANKSJONSMULIGHETER

Departementet åpner for en vurdering av om kommunene bør gis mulighet til å stille nye vilkår i en gitt bevilling som et alternativ til inndragning.

Direktoratet er enig med departementet i at kommunene har et godt og fleksibelt sanksjonsverktøy i inndragningsmuligheten. Direktoratets erfaring tilsier imidlertid at mange kommuner ikke i særlig grad benytter seg av de muligheter som allerede ligger i loven på dette punkt. Derfor vil det etter direktoratets syn kunne være hensiktsmessig med en alternativ sanksjonsmulighet, nemlig en adgang for kommunene til å stille nye vilkår i bevillingen.

Det vil også være i bevillinghavernes interesse, da et etterfølgende vilkår i mange tilfeller er en mindre inngripende sanksjon enn å få inndratt hele bevillingen. Videre kan bevillingsmyndigheten i større grad tilpasse sanksjonen til det konkrete stedet, slik at man kan få bukt med problemet som førte til overtredelsen i første omgang.

2.17 BEVILLINGSGEBYRENE

Departementet tar sikte på å oppjustere bevillingsgebyrene fra 1. januar 2005. Videre vil departementet klargjøre ordlyden i alkoholloven § 7-1 slik at det går klart frem at det er departementet som fastsetter gebyrstørrelsen, mens det er bevillingsmyndigheten som beregner gebyret for det enkelte salgs- og skjenkested.

Direktoratet støtter forslaget om å oppjustere bevillingsgebyret. Gebyret skal beregnes ut fra forventet omsatt volum på salgs- eller skjenkestedet, og har ikke vært endret siden 1. januar 1998. Samtidig har det vært en økning i antall salgs- og skjenkesteder i Norge, samt at salg av rusbrus har ført til økt behov for kontroll på salgs- og skjenkesteder som oppsøkes av yngre målgrupper.

Direktoratet foreslår at omsetningsgebyrer indeksreguleres for fremtiden, og at det vurderes å innføre et differensiert gebyr avhengig av hvor lenge skjenkestedet holder åpent om kvelden/natten. Dette fordi tilsyn og kontroll på kvelds- og nattetid er mer ressurs- og kostnadskrevende.

Direktoratet støtter også de foreslåtte presiseringer i alkoholloven § 7-1.

2.18 ENDRING AV OVERSKRIFTEN TIL ALKOHOLLOVEN § 8-4

Ingen merknader.

3. BEVILLINGSSYSTEMET FOR SALG OG SKJENKING M.M.

3.1 INNLEDNING

Sosial- og helsedirektoratet er enig i at EFTA-domstolens dom i sak E-9/00 har skapt et behov for å revidere dagens alkohollov, slik at alkoholholdige drikkevarer med samme alkoholvolum likebehandles. Samtidig er direktoratet opptatt av at et nytt og forenklet bevillingssystem må ivareta sentrale alkoholpolitiske målsetninger. Dette gjelder i særlig grad der eventuelle endringer berører ungdom.

3.2 GJELDENDE RETT

Ingen merknader.

3.3 VURDERING OG FORSLAG

3.3.1 SÆRLIG OM VOLUMPROSENTGRENSEN FOR SALG I DAGLIGVAREHANDELEN

Sosial- og helsedirektoratet støtter departementets forslag om å endre grensen for produkter som selges i dagligvarehandelen fra 4,75 volumprosent til 4,7 volumprosent. Direktoratet anser at denne endringen ikke vil ha nevneverdige praktiske konsekvenser.

3.3.2 OM BEVILLINGSSYSTEMET

Sosial- og helsedirektoratet er enig i at forskjellen mellom ulike alkoholtyper spiller liten rolle når det gjelder langsiktige skadevirkninger. Direktoratet er videre enig i at kulturelle særpreg og tradisjonelle bruksmønstre må trekkes inn når man skal vurdere skadevirkningene av ulike alkoholtyper. I denne sammenheng fremstår brennevin som en mer utpreget beruselsesdrikk. Direktoratet støtter derfor departementets redegjørelse for de spesielle risikoene knyttet til brennevinsdriking og understreker at reduksjon av alkoholsterke drikker fortsatt bør være et mål for alkoholpolitikken.

Det kan tenkes at det vil oppstå et nytt produktspekter av ferdigblandede brennevinsdrikker med alkoholinnhold mellom 4,8 og 22 volumprosent. Mange nye, brennevinsbaserte drikker kan dermed bli tilgjengelig for ungdom under 20 år, både gjennom Vinmonopolet og på skjenkesteder, selv om brennevinsdriker som blandes på skjenkestedet må følge reglene som i dag gjelder for brennevin. På bakgrunn av utviklingen i alkoholforbruket blant ungdom gir dette grunn til bekymring.

Direktoratet er imidlertid enig i departementets vurdering av at en endring i alkoholavgiften for brennevinsbasert drikk trolig vil være et målrettet virkemiddel for å begrense skadevirkningene av en liberalisering på dette området.

3.3.3 KONKLUSJON

Sosial- og helsedirektoratet støtter videre departementets vurdering av at regelverket for skjenking skal likebehandle produkter med samme klart definerte alkoholinnhold.

3.4 KONSEKVENSENE AV ET BEVILLINGSSYSTEM SOM ER BASERT PÅ ALKOHOLVOLUMET

Direktoratet støtter departementets forslag om å endre alkoholoven § 4-2 slik at omfanget av en skjenkebevilling vil kunne omfatte bevilling for alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 4,8 volumprosent, bevilling for alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent, eller all alkoholholdig drikk.

Sosial- og helsedirektoratet er videre enig i departementets vurdering av at forbud mot skjenking av brennevin på valgdager har liten edruskapspolitisk betydning, og at forbudet i alkoholoven § 4-4 sjette ledd oppheves.

Direktoratet har ingen merknader til de øvrige forslagene under punkt 3.4, men støtter også disse.

3.5 ALDERSGRENSER FOR SKJENKING OG SALG

Sosial- og helsedirektoratet anser aldersgrenser som et viktig virkemiddel for å begrense alkoholbruk blant ungdom. Direktoratet er imidlertid enig i departementets fortolkning av den ovenfor nevnte EFTA-dommen, som innebærer at aldersgrensen bør knyttes til alkoholinnhold og ikke til alkoholsort, selv om dette kan innebære økt tilgang på enkelte alkoholprodukter for ungdom under 20 år.

3.6 ALDERSGRENSENE FOR SKJENKING – DEPARTEMENTETS VURDERING OG FORSLAG

Sosial- og helsedirektoratet ønsker en strengere regulering av alkoholholdige drikker enn den departementet foreslår. Direktoratet går inn for modell 3, der aldersgrensen settes til 18 år for skjenking av all alkoholholdig drikk opp til og med 15 volumprosent, mens alkoholholdig drikk med mer enn 15 volumprosent skal ha 20 års aldersgrense. En slik aldersgrense vil samsvare med et bevillingssystem der det skilles mellom bevilling for alkohol inntil 15% og bevilling for alkohol over 15%. Det samsvarer også med en 18-årsgrense på Vinmonopolet for kjøp av alkoholholdig drikk med inntil 15 volumprosent og 20 år for kjøp av alkoholholdig drikk over 15%.

Denne inndelingen vil ivareta kravet om likebehandling av alkoholholdige produkter med samme alkoholvolum, samtidig som den er mer restriktiv i forhold til den yngste aldersgruppen enn departementets opprinnelige forslag.

Bakgrunnen for anbefalingen om en slik innskjerping er utviklingen i alkoholkonsum blant ungdom. Gjennom en liberalisering av aldersgrensene gjøres et nytt produktspekter tilgjengelig for en ung målgruppe med en bekymringsfull forbruksutvikling. På bakgrunn av utviklingen på "rusbrusmarkedet" er det også grunn til å vente nye ferdigblandede produkter med et alkoholinnhold som er tilpasset denne regelendringen, og som særlig retter seg mot ungdom.

Som departementet påpeker, er brennevin tradisjonelt sterkere assosiert med fyll enn andre alkoholholdige drikker. Alkoholskader blant ungdom er i hovedsak knyttet til

enkeltstående fylleepisoder. Når ungdom får større tilgang på brennevinsbaserte drikker med et høyere alkoholvolum, som i stor grad faller inn i samme bruksmønster som tradisjonelle brennevinsdrikker, gir dette grunn til bekymring.

EFTA-dommen innebærer at man må likebehandle vin og brennevinsbaserte drikker med tilsvarende alkoholprosent. Ettersom man ikke ønsker å heve aldersgrensen for vin til 20 år, innebærer dette at brennevinsbaserte drikker med inntil 15 volumprosent alkohol må ha 18-årsgrense, til tross for potensielt skadelige konsekvenser. På den annen side vil det være fullt mulig å trekke grensen ved 15 volumprosent. Direktoratet anbefaler derfor at man setter 18-årsgrense for alkoholholdig drikk med inntil 15 volumprosent, og 20-årsgrense ved drikk med over 15 volumprosent alkoholinnhold. Denne modellen fanger opp behovet for en strengere regulering av brennevinsdrikker med et alkoholinnhold mellom 16 og 22 volumprosent. En slik aldersgrense er ikke til hinder for at man også ilegger økte avgifter for brennevinsbaserte rusbrusprodukter. I tillegg til brennevinsbaserte ferdigblandede drikker med alkoholstyrke på over 15 volumprosent vil en slik aldersgrense også ramme hetvinsprodukter og enkelte likører.

3.7 ALDERSGRENSENE FOR SALG – DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

Sosial- og helsedirektoratet anbefaler å sette aldersgrensen for salg av alkoholholdig drikk med mer enn 15 volumprosent alkohol til 20 år. Som departementet påpeker, vil en slik ordning ikke reise praktiske avgrensingsproblemer. Den vil innebære en skjerping av aldersgrensen for en del brennevinsprodukter med alkoholinnhold mellom 15 og 22 volumprosent, og også innebære en heving av aldersgrensen for tradisjonell sterkvin/hetvin.

Direktoratet foreslår således at aldersgrensen for salg av alkoholholdig drikk på Vinmonopolet følger samme system som foreslås innført i forhold til aldersgrensen for skjenking.

3.8 ALKOHOLLOVENS SAKLIGE VIRKEOMRÅDE

Sosial- og helsedirektoratet vil understreke viktigheten av at alkohollovens definisjon av alkoholholdig drikk også tar høyde for andre og nye produkter som ikke umiddelbart vil oppfattes som en drikk. Departementets forslag om at produktene bør omfattes av alkohollovens bestemmelser såfremt de er egnet for konsum og som berusningsmiddel, er et godt utgangspunkt.

Direktoratet støtter således departementets forslag om å innføre en forskriftshjemmel i alkoholloven § 1-3, som gir departementet adgang til å fastsette at andre alkoholholdige produkter enn alkoholholdig drikk skal omfattes av loven.

4. BEVILLINGSSYSTEMET FOR IMPORT OG ENGROSSALG

4.1 INNLEDNING

Ved etablering av bevillingsordningen fra 1.1.1996 ble det lagt avgjørende vekt på at den skulle sikre full kontroll over hele varebevegelsen fra produksjon i eller innførsel til Norge og frem til salg/skjenking til forbruker for å hindre salg av alkoholholdig drikk gjennom illegale kanaler og avgiftsunndragelse. Omfattende vandelsvurdering av sentrale personer skal så langt som mulig utelukke useriøse søkere fra å drive næring med alkoholholdig drikk.

4.2 DAGENS ORDNING - ENGROSBEVILLINGSSYSTEMET

4.2.1 BEVILLINGSSYSTEMET

I høringsutkastet til dagens bevillingsordning foreslo man opprinnelig å legge forvaltningsansvaret for bevillingsordningen til et nyopprettet "Alkoholtilsyn", men den endelige løsningen ble at Rusmiddeldirektoratet (nå Sosial- og helsedirektoratet) ble utpekt som bevillingsmyndighet. I forbindelse med det foreliggende forslaget om en alternativ kontrollordning viser Sosial- og helsedirektoratet til at også tollmyndighetene faktisk ble vurdert forrige gang. I Ot prp nr 51(1994-1995) viste Toll- og avgiftsdirektoratet til at tollvesenet hadde spesialkompetanse til å kunne dekke de aktuelle oppgavene. Også Finans- og tolldepartementet pekte på "hensiktsmessigheten av å utnytte tollvesenets eksisterende apparat og kompetanse i kontrollvirksomheten (...)".

4.2.2 SANKSJONER

Muligheten til å inndra en bevilling når alkohollovens vilkår for å inneha bevilling ikke lenger er oppfylt, er et virkemiddel for å få bevillingshaverne til å oppfylle sine forpliktelser. Inndragning og andre administrative sanksjoner suppleres av straffebestemmelsene i lovens kapittel 10.

Sosial- og helsedirektoratet antar at toll- og avgiftsmyndighetenes mulighet til å tilbakekalle tollagerbevilling og registrering vil være en effektiv sanksjonsform i tilknytning til den foreslåtte kontrollordningen.

4.3 BEHOV FOR ENDRING AV DAGENS ORDNING – FORHOLDET TIL EØS-AVTALEN

4.3.1 NORSK KORRESPONDANSE MED EFTA SURVEILLANCE AUTHORITY

Den foreslåtte kontrollordningen i regi av toll- og avgiftsmyndighetene innebærer blant annet at det ikke lenger skal betales søknadsgebyr og løpende bevillingsgebyr og at aktørene kun må forholde seg til ett organ. Dermed blir det både billigere og enklere for utenlandske produsenter av alkoholholdig drikk å omsette sine varer i Norge.

Sosial- og helsedirektoratet legger etter dette til grunn at den foreslåtte kontrollordningen i regi av toll- og avgiftsmyndighetene vil imøtekomme ESAs kritikk

om at dagens regelverk der både direktoratet og tollmyndigheten har saksbehandlings- og tilsynsoppgaver knyttet til import, engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk, er unødig tungvint og fordyrende slik at det er vanskelig for utenlandske produsenter av alkoholholdig drikk å få innpass på det norske markedet.

4.3.2 ORDNINGEN I SVERIGE

Forslaget til alternativ kontrollordning som departementet presenterer i denne høringen, er basert på den svenske ordningen der rett til import og engrossalg av alkoholholdig drikk er knyttet til godkjenning som "upplagshavare", alternativt registrering som varemottaker. Sosial- og helsedirektoratet kjenner til at den svenske ordningen i det store og hele fungerer bra i praksis. Den har likevel vist seg å ha enkelte svakheter som det er viktig å være oppmerksom på ved etableringen av en lignende kontrollordning i Norge.

Myndighetene i Sverige opplever det som en svakhet at det ikke finnes et enhetlig system. Ansvaret for å gi tilvirkningsbevilling og kjøpetillatelse for teknisk sprit ligger hos Folkhälsainstitutet, mens Riksskatteverket er tillagt myndighet til å godkjenne "upplagshavare" og registrere varemottakere.

Skatteverket forholder seg til et regelverk som er utformet med sikte på å ivareta avgiftsaspektet, mens de alkoholpolitiske hensynene utelukkende er nedfelt i *alkohollagen*.

Når det søkes om godkjenning som *upplagshavare* eller registrering som varemottaker foretar Skatteverket en egnethetsvurdering der det først og fremst fokuseres på økonomiske forhold. Det må blant annet dokumenteres hvordan virksomheten skal finansieres. Nye selskap må ha en finansieringsplan for 1 til 2 år fremover.

Under utøvelsen av sine ulike tilsynsoppgaver må Skatteverkets kontrollører forholde seg til klart definerte hjemler fra det aktuelle lovverk som fastsetter rammene for den enkelte kontrollen. Dette gjør det vanskelig å kontrollere også andre forhold enn de som omfattes av den aktuelle kontrollhjemmelen. Formalfeil gir grunnlag for klage. Følgen blir større fokus på avgiftsmessige hensyn enn alkoholpolitiske. En overføring av aktuelle bestemmelser fra *alkohollagen* til Skatteverkets lovverk vil på den annen side kunne være i motstrid til dette.

Mangelfull kontroll med vareflyten mellom godkjente *upplagshavare* og registrerte varemottakere når alkoholavgiften er betalt oppleves også som problematisk. For å bedre kontrollen jobbes det med å lage elektroniske følgedokumenter som vil gjøre det mulig å sjekke at varemottakeren er godkjent. Ledsagerdokumenter i papirutgave kan forsynes med falske stempler og forfalskes på annen måte.

I praksis kan det være et problem at godkjenning som *upplagshavare* og registrering som varemottaker kun kan tilbakekalles i sin helhet i motsetning til den tidligere bevillingsordningen som åpnet for partiell inndragning av bevillingen.

En annen ulempe ved det svenske systemet er at ulike definisjoner av alkoholholdig drikk bygget på ulike systemer gjør det komplisert å lage gode statistikker.

Et større antall aktører utøver fortsatt engrossalg av alkoholholdig drikk i medhold av overgangsregler som er forlenget til utgangen av 2005. Disse aktørene betaler tilsynsavgift til Folkhälsoinstitutet på lik linje med tilvirkere.

En bivirkning av omleggingen fra bevillingsordningen til det nåværende systemet var at aktører med godkjenning som *upplagshavare* for teknisk sprit nå også fikk rett til å drive næring med brennevin.

Folkhälsoinstitutet har ansvaret for et sentralt register over blant annet salgs- og skjenkebevillinger. I praksis har det vist seg å være vanskelig å holde registeret til enhver tid oppdatert slik at Skatteverket kan stole fullt ut på registeret. Ved behov må det for sikkerhets skyld foretas en ekstra sjekk hos den aktuelle kommunen. Det er imidlertid bare enkelte kommuner som er dårlige til å sende inn endringsmeldinger, etter hvert har man fått erfaring med hvem det gjelder og man kan ta de forbehold som er nødvendige.

4.3.3 VURDERING AV MULIGE ALTERNATIVER TIL ET BEVILLINGSSYSTEM

I likhet med dagens bevillingsordning må det være en forutsetning at en alternativ kontrollordning har som overordnet siktemål å sikre helhetlig og forsvarlig kontroll med aktuelle aktører og alle varebevegelser fra import respektive produksjon frem til detaljleddet og videre til forbruker. Videre må det kreves at innenlandske og utenlandske aktører behandles likt og at ordningen innebærer en forenkling for aktører og forvaltningen.

Den foreslåtte alternative kontrollordningen under administrasjon av toll- og avgiftsetaten oppfyller etter direktoratets oppfatning disse grunnleggende kravene. Direktoratet er overbevist om at tollmyndighetene med sin mangeårige erfaring og spesialkompetanse på alkoholområdet vil være godt rustet til å bli pålagt ansvaret for å forvalte en kontrollordning etter mønster av den svenske der rett til import, eksport og engrossalg av alkoholholdig drikk knyttes opp til tollagerbevilling eller en registreringsordning. Forutsatt at man foretar enkelte nødvendige tilpasninger i tollmyndighetenes regelverk antas en slik ordning å være like forsvarlig som dagens bevillingsordning.

Som det fremgår av pkt. 4.4.1 har tollmyndighetene i dag utstrakt kontakt og kontroll med importører og produsenter av alkoholholdig drikk gjennom sitt ansvar for en registreringsordning for særavgiftsbelagte varer samt avgiftsinnkreving. Disse oppgavene er i hovedsak hjemlet i særavgiftsforskriften som gir vide fullmakter med hensyn til rammene for tilsyn og innkreving av avgifter. Det antas følgelig å være forholdsvis enkelt å tilpasse regelverket for også å ta høyde for de nye oppgavene som den foreslåtte kontrollordningen omfatter.

4.4 DAGENS ORDNING FOR OPPKREVING AV AVGIFT PÅ ALKOHOLHOLDIGE DRIKKEVARER

4.4.1 INNLEDNING

Toll- og avgiftsmyndighetene krever i dag inn alkoholavgifter fra både importører og tilvirkere av alkoholholdig drikk. Men de har ingen befatning med grossister som verken importerer eller produserer alkoholholdig drikk og av denne grunn heller ikke svarer alkoholavgift – de ”rene grossistene”. Direktoratet ser det derfor som en spesiell utfordring at det etableres en forsvarlig registreringsordning for denne gruppen.

4.4.2 NÆRMERE OM REGISTRERTE VIRKSOMHETER

Ved registrering av virksomheter vurderer toll- og avgiftsetaten søkerens egnethet i første rekke ut fra økonomiske forhold. For øvrig stilles det langt på vei de samme kravene som ved tildeling av engrosbevilling. Det kreves detaljerte opplysninger om virksomheten, type varer og lager-/produksjonslokaler, og det kreves at lagerlokaler er forsvarlig låst og sikret. Det *kan* kreves sikkerhetsstillelse for dekning av krav på alkoholavgift avhengig av om søkeren anses for å være kredittverdig eller ikke.

Direktoratet understreker viktigheten av å gjøre nødvendige tilpasninger i toll- og avgiftsetatens regelverk slik at også de alkoholpolitiske hensynene i blant annet alkoholloven § 3A-nr.1 og § 3A-2 blir ivaretatt i forbindelse med registrering av og tilsyn med virksomheter som håndterer alkoholholdig drikk.

4.4.3 NÆRMERE OM IKKE REGISTRERTE VIRKSOMHETER

§ 2-1 i særavgiftsforskriften innebærer at importører som ikke er registrert, må betale alkoholavgiften ved innførsel.

Sosial- og helsedirektoratet forutsetter at særavgiftsforskriften endres på dette punktet slik at importører av alkoholholdig drikk har *plikt* til å registrere seg hos toll- og avgiftsetaten.

4.4.4 SANKSJONER

I henhold til særavgiftsforskriften kan nærmere bestemte forhold av økonomisk art så som manglende kredittverdighet og skatterestanser m.v. gi grunnlag for å tilbakekalle (nekte) registrering.

Sosial- og helsedirektoratet forutsetter at det foretas nødvendige endringer i toll- og avgiftsetatens regelverk slik at registreringen også kan tilbakekalles (eller nektes) av alkoholpolitiske grunner, for eksempel på grunn av engrossalg til forbrukere i strid med alkoholloven § 3A-2.

4.5 VURDERINGER OG FORSLAG

4.5.1 INNLEDNING

Sosial- og helsedirektoratet er enig i at den foreslåtte registreringsordningen må konstrueres slik at den sikrer toll- og avgiftsmyndighetene helhetlig og forsvarlig kontroll med alle aktuelle aktører og alle varebevegelser som nevnt.

4.5.2 OVERSIKT OVER FORSLAGET TIL ALTERNATIV KONTROLLORDNING

Aktører som selv verken importerer eller tilvirker alkoholholdig drikk – de såkalte "rene" grossistene

Denne gruppen er ikke avgiftspliktig og omfattes derfor i dag ikke av toll- og avgiftsetatens regelverk.

Sosial- og helsedirektoratet slutter seg til forslaget om å hjemle registreringsplikten for denne gruppen i alkoholloven og at det for øvrig vises til særavgiftsforskriften. En slik løsning antas å ville sikre at selve registreringen skjer i henhold til de samme prosedyrer og den samme vandelsvurderingen som for importører og produsenter.

4.5.3 SÆRSKILT OM BEHOVET FOR TILSTREKKELIG ALKOHOLPOLITISK OPPFØLGING

Toll- og avgiftsetatens kontroll i dag og i henhold til forslaget

Sosial- og helsedirektoratet slutter seg til nødvendigheten av at toll- og avgiftsetatens regelverk justeres slik at kontrollen utvides til også å omfatte forhold knyttet til alkohollovgivningen. Som eksempel på et slikt forhold vil vi nevne forbudet mot engrossalg av alkoholholdig drikk til forbrukere, jf. alkoholloven § 3A-2.

Register over bevilingshavere og virksomheter med rett til engrossalg

Et sentralt register over alle landets bevilingshavere er en forutsetning for at toll- og avgiftsetaten skal kunne være i stand til å føre effektiv kontroll med at alkoholholdig drikk ikke selges til kjøpere uten nødvendig/gyldig bevilling.

Et slikt sentralt register har vært etterlyst av innehavere av engrosbevilling i årevis da det i praksis har vist seg å være vanskelig å holde seg løpende orientert om kjøperes bevillingsstatus slik alkoholloven § 3A-2 krever.

På denne bakgrunn slutter Sosial- og helsedirektoratet seg til forslaget om å utvide alkoholloven § 3A-10 til å omfatte plikten til å føre et register over alle landets salgs- og skjenkebevillinger i tillegg til engros- og tilvirkningsbevillinger og at ansvaret for å drifte et slikt register skal legges til Sosial- og helsedirektoratet.

I forbindelse med opprettelsen av et sentralt register over alle bevilingshavere på alle nivåer ser direktoratet behov for en hjemmel som gir direktoratet adgang til også å samle inn omsetningstall fra salgs- og skjenkesteder, enten via kommunene eller fra

de næringsdrivende selv. Det ser ut til at forslaget til endringer i alkoholoven § 1-14 med forskrifter kan ivareta dette behovet. For øvrig vises det til merknadene til alkoholoven § 1-7 tredje ledd.

4.5.4 INNDRAGNING

Etter dagens system kan en bevilling inndras dersom vilkårene i alkoholoven med forskrifter ikke lenger er oppfylt, når bevillingshaveren for øvrig ikke oppfyller sine forpliktelser eller ved overtredelser av annen relevant lovgivning.

Etter særavgiftsforskriften vil nærmere bestemte økonomiske forhold kunne gi grunnlag for nektelse av registrering respektive tilbakekallelse. Den foreslåtte kontrollordningen gir også mulighet for nektelse eller tilbakekallelse når alkoholovens vandelskrav ikke er oppfylt.

Det er riktig at Sosial- og helsedirektoratet ved etablering av den foreslåtte kontrollordningen vil miste muligheten til å inndra en bevilling for kortere eller lengre tid på grunn av brudd på alkoholreklameforbudet. I praksis har ulovlig alkoholreklame alene kun medført inndragning av bevilling i noen spesielt graverende tilfelle. Som regel er inndragning blitt ansett som en uforholdsmessig streng sanksjon ved brudd på alkoholreklameforbudet. Direktoratet forventer at ordningen med påbud om retting kombinert med tvangsmulkt på sikt vil vise seg til å være et bedre egnet sanksjonsmiddel overfor ulovlig alkoholreklame.

4.5.5 LOVTEKNISK LØSNING I FINANSDEPARTEMENTETS REGELVERK

Ingen merknader.

4.5.6 FORSLAG TIL ENDRINGER I ALKOHOLLOVEN VED EN AVVIKLING AV BEVILLINGSSYSTEMET

Direktoratet slutter seg generelt til forslagene som er skissert under punktene 4.5.5 og 4.5.6, men har enkelte kommentarer til utkastet til konkrete lov- og forskriftsendringer, jf. kapittel 8.

4.6 ANDRE RELATERTE OMRÅDER

4.6.1 MELLOMMANNSORDNINGEN

Sosial- og helsedirektoratet slutter seg til forslaget om å oppheve alkoholoven § 1-13 og å avvikle mellommannsordningen. Direktoratet har tydelig merket en nedgang i aktivitetsnivået blant registrerte mellommenn. Det er svært få mellommenn som selv innfører vareprøver. Det ser ut til at mellommenn i økende grad arbeider for etablerte importører og får vareprøver fra disse. Ordningen har derfor ikke lenger den samme betydningen som den hadde tidligere.

4.6.2 TILVIRKNING AV ALKOHOLHOLDIG DRIKK

Sosialdepartementet forutsetter at bevillingsordningen for tilvirkning av alkoholholdig drikk skal videreføres. Departementet reiser imidlertid spørsmålet hvorvidt Sosial- og

helsedirektoratet fortsatt skal være bevillingsmyndighet eller om også denne delen av dagens bevillingsordning skal overføres til Finansdepartementets ansvarsområde.

Sosial- og helsedirektoratet er av den oppfatning at det vil være hensiktsmessig og gi god sammenheng i regelverket at også myndigheten til å gi tilvirkningsbevillinger for alkoholholdig drikk overføres til toll- og avgiftsmyndighetene sammen med de øvrige delene av dagens bevillingsordning.

Tollmyndighetene vil i denne sammenheng kunne dra nytte av sin kompetanse og sine erfaringer fra kontroll med lagring og fremstilling av teknisk sprit. Dessuten utøver tollmyndighetene som nevnt ovenfor allerede utstrakt kontroll med produsenter av alkoholholdig drikk med sikte på innkreving av alkoholavgiften.

På denne bakgrunn foreslår Sosial- og helsedirektoratet at også myndigheten til å gi tilvirkningsbevilling for alkoholholdig drikk overføres til toll- og avgiftsetaten sammen med de øvrige delene av dagens bevillingsordning.

4.6.3 INNFØRSEL – FORSKRIFTSREVISJON

Sosial- og helsedirektoratet forvalter ordningen for privatpersoners innførsel av alkoholholdig drikk som reisegods, arv, gave og flyttegods.

Departementet foreslår ingen endringer i denne ordningen nå, men ber om høringsinstansenes syn.

For innførsel av alkoholholdig drikk som reisegods har det fra 1.1.2004 blitt en forenkling av regelverket ved at reisegodstariffens innførselsbestemmelser ble endret. Reisende kan nå innføre inntil 27 liter øl/vin og 4 liter brennevin etter reglene for forenklet tollbehandling. Det er derfor grunn til å anta at endringen vil føre til at antallet søknader til direktoratet om innførsel av alkohol som reisegods vil gå betydelig ned. Direktoratet mener derfor at ordningen bør forenkles slik at tollvesenet innenfor nærmere grenser skal kunne innvilge innførsel av alkoholholdig drikk utover reisegodstariffen direkte og uten at Sosial- og helsedirektoratet kobles inn.

For innførsel av alkoholholdig drikk som gave gjelder en absolutt maksimumsgrense på 4 liter. Innførselen forutsetter at det foreligger tillatelse fra direktoratet. Ettersom de fleste gavepakkene fysisk blir mottatt og registrert på Postens Godssenter eller hos etablerte speditører, vil det etter direktoratets oppfatning være hensiktsmessig at tollmyndighetene også får myndighet til å godkjenne innførselen direkte og uten at det først må innhentes innførselstillatelse fra direktoratet.

Nesten daglig mottar direktoratet henvendelser fra frustrerte gavemottakere som må fylle ut 2-3 skjemaer og forholde seg til flere offentlige instanser for å kunne motta en flaske vin eller to i gave. Publikum har problemer med å forstå hvorfor det skal være så tungvint å motta en gaveforsendelse med alkohol. Ofte oppstår det misforståelser og henvendelsene kommer til feil sted. Det ville gi bedre publikumservice og effektivisere saksbehandlingen hvis ordningen i sin helhet ble forvaltet av en og samme instans.

Når det gjelder innførsel av alkoholholdig drikk som flyttegods vises det til at tollmyndighetene i praksis gir innførselstillatelse for alt flyttegods med unntak av

alkoholholdig drikk. Å godkjenne innførsel av alkoholholdig drikk som del av flyttegodset vil neppe innebære noe merarbeid for tollmyndighetene. Slik situasjonen er i dag blir en rekke containere med flyttegods holdt tilbake i påvente av at innførselstillatelse fra direktoratet foreligger. Det anses derfor som unødig tungvint at den som flytter til Norge må innhente en særskilt innførselstillatelse for de alkoholholdige drikkevarene.

Direktoratet mottar ca 5000 søknader om privat innførsel av alkoholholdig drikk årlig. Gaveforsendelsene utgjør mer enn 90% av disse. I tillegg mottar direktoratet en rekke telefon- og e-posthenvendelser.

Sammenfattende mener Sosial- og helsedirektoratet at det vil gi et helhetlig regelverk og medføre effektiv ressursutnyttelse å overlate *hele* ansvaret for innførsel av alkoholholdig drikk til privat bruk til toll- og avgiftsmyndighetene. Fra før har tollvesenet som kjent ansvar for innfortolling og innkreving av avgiftene.

Sosial- og helsedirektoratet foreslår etter dette at også forvaltningen av ordningen for innførsel av alkoholholdig drikk til privat bruk overføres til toll- og avgiftsmyndighetene.

4.6.4 MERKING AV ALKOHOLHOLDIG DRIKK

Spørsmålet om avgiftsmerking av alkoholholdig drikk med hjemmel i alkoholloven § 3A-13 har vært vurdert ved flere anledninger, men man har hittil ikke gått inn for dette. Et krav om merking vil gjøre det lettere å konstatere om alkoholholdig drikk som er i omløp, er brakt til veie gjennom legale kanaler eller ikke.

Sosial- og helsedirektoratet slutter seg til forslaget om å oppheve ovennevnte bestemmelse samt å vurdere spørsmålet om merking på nytt i forbindelse med den etterfølgende forskriftsrevisjonen.

5. REKLAMEFORBUDET

5.1 REKLAME FOR ALKOHOLHOLDIG DRIKK

Forbudet mot alkoholreklame er begrunnet med *folkehelseinteresser*. Reklameforbudet bidrar til å redusere kommersielt press og begrense tilstedeværelsen av alkohol i dagliglivet. Reklameforbudet er særlig viktig for å skjerme barn og unge mot markedsføring av alkohol.

Reklameforbudet er en av flere strategier for å begrense kommersielle aktørers spillerom i omsetningen av alkohol. Andre viktige virkemidler er vinmonopolordningen, bevillingsordningen og regulering av åpningstider og aldersgrenser.

Til sammen inngår disse tiltakene i en omfattende strategi for å redusere totalforbruket av alkohol. Sammenhengen mellom det totale alkoholkonsumet i en befolkning og skadeomfanget er godt dokumentert, og strategier for å begrense totalkonsumet er derfor i tråd med politiske målsetninger om å redusere skadevirkningene av alkohol.

5.2 - 5.4

Ingen merknader.

5.5 INDIREKTE REKLAME

Reklameforbudet i alkoholloven kapittel 9 ble endret i 1. januar 1998. Departementet hadde da erfart at adgangen til å reklamere for alkoholsvake produkter ble benyttet til indirekte reklame for alkoholholdig drikk. Dette var bakgrunnen for at departementet foreslo at det skulle inntas et uttrykkelig forbud mot å reklamere for alkoholsvake produkter når disse har samme varemerke eller varekjennetegn som sterkere alkoholsorter.

Utgangspunktet etter alkoholloven § 9-2 første ledd første punktum er at reklame for alkoholholdig drikk er forbudt, mens reklame for andre produkter er tillatt. Etter lovens § 9-2 første ledd annet punktum gjelder dog forbudet også reklame for andre varer med samme merke eller kjennetegn som drikk som inneholder over 2,50 volumprosent alkohol. Formålet med bestemmelsen i annet punktum var som nevnt å unngå snikreklame for alkohol.

Bestemmelsen har imidlertid ikke vært helt enkel å håndheve, da det raskt oppsto uenighet mellom alkoholbransjen og myndighetene om hvordan bestemmelsen skulle tolkes. I Ot prp nr 7 (1996-97) gikk Regjeringen inn for et kategorisk forbud mot at lettøl, lettvin eller produkter uten alkohol kunne markedsføres under samme firma- eller varemerke som alkoholholdig drikk, mens flertallet i Stortingets sosialkomité forutsatte at forbudet bare skulle gjelde for de tilfelle hvor firma eller merke ble brukt på en slik måte at reklamen kunne oppfattes som reklame for alkoholholdige drikkevarer, jf. Inst O nr 59 (1996-97) side 32.

Under behandlingen i Odelstinget bekreftet sosialministeren at departementet ville følge de forutsetninger som lå i innstillingen fra komitéflertallet. På dette grunnlaget ble loven vedtatt av Stortinget.

Stortingets forutsetning ble fulgt opp i forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk § 9-1, hvor det presiseres i annet ledd: *"Firmamerke eller kjennetegn kan likevel anvendes i reklame for andre drikkevarer så lenge det ikke fremstår i en form eller på en måte som gjør at reklamen kan oppfattes som reklame for drikk med over 2,50 volumprosent alkohol"*.

Bransjen har på denne bakgrunn hevdet at alkoholloven § 9-2 første ledd annet punktum ikke kan nyttes som hjemmel til generelt å forby reklame for alkoholsvake og alkoholfrie produkter under samme firma eller varemerke som alkoholholdige drikkevarer. Etter deres tolkning er det kun reklame som kan oppfattes som reklame for alkohol som er forbudt; dvs reklame hvor firma eller varemerke nyttes uten at det "klart fremgår hvilken drikk det reklameres for" jf. Inst O nr 59 (1996-97) side 32.

Videre hevder de å ha fått støtte for sitt syn i Høyesteretts dom av 21. januar 2000 (Rt. 2000 s. 46), hvor førstvoterende uttaler på side 52: *"I forbindelse med den siste lovendringen kan det legges til at Stortinget ved tilføyelsen av et nytt annet punktum, og på tross av bestemmelsens ordlyd, ønsket å slå fast at det fortsatt skulle være tillatt å reklamere for lettøl og mineralvann med samme firma- eller varemerke såfremt dette ikke kunne oppfattes som reklame for alkoholholdig drikk, jf. forskriften av 11. desember 1997 § 9-1 annet ledd. Dette betyr at det må fremgå hvilken drikk det reklameres for. Forskriften er basert på en forutsetning om at hvis dette ikke fremgår, vil bruken være forbudt."*

I Rundskriv I-46/2000 legger imidlertid departementet en annen tolkning til grunn. Det uttales her at det etter lovendringen fortsatt er *"adgang til å reklamere for alkoholsvake drikker, men ikke under samme merke eller kjennetegn som drikk som inneholder over 2,50 volumprosent alkohol"*. De henviser her til ordlyden i alkoholloven § 9-2 første ledd annet punktum. De uttaler videre at reklame for alkoholsvake produkter med eget varekjennetegn eller varemerke kan suppleres med opplysninger om hvem som er produsent i medhold av forskriftens § 9-1, forutsatt at denne angivelsen *"ikke skjer på en slik måte eller i en slik form at reklamen kan oppfattes som reklame for andre produkter med alkohol."*

Det foreligger altså en tolkningskonflikt mellom bransjen og departementet.

Også i dag er det åpnet for at bryggerilogo kan benyttes i beskjedent grad ved reklame for produkter med eget merke/kjennetegn. Imidlertid vil en ny formulering av denne bestemmelsen kunne bidra til klargjøring av hva bestemmelsen faktisk rammer, noe som har vært omdiskutert med den nåværende ordlyden. Direktoratet mener det bør klargjøres at for eksempel lettøl-reklame ikke kan inneholde den typiske "øl-logoen" bryggeriene benytter i dag.

Direktoratet mener at adgangen til å reklamere for lettøl, vørterøl og lignende produkter er tilstrekkelig ivaretatt gjennom at det ikke foreligger noen begrensninger så lenge produktet har et eget/distinkt varemerke. I disse tilfellene kan produsentnavn påføres i beskjedent utstrekning, for eksempel slik det i dag gjøres på bakside-etiketten til Solo, Farris og andre mineralvannsprodukter.

Direktoratet er klar over at det finnes mye ulovlig alkoholreklame, spesielt ulovlig lettølreklame, f.eks. i media og på salgs- og skjenkesteder. Manglende håndhevelse

av slike brudd fører til at lovens legitimitet svekkes. En slik alminneliggjøring bidrar til at respekten for og oppslutningen om alkoholreklameforbudet reduseres, da slike brudd er såpass utbredt og akseptert. Man blir vant til å se reklame på parasoller, skilt til skjenkesteder, utstillinger i dagligvarebutikker hvor produsenter har tilføyd "lettøl" i liten skrift bak et varemerke for et alkoholholdig produkt.

Denne svekkelsen av reklameforbudet er uønsket ut i fra folkehelsegrunner. Direktoratet mener heller at håndhevelsen av forbudet på dette punkt bør innskjerpes. Dette fordrer at spesielt kommunene blir mer oppmerksomme på sitt ansvar, og at de tar dette på alvor. Innføringen av et nytt sanksjonssystem, tvangsmulkt, er et instrument som i større grad kan tas i bruk ved håndhevelsen av brudd på reklameforbudet, og åpne for et tettere samarbeid mellom direktoratet og kommunene på dette området.

Direktoratet er opptatt av at en ny bestemmelse om alkoholreklameforbudet bør være enkel å håndheve, tydelig og ikke skape tolkningsproblemer slik vi har opplevd med dagens regelverk. Direktoratets to viktigste hensyn ved revisjonen av alkoholloven er å sikre folkehelseperspektivet og å få et ryddig og tydelig regelverk. Av disse grunner imøteser direktoratet en presisering av forskriftsbestemmelsen om forbudet mot indirekte reklame.

6. RAMMEBETINGELSER FOR AS VINMONOPOLETS VIRKSOMHET

6.1 INNLEDNING – VINMONOPOLETS ROLLE OG BETYDNING I NORSK ALKOHOLPOLITIKK

I Regjeringens handlingsplan mot rusmidler 2003-2005 er det understreket at ordningen med Vinmonopolutsalg skal opprettholdes. Det er imidlertid viktig at Vinmonopolet utvikler seg i takt med samfunnets forventninger og behov. Forbedringer i tilgjengeligheten til Vinmonopolets varer er derfor nødvendig samtidig som tiltak som vil bidra til å styrke legitimiteten alltid må veies opp mot de utslag de vil kunne medføre for salget av vin og brennevin.

6.2 ORDNINGEN MED LANDSPLAN FOR AS VINMONOPOLET

Departementet foreslår at ordningen med landsplan avvikles, og at det i stedet utøves kontroll med utbyggingstakten og den regionale fordelingen gjennom departementets ordinære eierbeføyelser.

Direktoratet er enig med departementet i at landsplanens funksjon som virkemiddel for å holde antallet utsalg lavt er blitt av mindre betydning. Det har funnet sted en betydelig utbygging av nye polutsalg de siste årene. Tilgjengeligheten for Vinmonopolets produkter har dermed økt betydelig de senere år.

Direktoratet støtter derfor departementets forslag.

6.3 SALG AV ALKOHOLHOLDIG DRIKK SOM IKKE OMFATTES AV VINMONOPOLETS ENERETT

Departementet vil ikke gå inn for å endre alkoholloven slik at Vinmonopolet også gis adgang til å selge øl med lavere alkoholinnhold enn 4,8 volumprosent.

Videre foreslås det at det i lovens § 3-1 presiseres at Vinmonopolet ikke har adgang til å selge andre produkter enn slike som omfattes av selskapets eneretter.

Direktoratet er enig med departementet i at det er forenelig med Vinmonopolets alkoholpolitiske formål og oppgave å overta salg av øl og rusbrus når kommunene selv ønsker en slik ordning for å begrense omsetningen. Kontrollen med at salg av disse produktene ikke skjer til mindreårige vil også trolig bedres dersom Vinmonopolet stod for salget.

Direktoratet ser imidlertid betydningen av de hensyn som departementet skisserer med hensyn til praktisk gjennomføring, innkjøpsprosedyrer og en eventuell sammenblanding av kommunal og statlige økonomi.

Direktoratet støtter derfor departementets forslag samt den foreslåtte presiseringen for å unngå eventuelle uklarheter.

6.4 KOMMUNENS SAKSBEHANDLING VED ETABLERING AV NYE VINMONOPOLUTSALG

For å unngå uklarheter om kommunens adgang til skjønnsutøvelse på dette punktet, foreslås inntatt i § 3-3 en uttrykkelig henvisning til § 1-7a.

Direktoratet støtter departementets forslag.

6.5 TIDSINNSKRENKNINGER FOR SALG FRA AS VINMONOPOLETS UTSALG

Lovens § 3-4 om tidsinnskrenkninger for salg av brennevin må gjennomgå språklige endringer for å reflektere implementeringen av rusbrus-dommen.

Det foreslås videre å innta i § 3-4 en henvisning til at Vinmonopolet ikke skal kunne holde åpent lenger enn den lengste fastsatte salgstid for annen alkoholholdig drikk i kommunen.

Direktoratet støtter departementets forslag.

6.6 PUBLIKUMSPRØVING I BUTIKKENES LOKALER ETTER STENGETID

Departementet vil ikke fremme forslag om at Vinmonopolet skal få skjenkebevilling for å drive publikumsprøving av vin.

Vinmonopolets alkoholpolitiske oppdrag er knyttet til alkohollovens formålsparagraf som fastslår at reguleringen av innførsel og omsetning av alkoholholdig drikk har som mål å i størst mulig grad begrense de samfunnsmessige og individuelle skader av alkoholbruk.

I Vinmonopolets ønske om en forsøksordning med publikumsprøving av vin ligger også et ønske om å bedre kundetilfredsheten og øke kundenes kunnskap om vin. En slik publikumsprøving av vin vil kunne fremstå som et salgsfremmende tiltak og vil fort kunne komme i konflikt med Vinmonopolets rolle som et av de mest sentrale tilgjengelighetsbegrensninger i norsk alkoholpolitikk.

Direktoratet støtter således departementets vurderinger på dette punkt.

6.7 FORSLAG OM ENKELTE ENDRINGER I VINMONOPOLLOVEN

Ingen merknader.

7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Ingen merknader.

8. UTKAST TIL LOV OM ENDRINGER I ALKOHOLLOVEN OG ENKELTE ANDRE LOVER

Sosial- og helsedirektoratet har følgende merknader til lovendringer:

§ 1-7 fjerde ledd pålegger bevillingsmyndigheten plikt til å gi melding om gitte bevillinger til politiet samt skatte- og avgiftsmyndighetene.

I tråd med forslaget om at Sosial- og helsedirektoratet skal føre et sentralt register over alle landets bevillingshavere må bestemmelsen endres slik at underretningsplikten også omfatter underretning til Sosial- og helsedirektoratet. Vi ser for oss at dette kan skje ved direkte registrering på Internett eller ved at det sendes kopi av bevillingsbeviset til direktoratet. Underretning til direktoratet er helt avgjørende for at det skal være mulig å holde registeret kontinuerlig oppdatert.

§ 7-1

Direktoratet mener at meningen i utkast til § 7-1 annet ledd vil komme klarere frem dersom formuleringen endres slik:

”Departementet gir forskrifter om *gebyrsatser* og innbetaling av gebyret(...)”

9. ØVRIGE FORSLAG FRA SOSIAL- OG HELSEDIREKTORATET

9.1 KUNNSKAPSPRØVE FOR ANDRE SENTRALE PERSONER I TILLEGG TIL STYRER OG STEDFORTREDER

I dag gjelder kravet om bestått kunnskapsprøve etter alkoholloven § 1-7 c bare for styrer og stedfortreder i virksomhet med salgs- eller skjenkebevilling. Det er opp til det enkelte salgs- og skjenkestedet om andre ansatte skal ta prøven.

På større salgs- og skjenkesteder vil det kunne være behov for at også andre sentrale personer i virksomheten må ha dokumentert kunnskap om alkoholloven. Dette fordi kundemassen på slike steder er stor og uoversiktlig, noe som gjør det vanskelig å utøve tilsyn med salg- og skjenking av alkoholholdig drikk. Alkoholloven stiller heller ingen krav om at styrer eller stedfortreder skal være fysisk tilstede i virksomheten hele tiden. Dette innebærer at et skjenkested i perioder vil være åpnet uten at styrer eller stedfortreder er tilstede. Selv om styrer/stedfortreder i styrers fravær er ansvarlig for at skjenkingen er forsvarlig, vil det i større virksomheter kunne være behov for at også andre sentrale ansatte kan dokumentere kunnskap om alkoholloven.

Direktoratet foreslår derfor at det i alkoholloven åpnes for at kommunen etter en konkret vurdering kan stille krav om obligatorisk kunnskapsprøve for andre sentrale personer i virksomheten.

9.2 FORSKRIFTEN KAP.1 – SKJENKING AV ALKOHOLHOLDIG DRIKK § 1-9

Sosial- og helsedirektoratet får stadig henvendelser fra kommuner og privatpersoner om tolkningen av forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk § 1-9, som regulerer hvor mye brennevin om gangen man kan skjenke til en gjest på et skjenkested.

Dagens § 1-9:

"Brennevin kan bare skjenkes i mengder á 2 og 4 cl. Dette gjelder ikke for servering av cocktails."

Enkelte skjenkesteder ser ut til å tro at dersom de kaller en drink for cocktail er det ingen grense for hvor mye brennevin drinken kan inneholde. Dette er etter direktoratets mening uheldig, og vi foreslår derfor at det tilføyes i bestemmelsen at en cocktail likevel ikke kan inneholde mer enn 6 cl brennevin, som samsvarer med de internasjonale regler for cocktails.

Forslag til ny § 1-9:

"Brennevin kan bare skjenkes i mengder á 2 og 4 cl. Dette gjelder ikke for servering av cocktails. En cocktail kan likevel ikke inneholde mer enn 6 cl brennevin".

9.3 KONSEPT – ALKOHOLLOVEN §§ 3-1 og 4-2

Direktoratet vil også vise til alkoholloven §§ 3-1 og 4-2, hvor det fremkommer at bevillingen gjelder for et bestemt lokale og en bestemt type virksomhet. Bevillingen må således knyttes til et driftskonsept, f.eks. restaurant, kafé eller pub. Driftskonseptet som er lagt til grunn ved tildeling av bevillingen, vil også være gjenstand for senere kontroller. Dersom et skjenke- eller salgssted endrer karakter kreves det ny bevilling. Som eksempel kan nevnes at et spisested blir diskotek eller en ren bar. Mindre endringer, som for eksempel kortere tid for matservering, vil ikke nødvendigvis medføre bortfall av bevillingen.

Etter direktoratets erfaring er det mange kommuner som ikke følger opp endring av driftskonseptet etter at bevilling er gitt. Dette er etter direktoratets oppfatning problematisk av flere grunner. For det første får ikke den politiske ledelse anledning til å avgjøre om endringen er ønskelig eller ikke ut i fra alkoholpolitiske hensyn, for det andre kan det være til sjenanse for nabolaget at en kafé endrer konsept til nattklubb eller lignende. Direktoratet mener av denne grunn at det bør vurderes om det kan presiseres i alkoholloven §§ 3-1 og 4-2, evt. i forskrift, at kommunen bør/skal kreve at søkerne legger frem en konseptbeskrivelse i søknaden, slik at det i bevillingsvedtaket beskrives hva slags type virksomhet man gir bevilling til.

9.4 FINANSDEPARTEMENTETS HØRING OM REVISJON AV REGELVERKET FOR TEKNISK SPRIT

Direktoratet gjør for ordens skyld oppmerksom på at Finansdepartementet i sin høring av 5.12.03 foreslår å sløyfe ordene *eller isopropanol* i slutten av alkoholloven § 8-5 da de ikke har selvstendig mening i forhold til bestemmelsens innhold for øvrig.

9.5 SOSIAL- OG HELSEDIREKTORATETS BEHOV FOR STATISTIKK

På grunnlag av bevillingshavernes månedlige omsetningsoppgaver får Sosial- og helsedirektoratet som bevillingsmyndighet løpende informasjon om import, tilvirkning og engrossalg av ulike kategorier alkoholholdig drikk. Denne informasjonen er en vesentlig forutsetning for at direktoratet gis god mulighet til å overvåke utviklingen på alkoholmarkedet med sikte på å vurdere og iverksette målrettede tiltak med hensyn til forebygging og veiledning m.v.

På denne bakgrunn anmoder direktoratet om at det ved etablering av en alternativ kontrollordning administrert av toll- og avgiftsmyndighetene legges til rette for prosedyrer som sikrer at omsetningstall for alkoholholdig drikk jevnlig blir gjort tilgjengelige for til Sosial- og helsedirektoratet.

I statistikk-sammenheng er det et problem at definisjonene av de forskjellige varegruppene innen alkoholholdig drikk i dag ikke er de samme i alkoholloven og særavgifts-forskriften/tolltariffen. Man bør i størst mulig utstrekning benytte de samme definisjonene og gruppeinndelingene overalt hvor det er relevant. Dette er en forutsetning for at statistikk fra forskjellige kilder skal kunne sammenlignes.

På denne bakgrunn ber direktoratet departementet vurdere om det er nødvendig med lov- eller forskriftsendringer for å sikre direktoratets behov for statistikkgrunnlag.

9.6 FASTSETTING AV GEBYRER FOR STATLIGE SKJENKEBEVILLINGER, JF. ALKOHOLLOVEN § 7-1

Pr 1.1.2002 ble behandlingen av søknader for statlige skjenkebevillinger til forsvarets befalsmesser, tog og fly overført til Sosial- og helsedirektoratet. Bevillingsgebyrene for de ovenfor nevnte statlige skjenkebevillingene skal derfor fastsettes av direktoratet.

Når det gjelder Forsvarets befalsmesser fastsetter direktoratet kun første års gebyr, senere fastsetter Fylkesmannen det årlige gebyret. Fastsettingen av gebyr skjer i etterkant av at bevilling er gitt. Gebyret fastsettes på bakgrunn av innsendte prognoser/omsetningsoppgaver fra bevillingshaver.

Direktoratet har mottatt flere henvendelser fra Fylkesmenn som mener det ville være mer hensiktsmessig at fastsettingen av førstegangs gebyr overføres til Fylkesmannen da de fastsetter senere års gebyrer.

Direktoratet kan ikke se at det foreligger noen rasjonell grunn for at direktoratet skal fastsette første års gebyr for statlige skjenkebevillinger. Fylkesmennene har hatt ansvar for innkreving og fastsetting av gebyrene ved forsvarets befalsmesser og har årelang erfaring med dette. Det har også vist seg å være en rekke uklarheter i forbindelse med fastsetting og innkreving av gebyrer for de statlige bevillingene for tog og fly.

Direktoratet foreslår derfor at det innføres en ensartet praksis der Fylkesmennene blir delegert ansvar for fastsetting og innkreving av gebyrer for de statlige skjenkebevillingene, jf. § 5-2 og 5-3.

Med vennlig hilsen

Gunn-Elin Aa. Bjørneboe
divisjonsdirektør

Mari Trommald
avdelingsdirektør