



Sosialdepartementet
Sosialpolitisk avdeling
Pb. 8019 Dep
0030 Oslo

Oslo 26.02.2004

Høringsuttalelse vedrørende endringer i alkoholloven og enkelte andre lover

Vin – og Brennevinleverandørenes forening (VBF) viser til Sosialdepartementets høringsbrev vedrørende endringer i alkoholloven og enkelte andre lover med høringsfrist 27. februar. 2004.

VBF vil innledningsvis peke på at det er positivt at departementet med de foreslåtte endringene tar sikte på å endre alkoholloven slik at den både fremstår som enklere og mer konsekvent. Slike endringer vil gjøre det lettere for både myndigheter og kommersielle aktører å forholde seg til det aktuelle regelverket samtidig som forståelsen for regelverket styrkes hos publikum. Dette er også i tråd med det arbeid som Regjeringen gjør på en rekke andre områder i forhold til målsetningen om et ”enklere Norge”.

VBF er imidlertid skuffet over at departementet ikke har valgt å ta tak i de alkoholpolitiske utfordringene Norge nå står ovenfor. Dette gjelder spesielt i forhold til spørsmålet om alkoholreklame, hvor departementet velger å overlate den videre utformingen av dette regelverket til domstolene fremfor en politisk prosess i forbindelse med behandlingen av alkoholloven.

På samme måte er det også skuffende at departementet ikke legger opp til større frihet for Vinmonopolet i forhold til å kunne gjennomføre de aktiviteter som Vinmonopolet mener er ønskelig for å styrke publikums oppslutning og forståelse av Vinmonopolordningen i tiden som kommer.

Foreningens hørings svar følger med unntak av kapittel 5, samme oppsett som høringsnotatet og avsnittene er nummerert tilsvarende nummeringen i høringsnotatet.

VBF ser frem til en videre konstruktiv dialog med departementet i denne saken.

Med vennlig hilsen

Ivar Amundsen
Formann

Jan Ottesen
Informasjonssjef



INNHOLD

<u>1. ALKOHOLPOLITISK BAKGRUNN</u>	3
<u>1.1 Hovedlinjene i norsk alkoholpolitikk</u>	3
<u>1.2 Norsk alkoholpolitikk i et internasjonalt perspektiv</u>	4
<u>1.3 Satstingsområder og oppfølgingstiltak</u>	5
<u>2. KOMMUNAL STYRING, SAKSBEHANDLING OG KONTROLL</u>	5
<u>2.17 Bevillingsgebyrene</u>	6
<u>3 BEVILLINGSSYSTEMET FOR SALG OG SKJENKING M.M.</u>	6
<u>3.3.1 Volumgrensen for salg i dagligvarehandelen</u>	6
<u>3.3.2 Om bevillingssystemet</u>	6
<u>3.4.3 Tidsinnskrenkinger - særlig om skjenking av brennevin</u>	7
<u>3.5 Aldersgrenser for skjenking og salg</u>	7
<u>3.8 Alkohollovens saklig virkeområde</u>	7
<u>4. BEVILLINGSSYSTEM FOR IMPORT OG ENGROSSALG</u>	8
<u>4.6.4 Merking av alkoholholdig drikk</u>	8
<u>5. REKLAMEFORBUDET</u>	8
<u>5.1 Generelt</u>	8
<u>5.2 Dagens forbud</u>	8
<u>5.3 EØS-retten</u>	9
<u>5.4 Situasjonen i andre EØS-stater</u>	15
<u>5.5 Forslaget om å opprettholde et totalt forbud mot alkoholreklame i Norge strider mot EØS-forpliktelsene</u>	17
<u>5.6 Høringsnotatets behandling av mulige endringer</u>	20
<u>6. RAMMEBETINGELSER FOR AS VINMONPOLET</u>	21
<u>6.2 Ordningen med landsplan for AS Vinmonopolet</u>	21
<u>6.3 Salg av alkoholholdig drikk som ikke omfattes av Vinmonopolets enerett</u>	21
<u>6.5 Tidsinnskrenkninger for salg fra AS Vinmonopolet</u>	22
<u>6.6 Publikumsprøving i butikkenes lokaler etter stengetid</u>	22
<u>6.8 Vinmonopolets internettsider (Nytt kapittel)</u>	22
<u>7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER</u>	23
<u>Iverksettelse av endringene</u>	23



1. ALKOHOLPOLITISK BAKGRUNN

1.1 Hovedlinjene i norsk alkoholpolitikk

Vin – og brennevinleverandørenes forening (VBF) registrer at departementet viderefører et svært ensidig fokus på totalkonsumsjonsmodellen, hvor suksesskriteriet bare måles i befolkningens totale alkoholkonsum og ikke sammensetningen av det faktiske alkoholkonsumet. Departementet skriver her at ” *Et sentralt mål for alkoholpolitikken er å redusere totalkonsumet av alkohol gjennom tiltak rettet mot hele befolkningen.* ”(s.5).

Totalforbruk

I punkt 1.1 skriver departementet at ” *Totalforbruket av alkohol i den norske befolkningen har siden 1993 vært økende. I 1993 var forbruket beregnet til 4,55 liter ren alkohol pr. innbygger over 14 år, mens det i 2002 var økt til 5,9 liter.* ” I følge Statens Institutt for Rusmiddelforskning (SIRUS) (Rusmidler i Norge 2003: tabell 1.7) tilvarer tallene som departementet viser til bare den årlige omsetningen av alkohol i Norge per innbygger 15 år og over. Med årlig omsetning menes her bare den alkohol som er lovlig er omsatt i Norge.

VBF vil i denne sammenhengen påpeke at en alminnelig definisjon av befolkningens totalforbruk er summen av det som befolkningen faktisk konsumerer innenfor et gitt tidsrom. En slik definisjon vil både omfatte registrert omsetning og såkalt uregistrert omsetning, i form av turistimport, smugling og privat tilvirning av alkohol.

I følge de siste undersøkelsene av det uregistrerte forbruk (SIRUS 1999), er Norge et av de landene i Europa med høyest andel slikt uregistrert konsum. Totalt anslår SIRUS at det uregistrerte konsumet i 1999 utgjorde 1,85 liter ren alkohol pr. innbygger over 15 år. Basert på salgsstatistikken fra alkoholutsalg i våre naboland, beslagstatistikken til tollvesenet og andre undersøkelser er det all grunn til å anta at omfanget av det uregistrerte konsumet har økt betydelig siden 1999.

Det er i dag ikke oppdatert offentlig statistikk på det totale alkoholforbruket i Norge. I brev til VBF (03.09.03) omtaler SIRUS situasjonen følgende: ” *Undersøkelser av befolkningens alkoholvaner er dyre. Med den metoden vi har brukt når det gjelder totalbefolkningens drikkevaner (personlige intervjuer), med det antall spørsmål som er stilt og det antall respondenter vi vanligvis bruker (og som er nødvendig for å få statistiske feilmarginer på et akseptabelt nivå), er ikke dette noe SIRUS har ressurser til å gjøre særlig ofte. Sist vi gjorde en slik undersøkelse var i 1999, den neste er planlagt gjennomført i 2004.* ” (SIRUS 03.09.03 <http://www.sirus.no/cwobjekter/BrevVBFaug2003.pdf>)

Som SIRUS peker videre på i sitt brev innebærer dette at man ikke har estimater for det totale alkoholforbruket for årene 2000, 2001, 2002 og 2003.

VBF er stillet seg svært undrende til departementets svært snevre definisjon av den totale alkoholforbruket og manglende prioritering av forskning på område. Som departementet selv påpeker er nettopp relevant forskning viktig for å treffe de rette beslutningene i alkoholpolitikken. VBF finner det i en slik sammenheng svært underlig at departementet ikke



har valgt å prioritere undersøkelser som anslår hvor mye alkohol det konsumeres i Norge og sammensetning av dette konsumet.

VBF vil her vise til at naboland som Sverige gjennomfører slike målinger månedlig mens Danmark gjør det årlig basis. Vi vil også vise til at SSB årlig gjennomfører undersøkelser om utviklingen i det totale forbruket av tobakksprodukter i Norge.

VBF mener at det er en uholdbar situasjon at målinger om nordmenns totale alkoholforbruk og sammensetningen av dette ikke gjennomføres på årlig basis. Foreningen vil derfor sterkt anmode departementet om å sikre at slike undersøkelser nå gjennomføres årlig.

1.2 Norsk alkoholpolitikk i et internasjonalt perspektiv

Foreningen støtter departementets vurdering av at den de internasjonale rammebetingelsene for norsk alkoholpolitikk er i sterk endring. Vi vil her spesielt peke på de endringene som foregår i våre naboland i form av betydelige avgiftsreduksjoner og endringer i regelverkene om alkoholreklame.

Med tanke på de svært nære forholdet mellom de nordiske landene på områder som kultur, handel, lovverk og liknende mener VBF at det er helt naturlig at de nordiske nabolandene innleder et tett samarbeid i forhold til å møte alkoholpolitiske utfordringer. Et viktig formål med dette samarbeidet må være å harmonisere de nordiske regelverkene og avgiftsregimene knyttet til alkohol. VBF vil også peke på behovet for et tett nordisk samarbeid i forhold til å bekjempe organisert spritsmugling.

EØS - avtalen

VBF vil videre understreke at det i dag er bred politisk støtte til et norsk medlemskap i EFTA. Foreningen vil i denne sammenheng peke på det faktum at et medlemskap EFTA samarbeidet innebærer at de enkelte lands nasjonale regler på områder som omfattes av EØS avtalen, er underordnet EØS retten. Dette er også tilfellet for saker av alkoholpolitisk karakter. VBF er derfor tilfreds med at departementets tar som utgangspunkt at endringene i alkoholloven skal skje ut fra et ønske om å tilpasse det norske regelverket i forhold til EØS avtalen.

VBF er imidlertid sterkt undrende til at departementet på tross av dette utgangspunktet velger konfrontasjonslinje med EFTA på sentrale alkoholpolitiske spørsmål, som her spørsmålet om alkoholreklame (Kapittel 5). Foreningen mener at dette føyer seg klart inn i et mønster hvor norske myndigheter konsekvent velger å kjøre alle problemstillinger knyttet til endringer i alkoholrelaterte saker gjennom EFTAs rettsinstanser fremfor å politisk tilpasse lovverket til realitetene i EØS avtalen. VBF mener at dette er en svært uheldig praksis ved at myndighetene i praksis viser liten respekt for konsekvensene av den inngåtte EØS avtalen og at man konsekvent ønsker at viktige alkoholpolitiske spørsmål skal bli avgjort av domstolene fremfor politisk prosess og dialog.

En konsekvens av dette er at den norske stat har lidd nederlag i en rekke saker som har vært ført ovenfor EFTA i forbindelse med alkoholpolitiske spørsmål de siste 10 årene. VBF mener at dette er saker som burde vært løst gjennom dialog mellom myndighetene og næringen fremfor langvarige og kostbare prosesser i de internasjonale rettsystemene.



1.3 Satstingsområder og oppfølgingstiltak

VBF mener at målsettinger som endring av det skadelige drikkemønstre, reduksjon av ulovlig omsetning av alkohol, heving av debutalderen og innføring av alkoholfrie soner er viktige målsetninger for det rusmiddelpolitiske arbeidet. VBF vil imidlertid advare mot et ensidig fokus på utviklingen i det totale alkoholkonsumet fremfor å fokusere på tiltak i forhold til spesielt utsatte grupper og enkeltpersoner.

VBF vil spesielt peke på viktigheten av at en reduksjon i ungdoms alkoholforbruk og alkoholdebut må være sentrale politisk målsetning i alkoholpolitikken.

Vi ønsker å understreke at næringen utvilsomt har et viktig ansvar i forhold til å sikre en best mulig oppnåelse av de alkoholpolitiske målsetningene. Foreningen ønsker derfor å bidra i forhold til dette arbeidet gjennom et tett samarbeid med myndighetene og andre aktører innenfor rusfeltet.

2. KOMMUNAL STYRING, SAKSBEHANDLING OG KONTROLL

Foreningen har som utgangspunkt at det er knyttet et stort ansvar til å selge eller skjenke alkoholprodukter. Det er foreningens overordnede målsetning at alkoholproduktene til våre medlemmer skal omsettes i lovlige, ansvarlige og kontrollerte former. Foreningen støtter derfor at det skal stilles strenge krav til alle aktører som har bevilling for salg og servering av alkoholprodukter. Aktører som ikke klarer å oppfylle disse kravene på en tilfredstillende måte bør heller ikke ha retten til å selge eller servere alkoholprodukter. VBF vil spesielt fremheve viktigheten av en effektiv og streng alderskontroll hos salgs – og serveringssteder.

På samme måte som det påligger et betydelig ansvar på salg – og serveringssteder, har også det offentlige et stort ansvar i forhold til å gjennomføre en effektiv kontrollordning. Foreningen har i den forbindelse merket seg oppslag i media som indikerer at mange kommuner unnlater å gjennomføre en effektiv kontroll av bevillinghavere, på tross av innbetalte bevillingsgebyrer. (Kilde: Nationen 24.02.03 <http://www.nationen.no/nyheter/article473044.ece>)

VBF er positive til at kommunene skal få større frihet til å organisere sitt alkoholpolitiske arbeid og med dette finne frem til de løsningene som passer best for det enkelte lokalsamfunn. Foreningen vil imidlertid understreke viktigheten av at det alkoholpolitiske arbeidet i kommunene er preget av forutsigbarhet og god dialog med den lokale næringen. VBF vil sterkt advare mot en situasjon hvor stadig endring av rammevilkår og uklare betingelser er gjeldende. Dette er en politikk som undergraver ønskelige alkoholpolitiske målsetninger ved at man først og fremst ødelegger for de seriøse og lovlige aktørene i næringen.

En naturlig videreføring av kommunenes frihet til å finne frem til de beste alkoholpolitiske løsningene for sine innbyggere, er at kommunene selv får muligheten til å bestemme maksimaltidene for servering og salg av alkohol i den aktuelle kommunen. Dette vil også være i tråd med prinsippene om kommunalt selvstyre og størst mulig nærhet mellom



befolkningen og de alkoholpolitiske beslutningene. VBF mener derfor at de nasjonale tidsinnskrenkingene for salg og servering bør oppheves og at dette delegeres fullt og helt til de enkelte kommunene.

2.17 Bevillingsgebyrene

VBF er i utgangspunktet positive til at det innkreves bevillingsgebyrer for salg og skjenking av alkoholprodukter. Forutsetningene for et slikt system er imidlertid at gebyrene faktisk brukes til kontroll. I følge Nationen (ibid) har SIRUS etterlyst en mer forpliktende rapportering fra kommunene på dette område og viser til at man i dag ikke vet noe om de nåværende kostnadene knyttet til kontroll.

I forhold til en økning i bevillingsgebyrene bør dette sees i sammenheng med de midler som faktisk i dag brukes til slik kommunal kontroll. Basert på vurderingene fra SIRUS er det derfor avgjørende at det gjøres en gjennomgang av hvordan kommunene i praksis benytter midlene fra bevillingsgebyrene samtidig som det innføres en tilfredstillende kontrollordning av dette.

Det er naturlig at en slik gjennomgang og kontrollordning er gjennomført før en eventuell økning i gebyrene drøftes nærmere.

VBF vil videre peke på at det jmf. endringer foreslått i 3.7 vil være naturlig at gebyrene på skjenking følger alkoholstyrke fremfor tilvirkningsmetode. Gebyrene bør således deles inn følgende kategorier:

- alkoholprodukter med lavere alkoholinnhold enn 4,8 vol. prosent
- alkoholprodukter med alkoholinnhold mellom 4,8 vol prosent og 22 vol. prosent
- alkoholprodukter med alkoholinnhold høyere enn 22 vol. prosent

3 BEVILLINGSSYSTEMET FOR SALG OG SKJENKING M.M.

I EFTA domstolen dom i saken E-9/00 ble det slått fast prinsipp om likebehandling av alkoholprodukter med samme alkoholstyrke. Dette er et logisk og alkoholpolitisk rasjonelt prinsipp som også har vært gjenspeilt i strukturen for de norske alkoholavgiftene.

3.3.1 Volumgrensen for salg i dagligvarehandelen

VBF har merket seg de samme problemstillingene knyttet til opprettholdelsen av en todesimalsgrense på alkoholprodukter. Foreningen er derfor positive til departementets forslag om å endre volumprosentgrensen for salg i dagligvarehandelen til å gjelde alle alkoholprodukter med et alkoholinnhold lavere enn 4.8 vol. prosent.

3.3.2 Om bevillingssystemet

I den grad man ønsker gjennomføre et skille mellom ”svake” og ”sterke” alkoholprodukter mener VBF at et skille på 22 vol. prosent vil være mest naturlig. Dette er et skille som allerede brukes i forhold til de norske alkoholavgiftene samt i en rekke andre Europeiske land.



En styrkegrense på 22. vol. prosent vil omfatte de fleste sterkvinsprodukter (portviner, dessertviner og liknende) som naturlig hører med sammen med vin. For serveringssteder vil et slikt forslag innebære at man fremdeles kan tilby kundene eksempelvis dessertvin til maten uten å måtte søke om brennevinsbevilling. Produkter med en alkoholstyrke over 22. vol. prosent er i hovedsak klassiske brennevinsprodukter som vodka, Cognac, rom og liknende.

3.4.3 Tidsinnskrenkinger - særlig om skjenking av brennevin

VBF støtter departementet forslag om at det skal være lov til å skjenke brennevin på valgdager.

3.5 Aldersgrenser for skjenking og salg

I den grad man ønsker å gjennomføre ulik aldersgrense for salg og kjøp av alkoholprodukter ser VBF det som naturlig at dette følger alkoholstyrke og ikke produktets alkoholbase. At det skal være en høyere aldersgrense for et brennevinsbasert produkt med en alkoholstyrke på 5.6 enn et vinbasert produkt med en alkoholstyrke på 12%, vil virke svært ulogisk og lite alkoholpolitisk rasjonelt. VBF ønsker videre å peke på det faktum at moderne tilvirkningsmetoder gjør det mulig å tilvirke alkoholprodukter som har samme smak, utforming og alkoholinnhold men baseres på ulike alkoholbaser.

I henhold til foreningens vurderingen i kap. 3.1.2 mener vi at 22. vol. prosent vil være et naturlig skille mellom ”svake” og ”sterke” alkoholprodukter. I den grad man ønsker å opprettholde et system med ulike aldersgrenser for ulike typer alkoholprodukter bør dette være skillelinjen.

VBF vil spesielt advare mot ”mellomløsninger” slik foreslått i alternativ 3 og 4 (kap. 3.6). Å innføre ulike aldersgrenser på skjenking og salg av alkoholholdige produkter vil lett skape et uoversiktlig system som igjen vil svekke publikums forståelse og respekt for lovgivningen.

VBF ser det videre som naturlig at aldersgrensene for salg og skjenking følger samme skillelinje.

3.8 Alkoholovens saklig virkeområde

VBF har på samme måte som departementet registrert at enkelte aktører har ønsket å innføre nye produkter som er tilsatt alkohol. Dette er produkter som ofte er forbundet med typiske barneprodukter som is og ulike former for godterier, og som ikke har noe med tradisjonelle alkoholprodukter å gjøre. VBF tar sterk avstand fra en slik utvikling og foreningen vil her peke på at våre medlemmer gjennom foreningens etiske kodeks, har forpliktet seg til å ikke importere, produsere eller levere denne type alkoholprodukter. Dette var også bakgrunnen for at VBFs Dagligvarekomité tok sterk avstand fra produkter som Freaky Ice, og oppfordret både butikker og serveringssteder om å ikke selge dette produktet.

VBF vil videreføre næringens selvregulerende arbeid for å forhindre salg av uansvarlige alkoholprodukter i butikker og serveringssteder. Vi vil her vise til at produkter som Freaky Ice på tross av betydelig omtale ikke ser ut til å ha oppnådd merkbare salgsresultater.

VBF støtter forslaget om at departementet skal få adgang til å fastsette at andre alkoholholdige produkter enn alkoholholdig drikke skal omfattes av loven.



4. BEVILLINGSSYSTEM FOR IMPORT OG ENGROSSALG

VBF deler her departementets vurderinger og vil gi vår støtte til forslaget i høringsnotatet om omlegging av bevillingssystemet for import og engrossalg. VBF mener at de foreslåtte endringene vil bidra til et enklere og mer oversiktlig system samtidig som den nødvendige kontrollene med aktørene i alkoholmarkedet ivaretas. Foreningen ser på dette forslaget som en god videreføring av Regjeringens arbeid med et "enklere Norge".

4.6.4 Merking av alkoholholdig drikk

VBF støtter departementets forslag om å oppheve forskriftene knyttet til merking av alkoholholdige produkter. En slik ordning ville i praksis bare legge beslag på unødvendige ressurser hos både det offentlige og næringslivet. I et land som Norge hvor Vinmonopolet har enerett på salg av vin og brennevin til forbrukerne er det vanskelig å se at et slikt system ville kunne medføre noen merkbare positive alkoholpolitiske effekter.

5. REKLAMEFORBUDET

5.1 Generelt

Etter VBFs oppfatning er den internasjonale rettssituasjonen nå så avklart at det er helt på det rene at en opprettholdelse av det norske reklameforbudet for alkohol er uforenlig med EØS-avtalen. Departementets standpunkt om å avvente ytterligere forskning og den internasjonale utvikling før man tar stilling til om det anses nødvendig å utvide adgangen til å reklamere for alkohol i Norge, er utelukkende et kunstig forsøk på å utsette en endring av rettstilstanden.

5.2 Dagens forbud

Alkoholloven § 9-2 første ledd forbyr enhver form for reklame for alkoholholdig drikkevarer som inneholder mer enn 2,5 volumprosent alkohol. Det heter i § 9-2:

"Reklame for alkoholholdig drikk er forbudt. Forbudet gjelder også reklame for andre varer med samme merke eller kjennetegn som drikk som inneholder over 2,50 volumprosent alkohol. Slike varer må heller ikke inngå i reklame for andre varer eller tjenester."

Departementet gir forskrifter om avgrensning, utfylling og gjennomføring av bestemmelsene i første ledd. Departementet kan gjøre unntak fra forbudene når særlige grunner foreligger."

Det er adgang for helsedirektoratet til etter søknad å gi dispensasjon fra reklameforbudet, jfr. alkoholloven § 9-2 andre ledd og forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk av 11. desember 1997 § 9-5. Dispensasjonsadgangen praktiseres svært strengt. I henhold til dagens praksis fra helsedirektoratet kan det tenkes gitt dispensasjon i forhold til alkoholreklame som fremsettes i en "kunstnerisk" kontekst, men det gis aldri dispensasjon for det man kan kalle rent kommersiell annonsering.



Det er videre gitt enkelte unntak fra reklameforbudet i forskrift om avgrensning, utfylling og gjennomføring av reklameforbudet, se forskrift av 11. desember 1997 nr. 1292.

Dette innebærer at alle former for kommersiell reklame for alkoholholdige drikkevarer er forbudt. I høringsnotatet foreslås at man foreløpig ikke gjør endringer i dette.

I det følgende gjennomgås i punkt 5.3 relevant EF/EØS-regelverk og praksis, herunder EF-domstolens avgjørelse i *Gourmet International Products* (C-405/98) samt den oppfølgende avgjørelsen fra den svenske Marknadsdomstolen. I punkt 5.4 gis en kort redegjørelse for situasjonen i andre EØS-stater. Punkt 5.5 inneholder en diskusjon og konklusjon om at en opprettholdelse av det norske forbudet mot alkoholreklame vil være klart i strid med EØS-avtalen.

5.3 EØS-retten

5.3.1 EØS-avtalen artikkel 11

Reklameforbudet innebærer en begrensning i de fire friheter, nærmere bestemt den frie flyt av varer og tjenester innenfor EØS-området.

EØS-avtalen artikkel 11 (som tilsvarende EF artikkel 28) lyder:

"Kvantitative importrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning skal være forbudt mellom avtalepartene."

EF-domstolen har fastslått at et reklameforbud for alkohol utgjør en handelshindring mellom medlemsstatene i strid med EF-trakten artikkel 28. Det samme må gjelde i forhold til EØS-avtalen artikkel 11.

Dette er blant annet lagt til grunn av EFTAs Overvåkingsorgan i brev av 20. mars 2003 til Sosialdepartementet der det heter:

"Articles 11 and 13 EEA correspond to Articles 28 and 30 EC. The Norwegian legislation on alcohol advertising seems to be very similar to the Swedish regulation. Through current case law it has been established that advertisement restrictions such as those provided for in the Alcohol Act constitute an obstacle to trade between EEA States contrary to Articles 11 EEA and thus constitutes an infringement of the EEA Agreement unless it can be justified by the general interest grounds recognized by Article 13 EEA."

Reklameforbudet for alkohol utgjør en handelshindring ettersom forbudet gjør det vanskeligere for nye aktører og produkter å komme inn på markedet. Forbudet hindrer aktørene i å skape oppmerksomhet omkring produktene. Forbudet bryter i så måte med grunnprinsippene for en fri markedsøkonomi.

Reklameforbudets handelshindrende virkning styrkes av at det i Norge i ytterst begrenset grad finnes andre virkemidler som står til rådighet når nye produkter skal lanseres i konkurransen på markedet. Dette skyldes blant annet at det på grunn av distribusjonsmonopolet i prinsippet bare finnes én salgskanal mot forbrukerne.



5.3.2 EØS-avtalen artikkel 13

De begrensninger på handelen som reklameforbudet medfører vil bare kunne forsvares i forhold til EØS-retten dersom det er helt nødvendig for bl.a. å sikre folkehelsen. Det vises til EØS-avtalen artikkel 13 (som tilsvarer EF-trakten artikkel 30) der det heter:

"Bestemmelsene i artikkel 11 og 12 skal ikke være til hinder for forbud eller restriksjoner på import, eksport eller transitt som er begrunnet ut fra hensynet til offentlig moral, orden og sikkerhet, vernet om menneskers og dyrs liv og helse, plantelivet, nasjonale skatter av kunstnerisk, historisk eller arkeologisk verdi eller den industrielle eller kommersielle eiendomsrett. Slike forbud eller restriksjoner må dog ikke kunne brukes til vilkårlig forskjellsbehandling eller være en skjult hindring på handelen mellom avtalepartene".

Ved vurderingen av om en konkret begrensning er nødvendig i henhold til artikkel 13, gjelder det et proporsjonalitetsprinsipp. Det er ikke slik at alle tiltak som kan ivareta hensynet til folkehelsen er tillatt etter EØS-avtalen. Det må foretas en avveining mellom de helsemessige hensyn som skal ivaretas mot de midler som benyttes. De restriksjoner som pålegges må uansett ikke gå lengre enn det som er nødvendig.

I *Leendert van Bennekom* (C-227/82) heter det i premiss 40:

"it is for the national authorities to demonstrate in each case that their rules are necessary to give effective protection to the interest referred to in Article 36 [nå 30] of the Treaty."

Dette innebærer at det er norske myndigheter som har bevisbyrden for at det norske forbudet mot alkoholreklame faller innenfor EØS-avtalen artikkel 13.

5.3.3 Proporsjonalitetsprinsippet

5.3.3.1 Generelt

Spørsmål i forhold til det norske forbudet mot alkoholreklame vil i første rekke være knyttet til det såkalte proporsjonalitetskravet. Proporsjonalitetskravet gjelder generelt i forhold til EØS/EF-rettens fire friheter og inneholder følgende elementer:

- Tiltaket må ha et allmennyttig formål (bl.a. kan nasjonale økonomiske hensyn ikke begrunne tiltaket)
- Tiltaket må være egnet til å nå målet (formålstjenlig)
- Tiltaket må ikke gå lenger enn det som er nødvendig. Dersom formålet kan nås med mindre inngripende tiltak som i mindre grad hindrer samhandelen, kan det ikke tillates.

Proporsjonalitetskravet innebærer altså i korthet at det må være samsvar mellom mål og middel. Prøvelsen av om proporsjonalitetskravet er oppfylt skal foretas av de nasjonale domstoler, under hensyntagen til det rettslige innhold EF-domstolen har lagt i prinsippet. Det som må vurderes nærmere i forhold til det norske forbudet mot alkoholreklame er

- om forbudet er *formålstjenelig*,



- om det er *nødvendig*, og
- om folkehelsen kan beskyttes med andre *mindre inngripende foranstaltninger* enn et totalforbud mot alkoholreklame

Forbudet mot alkoholreklame generelt er begrunnet med hensynet til folkehelsen ved å begrense alkoholkonsumet, jfr. alkoholloven § 1-1. Det er i høringsnotatet også vist til verdibaserte hensyn, se s. 71. Sistnevnte kan ikke sees som relevant i forhold til proporsjonalitetsvurderingen.

Det er på bakgrunn av praksis fra EF-domstolens tillatt å forby alkoholreklame såfremt det på bakgrunn av forholdene i den aktuelle medlemsstat ikke fremstår som mulig å beskytte folkehelsen mot alkoholens skadevirkninger gjennom foranstaltninger som i mindre utstrekning enn reklameforbudet påvirker handelen mellom medlemsstatene. Før det norske reklameforbudet vurderes nærmere, foretas nedenfor en gjennomgang av relevant EF-praksis.

5.3.3.2 EF-domstolens praksis

EF-domstolen har i flere saker vurdert forbud mot reklame for alkohol i forhold til bestemmelsene i EU-traktaten om fri flyt av varer og tjenester.

I *Aragonesa-saken* (C-1/90 og C-176/90) behandlet EF-domstolen spørsmålet om et spansk forbud mot visse former for alkoholreklame kunne anses forenlig med EF-retten.

EF-domstolen uttalte at det tilkom medlemsstatene selv å iaktta proporsjonalitetsprinsippet.

Saken gjaldt ikke vurdering av et absolutt reklameforbud. Forbudet gjaldt kun for drikk med 23 eller høyere alkoholprosent. Videre fikk forbudet kun anvendelse på bestemte steder hvor unge mennesker og bilister ofte ferdes, altså to befolkningsgrupper hvor det var særskilt viktig å motvirke alkoholmisbruk. Forbudet var således ikke noe allment forbud mot alkoholreklame. Etter en konkret vurdering kom retten til at dette begrensede reklameforbudet ikke var i strid med EF-trakten artikkel 28 jfr. artikkel 30.

Det spanske reklameforbudet var et begrenset forbud mot visse former for alkoholreklame i bestemte sammenhenger. Dette til forskjell fra det norske regleverket som for alle praktiske formål fullstendig forbyr all kommersiell reklame for alkoholholdige drikkevarer.

Gourmet International Products (C-405/98) ble forelagt EF-domstolen til forhåndsavgjørelse etter EF artikkel 234 fra Stockholms tingsrett. Tingrätten måtte avgjøre om et forbud mot annonser for alkohol i et fagtidsskrift var forenlig med EF-retten. EF-domstolen uttalte at et forbud mot alkoholreklame kan bidra til å beskytte folkehelsen (premiss 27). Dette i seg selv er imidlertid ikke tilstrekkelig for at et forbud kan anses for å være i samsvar med EF-retten.

Det ble videre stilt som krav at



”... åtgärden står i proportion till det eftersträvade målet och att den varken utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.” (premiss 28).

Domstolen legger altså til grunn at det må foretas en proporsjonalitetsvurdering og at reklameforbudet ikke må virke som en skjult handelshindring, også når forbudet kan bidra til å beskytte folkehelsen.

Kommisjonen hadde anført at det var opp til:

”... tingsrätten att bedöma huruvida det reklamförbud som är i fråga i målet vid denna domstol är proportionerligt eller inte” (premiss 31),

EF-domstolen var enig i dette og presiserte at denne vurderingen:

”... förutsätter att det görs en undersökning av de faktiska och rättsliga omständigheter som kännetecknar förhållandena i den berörda medlemsstaten och att tingsrätten är bättre skickad att göra denna undersökning än vad [EG-]domstolen är.” (premiss 33).

Det er i forbindelse med en revisjon av alkoholloven opp til lovgiver å foreta en grundig analyse av forholdet til EØS-retten. Dersom lovgiver i proporsjonalitetsvurderingen trekker forbudet på reklame for alkoholholdig drikk for langt kan lovgivningen settes til side av EF- eller EFTA-domstolen, eller av nasjonale domstoler i samsvar med de prinsipper som er trukket opp av fellesskapsdomstolene.

EF-domstolen fastslo følgende generelle rettssetning, nemlig at:

”... artiklarna 30 och 36 i fördraget inte utgör hinder mot ett sådant förbud mot kommersiella annonser för alkoholdrycker som det som föreskrivs i 2 § alkoholreklamlagen, för så vitt det inte mot bakgrund av de faktiska och rättsliga omständigheter som kännetecknar förhållandena i den berörda medlemsstaten framgår att det är möjligt att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverknningar genom åtgärder som i mindre utsträckning påverkar handeln inom gemenskapen” (premiss 34).

Ovennevnte innebærer at dersom mindre inngripende tiltak enn et totalt reklameforbud kan beskytte mot helseskader av alkohol, vil det være i strid med EØS-avtalen å opprettholde forbudet.

I denne vurderingen må det også sees hen til alle de virkemidler som myndighetene har til rådighet og som i Norge er benyttet for å begrense skadelige effekter av alkohol, ikke på reklamen isolert sett.

5.3.3.3 Oppfølging av de svenske domstoler

Stockholms tingsrätt fulgte opp EF-domstolens avgjørelse i *Gourmet International Products* med å legge til grunn at det svenske forbudet mot reklame var i strid med EF-retten.



Saken ble deretter anket til Marknadsdomstolen. Marknadsdomstolen er den høyeste domstolen i Sverige for blant annet denne type saker. Marknadsdomstolen er domstol i siste instans i Sverige i saker som i grove trekk kan sies å gjelde vilkårene for konkurransen i næringslivet, herunder den svenske konkurranseloven, EF-konkurranserett, offentlige anskaffelser, produktsikkerhet samt markedsføringsloven med tilhørende lover herunder blant annet alkoholloven, se nærmere Lag (1970:417) om marknadsdomstol m.m. § 1. Marknadsdomstolens avgjørelser kan ikke ankes, jf Lag (1970:417) om marknadsdomstol m.m. § 2.

Bakgrunnen for at Marknadsdomstolen er gjort til anke- og sisteinstans i den type saker som her er nevnt, er at det har vært ansett som særlig viktig å sikre at den domstolen som saken bringes inn for har særlig kompetanse på de spørsmål som oppstår. Saken er ofte komplisert og forutsetter særlig innsikt og erfaring for å kunne bli løst på best mulig måte. Marknadsdomstolens avgjørelser nyter derfor stor anseelse og respekt i Sverige. Når det gjelder proporsjonalitetsvurderingen uttalte Marknadsdomstolen:

s. 23 første avsnitt

”Proportionalitetsprincippet ger uttryck för en intresseavvägning mellan allmänna och enskilda intressen och är av grundläggande betydelse vid tillämpningen av gemenskapsrätten. Proportionalitetsprincippet kan sägas innefatta de olika krav på balans mellan mål och medel och mellan motstående intressen som rättsordningen ställer. Vid proportionalitetsprövningen beaktas i allmänhet om det aktuella ingreppet är ändamålsenligt och nödvändigt samt om den fördel som det allmänna uppnår genom ingreppet står i rimelig proportion till den skada som ingreppet förorsakar det enskilda intresset.”

s. 24 andre avsnitt

”Som framgår av det föregående måste reklameförbudet för att kunna rättfärdigas bedömas vara proportionellt med det eftersträvade nationella målet, som är att skydda folkhälsan. Prövningen skall ske lojalt i förhållande till EG-rätten och mot bakgrund av de rättsliga och faktiska förhållandena i Sverige. Prövningen skall vara inriktad på en bedömning i förhållande till kraven på att förbudet skall vara ändamålsenligt, nödvändigt och proportionellt.”

side 27 siste avsnitt

”Enligt Marknadsdomstolens mening bör proportionalitetsprövningen i detta fall innefatta en fullständig intressevägning mellan annonsförbudets fördelar för det allmänna och förbudets nackdelar för gemenskapshandeln. Står den fördel som det allmänna vinner genom ingreppet i rimelig proportion till en skada som ingreppet förorsakar den enskilde?”

Da saken ble behandlet av den svenske Marknadsdomstolen viste begge parter til en rekke forskningsrapporter som skulle si noe om reklameforbudets effekt på omfanget av alkoholkonsumet. Marknadsdomstolen konklusjon var at de forskningsrapportene partene viste til ikke engang kunne vise at reklameforbudet var formålstjenlig. Domstolen kunne med



andre ord ikke på grunnlag av forskningsrapportene konkludere med at reklameforbudet hadde en konsumpsjonsreduserende effekt:

”De forskningsresultat som lades fram i målet vid tingsrätten var motstridiga och enligt Marknadsdomstolens mening ger den ytterligare bevisning som lagts fram här ingen säkrare ledning i frågan om reklamens innverkan på konsumtionen.”

Likevel la domstolen til grunn at forbudet mot alkoholreklame hadde en viss reduserende effekt på totalkonsumet av alkohol. Marknadsdomstolen kom derfor til at reklameforbudet i og for seg var normal - *formålstjenelig*. VBF bemerker i denne forbindelse at det i dommen også er vist til en rekke undersøkelser og rapporter som viser at reklameforbudet ikke er formålstjenlig. Konklusjonen i disse rapportene er at alkoholreklame har kanalisierende effekt – at reklamen bidrar til at forbrukere skifter alkoholmerke eller blir lojale mot et merke – uten at det påvirker totalkonsumet.

Men selv om Marknadsdomstolen for så vidt la til grunn av reklameforbudet var formålstjenlig la den til grunn at proporsjonalitetsvurderingen også innebar en vurdering av nødvendigheten av reklameforbudet. Etter Marknadsdomstolens oppfatning måtte det foretas en

”intressevægning mellan annonsförbudets fördelar för det allmänna och förbudets nackdelar för gemenskapshandeln”.

Etter en nærmere vurdering fant domstolen at forbudet hadde liten betydning sammenholdt med andre styringsmidler staten hadde, og at forbudet derfor var disproporsjonalt. Viktig for vurderingen var blant annet at effekten av reklameforbudet ble redusert som følge av en rekke forhold, herunder

- alkoholreklame i utenlandske tidsskrifter
- alkoholreklame på internett
- alkoholreklame gjennom utenlandske tv-kanaler
- redaksjonelle tekster om alkoholholdige drikkevarer som i praksis virker på samme måte som alkoholreklame

Marknadsdomstolen fremhevet også at den måtte ta i betraktning de samlede styringsmidler som staten har til disposisjon for å begrense alkoholkonsumet. Domstolen pekte blant annet på

- Systembolagets detaljhandelsmonopol (som har samme funksjon som det norske Vinmonopolet)
- høye alkoholavgifter (som er lavere enn i Norge)
- regler for tilvirkning og skjenking
- aldersgrenser



- informasjonsarbeid
- behandling

Domstolen anser de viktigste styringsmidler for å påvirke alkoholkonsumet er prisinstrumentet og detaljmonopolet, se dommen side 27.

I denne forbindelse uttalte Marknadsdomstolen at annonseforbudet hadde ”*begränsade relative betydelse*” i forhold til slike andre styringsmidler.

På denne bakgrunn mente Marknadsdomstolen at

”en samlad bedömning av de redovisade omständigheterna får annonsförbudet i sin nuvarande utformning bedömas vara föga [dvs. lite; anm. her] effektivt i förhållande till sitt syfte”.

Marknadsdomstolen konkluderte med at

”när skuddssyftet ställs mot förbudets betydelse som handelshindring enligt artiklarna 28 och 49 i EG-föredraget – måste betecknas som alltför långtgående och därmed oproportionellt i EG-rättslig mening”.

Marknadsdomstolen la med andre ord til grunn at det svenske forbudet mot alkoholreklame, som etter det VBF forstår ikke var så strengt som det norske forbudet, var alt for langtrekkende og i strid med EF-traktaten.

Marknadsdomstolen presiserte at den ikke har tatt stilling til om et mer liberalt annonseforbud, for eksempel et forbud som bare rammet reklame for sprit, vil kunne være forenlig med EU-retten.

Om betydningen av Marknadsdomstolens avgjørelse for lovligheten av det norske reklameforbudet etter EØS-retten, vises til punkt 5.4 nedenfor.

5.4 Situasjonen i andre EØS-stater

Innledningsvis bemerkes at så langt VBF kjenner til er det ingen andre EØS-stater som har så strenge regler som Norge når det gjelder forbud mot alkoholreklame.

I høringsnotatet er det vist til regelverket i Sverige og Finland.

Begge land har lempeligere regelverk når det gjelder reklame for alkoholholdige drikkevarer enn det Norge har. Dette til tross for at situasjonene ellers når det gjelder omsetning av alkoholholdige drikkevarer og myndighetenes øvrige virkemiddelbruk til en viss grad kan sammenliknes.



Som nevnt ovenfor har Sverige endret sitt regelverk i lys av EF-rettspraksis og *Gourmet International Products-saken*. Det vises til Prp. 2003:87 der følgende forslag ble fremmet av den svenske regjeringen:

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

11 §¹

Vid marknadsföring av spritdrycker, vin *eller starköl* till konsumenter får inte användas kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Detta gäller dock inte i fråga om skrifter som tillhandahålls endast på försäljningsställen för sådana drycker.

Vid marknadsföring av spritdrycker *och av vin som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol* till konsumenter får inte användas kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Detta gäller dock inte i fråga om skrifter som tillhandahålls endast på försäljningsställen för sådana drycker.

Lovendringen ble vedtatt og trådte i kraft 15. mai 2003. Lovendringen innebærer altså at virkeområdet for reklameforbudet innskrenkes slik at det ikke lenger omfatter sterköl og vin med mindre enn 15 volumprosent alkohol. For alle typer øl og vanlig vin vil det nå være tillatt med reklame i Sverige.

I begrunnelsen for endringen heter det i prp. 2003:87:

"Som flera remissinstanser framhållit måste ett förbud mot reklam vara förenligt med EG-rätten. EG-rätten bygger på bl.a. principen om fri rörlighet för varor och tjänster EG-rätten medger dock, enligt artikel 30 i EG-fördraget, nationella begränsningar i principen bl.a. då de nationella bestämmelserna grundas på hänsyn till människors hälsa. Sådana begränsningar får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

För närvarande saknas gemensamma eller harmoniserade gemenskapsrättsliga regler avseende reklam för alkoholdrycker i tryckta skrifter. Det tillkommer därför medlemsstaterna själva att besluta hur långtgående skyddet för folkhälsan skall vara och hur det skall säkerställas. De får emellertid göra detta endast inom de gränser som fastställs genom fördraget och måste, som Marknadsdomstolen framhållit, särskilt iaktta proportionalitetsprincipen.

Marknadsdomstolen fann i sin dom att det svenska förbudet måste betecknas som alltför långtgående och därmed oproportionellt i EG-rättslig mening.

.....



Mot bakgrund av Marknadsdomstolens dom föreslår regeringen därför att reklam i tryckt skrift endast får göras för drycker med en alkoholhalt på högst 15 volymprocent. Den föreslagna volymprocenten förekommer för övrigt som gräns också för vad som förstås med starkvin i lagen (1994:1565) om beskattning av viss privatinförsel (se 1 §), lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import m.m. (se 4 §) och lagen (1999:445) om exportbutiker (se 3 §) samt för det belopp som skall tas ut per liter enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt (se 3–5 §§).

....

Genom förslaget kommer reklam i tryckt skrift för spritdrycker och bland annat starkviner att också i fortsättningen vara förbjuden. Systembolaget Aktiebolag och Lagrådet har påpekat att den föreslagna alkoholstyrkegränsen, 15 volymprocent, kan vara olycklig i vissa fall, eftersom det finns ett antal viner som ligger något över gränsen och förbudet skulle komma att gälla för exempelvis vissa sherrymärken men inte för andra."

Svenske myndigheter vurderer grundig om forslaget er i samsvar med EF-retten, men ser et behov for ytterligere analyser for å vurdere om forbudet skal lempes ytterligere. Det vises også til at Systembolaget mener at grensen på 15 volumprosent ikke er en god grense, da den kan medføre forskjeller for produkter innen samme produktkategori.

Også Finland har regler som på nærmere vilkår tillater reklame for alkohol. Det vises her til høringsnotatet.

Når det gjelder andre stater i EØS-området kjenner ikke VBF til at det er noen som har så strenge regler som det norske forbudet mot alkoholreklame. Norske regler er altså betydelig strengere enn reglene i andre land i EØS-området. Videre påpekes at svenske myndigheter, i lys av EF-domstolens praksis og oppfølgingen fra interne domstoler, har sett at det er nødvendig å endre det svenske regelverket. Det er således oppsiktsvekkende at norske myndigheter ikke har sett behovet for endringer og ikke fremmer forslag om dette, til tross for at norske regler etter det VBF kjenner til er strengere enn de tidligere svenske reglene som ble vurdert av Marknadsdomstolen i ovennevnte sak.

5.5 Forslaget om å opprettholde et totalt forbud mot alkoholreklame i Norge strider mot EØS-forpliktelsene

Alkohollovens formål fremkommer av § 1-1:

"Reguleringen av innførsel og omsetning av alkoholholdig drikk etter denne lov har som mål å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære. Som et ledd i dette sikter loven på å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer."

Formålet er i hovedsak det samme som etter den svenske alkoholloven.

Norske domstoler vil være forpliktet til å se hen til og legge vekt på tilsvarende vurderinger som de Marknadsdomstolen har foretatt. Dommen fra Marknadsdomstolen vil i så henseende



kunne være veiledende for norske domstoler. Grunnprinsippene for vurderingen, og som norske domstoler er forpliktet til å følge (jfr. EØS-avtalens art. 6) er allerede etablert av EF-domstolen i *Gourmet International Products*. Det er ingenting som tilsier at den proporsjonalitetsvurdering som må foretas, for norske domstolers del skal falle annerledes ut enn i Sverige. Snarere tvert i mot. Vurderingstemaene vil være nøyaktig de samme samtidig som situasjonen i de to landene, både rettslig og faktisk, er sammenliknbar.

Den største forskjellen mellom Sverige og Norge på dette området synes å være at det norske forbudet mot reklame mot alkoholholdige drikkevarer er *strengere* enn det regelverk som ble vurdert av Marknadsdomstolen. Dette begrunner at de norske reglene som foreslås opprettholdt i langt mindre grad enn de tidligere svenske reglene, kan bestå proporsjonalitetstesten. Videre er de norske alkoholavgiftene høyere enn de svenske. Dette innebærer i seg selv at det norske reklameforbudet går for langt i forhold til EØS-avtalen. Reklameforbudet er strengere, samtidig som det alternative virkemiddelet er anvendt i sterkere grad.

Departementet kan ikke høres med at det etter den svenske avgjørelsen foreligger en uklar rettstilstand. Spørsmålet er om det er rettslige og faktiske forhold i Norge som innebærer at forbudet mot alkoholreklame, med et så altomfattende omfang som det har i dag, er proporsjonalt i forhold til ovennevnte mål. Det er VBFs klare oppfatning at det ikke er tilfellet.

For det første må spørsmålet ses i sammenheng med de øvrige tiltak som anvendes i alkoholforebyggende øyemed. Man kan altså ikke vurdere reklameforbudet isolert. De viktigste virkemidlene er distribusjonsmonopolet for detalj salg, åpningstider, skjenkebestemmelser og avgifts- og prisinstrumenter. Den omfattende bruk av en rekke inngripende virkemidler som brukes i den norske alkoholpolitikken gjør at opprettholdelsen av et absolutt reklameforbud for å oppnå beskyttelse av helsen ikke er nødvendig innenfor rammen av EØS-avtalen artikkel 13.

Dernest må det vurderes om et fullstendig forbud mot reklame for alkoholholdige drikkevarer påvirker alkoholkonsumet og derigjennom forebygger helseskade. Det vises til høringsnotatet s. 71 der det heter:

”I NOU 2003:4 Forskning på rusmiddelfeltet er resultatet av kunnskapsoppsummeringen rundt begrensninger i reklame at det ikke er vist noen klar sammenheng mellom alkoholreklame og alkoholforbruk, men departementet understreker at dette har sammenheng med at det ikke er gjort noen studier av forholdet mellom innføringen av reklameforbudet og alkoholforbruket i Norge, og at det heller ikke foreligger tilstrekkelige internasjonale studier. Det er derfor behov for mer forskning om effekten av et reklameforbud. Det er også grunn til å understreke at ikke alle virkemidler isolert kan gis en klar vitenskapelig begrunnelse, noen avgjørelser vil alltid måtte være basert på verdistandpunkter.”(vår understrekning)

Verdistandpunkter er ikke relevante i forhold til vurderingen av om reklameforbudet er proporsjonalt. Det relevante spørsmål er virkningene av forbudet veiet mot de negative effekter på samhandelen i EØS-området.



Det kan synes som om norske myndigheter, fordi de ikke kjenner til konkrete sammenhenger mellom reklameforbudet og virkninger på alkoholforbruket, konkluderer med at forbudet må opprettholdes i tilfelle det skulle ha effekt. En slik effekt er imidlertid ikke dokumentert og dette er ikke holdbart i forhold til proporsjonalitetsvurderingen. Norske myndigheter har bevis byrden for at forbudet er nødvendig. Det vises i den sammenheng til den tidligere omtalte avgjørelsen fra EF-domstolen, *Leendert van Bennekom (C-227/82)*. Denne bevisbyrden er ikke oppfylt. VBF viser i denne forbindelse også til at Marknadsdomstolen ikke kunne konkludere med at reklameforbudet hadde en påviselig reduserende effekt på totalkonsumet. Den samme vurderingen vil også måtte gjelde for situasjonen i Norge.

Som diskutert av Marknadsdomstolen og i *Gourmet International Products* kan reklame for alkohol først og fremst ha en kanalisierende effekt, det vil si at konsumentene endret forbruket fra et merke til et annet. Reklamene vil således ha innvirkning på konkurransen mellom de ulike merkene. En slik virkning kan derfor etter EØS-avtalen artikkel 13 ikke gi grunnlag for å opprettholde et absolutt forbud.

Det er i høringsnotatet også vist til at enkelte grupper krever særskilt beskyttelse. Dette kan imidlertid ikke medføre at det er nødvendig å opprettholde et absolutt forbud. Etter VBFs syn overdriver departementet mulige problemer eller vanskeligheter med å utforme et regelverk som ivaretar hensynet til særskilte grupper og den nærmere utformingen av et slikt regelverk. Det vises i så måte til at andre stater i EØS-området har klart å gjennomføre dette i sin lovgivning. At dette skulle skape særlige problemer i Norge kan ikke være riktig og kan heller ikke gi grunnlag for å opprettholde et omfattende forbud. Heller ikke avgrensings spørsmål mht reklamens utforming osv. kan danne grunnlag for å opprettholde et absolutt forbud. Det er i en rekke andre land utarbeidet regler som innebærer avgrensning av reklameforbudet. Det vises bl.a. til situasjonen i Sverige, Finland, Spania og flere andre land.

VBF vil også trekke frem at høringsnotatet totalt overser mulige positive virkninger av at reklameforbudet fjernes eller innskrenkes. VBF vil påpeke at det er sannsynlig at alkoholreklamens virkning kan medføre en større bevissthet blant forbrukerne for lovlig omsatt alkohol. Reklame vil kunne dreie forbruket i retning av mer bevisst og ansvarlig bruk. Dette kan bidra til å redusere konsumet av hjemmebrent alkohol, smuglersprit o.l. Omsetning av denne type alkohol er klart ulovlig og uheldig, og det er bred politisk enighet om at det en sentral alkoholpolitisk målsetning å begrense dette.

Det er i høringsnotatet vist til at myndighetene vil se hen til situasjonen og utviklingen internasjonalt. Når forbudet foreslås opprettholdt i uendret form, har man imidlertid nettopp oversett betydningen av den avklaring som allerede er foretatt utenfor landets grenser. Det er ikke rettslig holdbart i forhold til EØS-avtalen at det skal tas hensyn til fremtidige undersøkelser og utviklingen i andre land, når det pr i dag er ukjent hva denne utviklingen kommer til å innebære og hvilke konklusjoner som kan trekkes av dette. Tvert imot bør det legges til grunn, i samsvar med Marknadsdomstolens vurderinger, at det nåværende forbudet mot alkoholreklame ikke kan opprettholdes i forhold til Norges EØS-rettslige forpliktelser.



5.6 Høringsnotatets behandling av mulige endringer

Det vises til høringsnotatets punkt 5.4.2 der utforming av mulig mindre omfattende forbud behandles. Departementet uttaler at et eventuelt unntak fra forbud mot reklame *"må begrenses til annonser for alkohol i spesialtidsskrifter for mat og/eller drikkekultur."*

Det argumenteres for at denne snevre muligheten sikrer mot eksponering mot barn, unge og utsatte grupper, samt at dette vil *"overflødiggjøre en del av de svenske kravene til utforming av reklamen."*

Etter VBFs oppfatning vil imidlertid et slik snevert unntak ikke være tilstrekkelig til at Norge oppfyller sine EØS-rettslige forpliktelser.

Hensynet til barn og unge kan ivaretas på en rekke måter. Det kan for eksempel settes krav til hvordan reklamen skal utformes, at den ikke skal rette seg spesielt mot barn og unge samt at det skal unngås å reklamere i blader og annet som retter seg direkte mot yngre forbrukere. Hensynet til barn og unge vil således kunne ivaretas med betydelig mindre inngripende forbud enn det departementet behandler i høringsnotatet.

I forarbeidende til lovendringen i Sverige som er behandlet ovenfor, har svenske myndigheter sett spesielt på barn og unges behov. Endringene som nevnt ovenfor er allikevel gjennomført.

Det er i høringsnotatet vist til betydningen av den såkalt Rusbrus-dommen. Til dette er å bemerke at dette ikke er noe som gjelder særskilt for Norge. Rusbrus selges i hele EØS-området og gir ikke grunnlag for spesielt strengere regler i Norge enn i andre land når det gjelder forbud mot reklame. Det vises da også til at myndighetene har arbeidet aktivt mot alkoholforbruk blant barn og unge generelt og mot rusbrus spesielt.

Lovtekniske hensyn som gjør det enklere å ha et meget snevert unntak, i stedet for et videre mer detaljert unntak, kan etter EØS-avtalens art. 13 heller ikke lovlig begrunne et uforholdsmessig inngripende reklameforbud. Når norske myndigheter rent faktisk har muligheten til å vedta mindre inngripende forbud, selv om disse blir noe mer detaljerte, skal dette velges.

Det vises også til situasjonen i andre stater i EØS-området, der betydelig lempeligere unntak enn det departementet legger opp til i høringsnotatet er gjennomført. Dette til tross for at de aller fleste (alle) andre land ikke bruker andre alkoholpolitiske virkemidler i like inngripende grad som norske myndigheter. Det vises i så måte til blant annet de meget høye alkoholavgiftene og til detaljmonopolet.



6. RAMMEBETINGELSER FOR AS VINMONPOLET

VBF vil innledningsvis peke på at Vinmonopolet har en viktig funksjon i den norske alkoholpolitikken og at det i dag er bred politisk støtte for å opprettholde ordningen. Foreningen vil imidlertid understreke at en viktig forutsetning for Vinmonopolets eksistens er at ordningen har bred folkelig støtte. Undersøkelser som er blitt gjort de siste årene indikerer at det i dag er et betydelig flertall i befolkningen som ønsker salg av vin i dagligvarehandelen. VBF vil understreke at en ordning med salg av vin i dagligvarehandelen i praksis vil bety en avvikling av hele Vinmonopolordningen.

VBF mener det derfor er avgjørende at politikerne legger forholdene til rette for at Vinmonopolet har muligheten til å tilby befolkningen best mulig service og med dette sikre en størst mulig oppslutning om ordningen.

Vi ønsker å understreke at en opprettholdelse av en Vinmonopolordningen også må innebære at forholdene legges til rette for at publikum faktisk kjøper sine vin og brennevinsprodukter hos Vinmonopolet. Høye norske avgifter på vin og brennevin som resulterer i en enorm grensehandel, smugling og tax – free salg, er således en stor fare for hele den norske Vinmonopolordningen. VBF vil her peke på uttalelser fra administrerende direktør i Vinmonopolet, Knut Grøholt, som til Dagens Næringsliv advarte om at dagens høye alkoholavgifter kan ødelegge Vinmonopolets funksjon (Dagens Næringsliv 31.10.2003)

6.2 Ordningen med landsplan for AS Vinmonopolet

VBF støtter departementets vurdering om at det ikke skal utarbeides en ny landsplan men overlate til Vinmonopolets styre å bestemme antall nye etableringer og plasseringen av disse.

VBF mener at det er helt avgjørende at Vinmonopolet selv har muligheten til å styre utviklingen med utbygging av nye utsalg basert på selskapets forretningsplan. Det er viktig at Vinmonopolet får en mest mulig selvstendig rolle i forhold til å utføre sin drift innenfor de kjerneområdene de er pålagt av myndighetene. Vi vil i denne sammenheng sterkt advare mot en utvikling hvor Vinmonopolet tillegges nye oppgaver og roller utover sine tradisjonelle kjerneområder. Eksempel på dette er ønske om å bruke Vinmonopolet som distriktpolitisk virkemiddel.

VBF mener at en naturlig videreføring av dette er at ordningen med at departementet fastsetter høyeste antall salgsbevillinger og fordelingen av disse oppheves. Dette bør overføres til Vinmonopolet og legges inn som en del av selskapets forretningsplan.

6.3 Salg av alkoholholdig drikk som ikke omfattes av Vinmonopolets enerett

VBF mener at det er viktig at Vinmonopolet fokuserer på sine kjerneområder og ikke tillegges nye og andre oppgaver. VBF støtter derfor departementets vurdering om at Vinmonopolet ikke skal ha adgang til å selge alkoholprodukter med alkoholinnhold lavere enn 4,8 vol. prosent.



6.5 Tidsinnskrenkninger for salg fra AS Vinmonopolet

VBF mener at det er naturlig at Vinmonopolets salgstider bør følge det som er gjeldende for den enkelte kommune i forhold til salg av alkohol. At Vinmonopolet kan ha samme salgstider for alkohol som dagligvarehandelen er et viktig tiltak i forhold til å styrke den folkelige oppslutningen om Vinmonopolet. Det hersker bred enighet om at Vinmonopolets kontrollrutiner ved salg av alkoholprodukter er svært tilfredstillende. Vi ser derfor få argumenter for at åpningstidene for salg av alkohol i dagligvarehandelen og Vinmonopolet skal kunne være ulike innenfor samme kommune.

Det bør på bakgrunn av dette åpnes for at Vinmonopol, i kommuner som har salgstid for alkohol etter kl. 18.00 på hverdager, og etter kl. 15.00 på dagen før søn- og helligdager, kan ha samsvarende åpningstider hvis dette er ønskelig for Vinmonopolet selv.

6.6 Publikumsprøving i butikkens lokaler etter stengt

VBF mener at et viktig grunnlag for å styrke Vinmonopolets legitimitet blant befolkningen, er at selskapet er i stand til å tilpasse seg til samfunnet rundt. En viktig del av dette arbeidet er å gjennomføre nye tiltak rettet mot publikum og publikums forståelse for den virksomhet Vinmonopolet bedriver og selger.

Både ut fra dette perspektivet og ønsket om bedre den norske drikkekulturen er foreningen positiv til å innføre en forsøksordning med publikumsprøving i butikkene etter stengt.

VBF vil understreke at Vinmonopolet har lang erfaring i å gjennomføre en virksomhet som sikrer likebehandling av leverandører og produkter. Vi har derfor stor tillitt til at Vinmonopolet vil være i stand til å håndtere en prøveordning på en måte som ivaretar kravet om likebehandling av produkter.

6.8 Vinmonopolets internettsider (Nytt kapittel)

Vinmonopolets muligheter til å bruke selskapets internettsider til å informere om selskapets virksomhet, har ikke blitt omhandlet i høringsnotatet fra departementet. VBF ønsker imidlertid å peke på at internett har blitt et stadig viktigere redskap for å informere publikum om Vinmonopolet.

I forhold til å sikre best mulig oppslutning om Vinmonopol ordningen mener foreningen at det er viktig at Vinmonopolet gis de nødvendige rammevilkårene til å utvikle hjemmesider som gjenspeiler dette. Vi vil spesielt peke på muligheten for å gi en bredere omtale av de enkelte produktkategoriene og koblingen mellom mat og drikke. Dette er ordninger som både er gjennomført ved det svenske Systembolaget (<http://www.systembolaget.se>) og det ved finske Alko (<http://www.alko.fi>). Vi mener videre at en slik mulighet kan være et viktig bidrag til å fremme god drikkekultur gjennom bedre forståelse av alkoholproduktene og ansvarlig bruk av disse.



7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Iverksettelse av endringene

VBF vil peke på behovet for at de foreslåtte endringene vil tre i kraft så fort som mulig. Som departementet selv fremhev er hoveddelen av de foreslåtte endringene knyttet til en harmonisering av det norske regelverket i forhold til gjeldende EØS rett. Det er fra foreningen vanskelig å se praktiske eller alkoholpolitiske grunner for at de fleste av de foreslåtte endringene ikke skal kunne tre i kraft med umiddelbar virkning etter Stortingets behandling av disse.