



Sosialdepartementet
Sosialpolitisk avdeling
Pb 8019 Dep
0030 Oslo

Oslo, 27.02.2004

Høringsuttalelse vedrørende endringer i alkoholloven

Bryggeri- og mineralvannforeningen (BROM) viser til Sosialdepartementets høringsbrev av 16. desember 2003.

BROM ser positivt på departementets initiativ til en betimelig revisjon av alkoholloven. Foreningen finner flere positive forslag til endringer i høringsnotatet. Vi vil spesielt gi støtte til forslaget om at bevillingssystemet for import og engrossalg avvikles og erstattes av en registreringsplikt etter særavgiftsregelverket. Vi deler departementets syn på at kontrolloppgavene etter alkoholloven og særavgiftsregelverket er overlappende og at det dermed ikke lenger er nødvendig å opprettholde et eget kontrollsystem etter alkoholloven. BROM har overfor departementet påpekt den unødige ressursbruken både i bedriftene og i forvaltningen knyttet til dagens gebyrordninger. Vi ser departementets forslag som en forenkling av kontrollsystemet som bør føre til enklere prosesser og dermed mindre ressursbruk i bedriftene.

Utover dette vil vi begrense vår uttalelse til å kommentere høringsnotatets kapittel 5 om Reklameforbudet. Vi vil kommentere kapittelets behandling av reklameforbudet utfra forholdet til EØS-avtalen, samt kapittel 5.5 om Indirekte reklame.

1. Generelt om forbudet mot alkoholreklame – forholdet til EØS

Det fremgår av høringsnotatet at norske myndigheter er blitt kontaktet av EFTAs Overvåkningsorgan vedrørende det norske forbudet mot alkoholreklame. I sitt svar viste Sosialdepartementet til at norske myndigheter ønsker å sikre at alkohollovgivningen er i samsvar med EØS-avtalen, og at departementet ville foreta en gjennomgang av de problemstillingene EFTAs Overvåkningsorgan har tatt opp i forbindelse med den allerede varslede revisjonen av alkoholloven. I høringsnotatet konkluderer imidlertid departementet med at de ikke ønsker å foreta noen endringer i regelverket for så vidt gjelder forbudet mot alkoholreklame. Med dette velger departementet etter vår vurdering ikke å oppfylle sitt løfte om å bringe lovgivningen i samsvar med EØS-avtalen. Vi forstår ønsket om å beholde visse restriksjoner i adgangen til å reklamere for alkoholholdige drikker, men ønsker med dette å oppfordre departementet til å foreslå de endringer som er nødvendige for å sikre at Norges folkerettslige forpliktelser blir overholdt.

Som departementet er vel kjent med er spørsmålet om det norske forbudet mot alkoholreklame sitt forhold til EØS-avtalen kommet på dagsordenen som følge av den såkalte *Gourmet*-dommen i Sverige. *Gourmet* gjaldt konkret forbudet mot å reklamere for alkoholholdige drikker i spesialtidsskrifter. Saken kom opp for de svenske domstoler, men spørsmålet om forbudet var i

strid med EF-traktaten ble forelagt EF-domstolen. EF-domstolen uttalte klart at reklameforbudet var en restriksjon som falt inn under EF-traktatens forbud mot kvantitative importrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning samt forbudet mot restriksjoner i retten til å tilby tjenester. Dette tilsvarer artikkel 11 og 36 i EØS-avtalen. En slik restriksjon kan likevel la seg forsvare under artikkel 13 og artikkel 39, jf artikkel 33 EØS dersom restriksjonene er nødvendige for å beskytte nærmere bestemte legitime hensyn, og at restriksjonene er proporsjonale i forhold til den handelshindring de forårsaker.

Det bestrides ikke at forbudet mot alkoholreklame er satt av hensyn til vern av folkehelsen, og at dette i og for seg er et legitimt hensyn under artikkel 13 og artikkel 33 i EØS-avtalen. Ifølge proporsjonalitetsprinsippet kan imidlertid et tiltak ikke begrense handelen mellom EØS-stater mer enn det som måtte være nødvendig for å forfølge hensynet til folkehelsen, inkludert at målet ikke kan nås ved mindre restriktive tiltak. Det er nasjonale myndigheter som har bevisbyrden for at deres tiltak er nødvendige for å beskytte de interesser som er listet opp i artikkel 13 og 33.

Hvorvidt det svenske forbudet mot alkoholreklame var proporsjonalt, ble vurdert av den svenske Marknadsdomstolen i *Gourmet*-saken. Marknadsdomstolen uttrykte at forbudet måtte være formålstjenelig, nødvendig og proporsjonalt for å kunne aksepteres. Den konkluderte med at disse vilkårene ikke var oppfylt og at det svenske forbudet mot alkoholreklame derfor streid mot EF-traktaten. Enkelte restriksjoner i adgangen til å reklamere for alkohol kunne aksepteres, men bare dersom disse i større grad var skreddersydd i forhold til ønsket om å begrense alkoholforbudet og begrense alkoholmisbruk. Etter at dommen ble avsagt ble svensk lovgivning endret slik at forbudet mot alkoholreklame i tidsskrifter ble opphevet for så vidt gjaldt produkter med en alkoholprosent opp til 15 %.

Når det gjelder det norske reklameforbudet, er situasjonen svært lik situasjonen i Sverige forut for lovendringen som etterfulgte *Gourmet*. Det norske forbudet er faktisk enda mer restriktivt enn den svenske lovgivningen som ble funnet å være i strid med EF-traktaten i *Gourmet*. I Norge har man et absolutt forbud mot alkoholreklame som rammer en rekke ulike tilfelle uten at det synes å være foretatt en grundig vurdering i forarbeidene eller annet sted om hvor egnet de forskjellige aspektene ved forbudet er til å begrense alkoholmisbruk. I stedet for å ta som utgangspunkt at hvert enkelt aspekt ved reklameforbudet må kunne forsvares, har man tatt det motsatte utgangspunkt; at det er unntakene fra forbudet som må kunne la seg begrunne. Det vises blant annet til forarbeidene til den gamle alkohollovens § 55, forløperen til den nesten tilsvarende § 9-2 i nåværende alkohollov. Det fremgår der at bakgrunnen for innføringen av reklameforbudet var å begrense omfanget av alkoholreklamen så langt i retning av forbud som det vil være praktisk mulig å gjennomføre, se Ot.prp. nr. 48 (1972-73) s. 1. Man har dermed endt opp med et unødvendig restriktivt system. Sverige hadde i alle fall motsatt utgangspunkt, d.v.s. at reklame for alkohol var lovlig dersom det ble vist moderasjon ved bruk av virkemidler. Deretter kom imidlertid en rekke unntak som var så vidtfavnende at den svenske lovgivningen likevel ble rammet av forbudsreglene i EF-traktaten.

Svensk lovgivning ble som sagt endret etter *Gourmet* slik at forbudet mot alkoholreklame i tidsskrifter ble opphevet for så vidt gjaldt produkter med en alkoholprosent opp til 15 %. Senere er det fremmet et forslag om ytterligere endringer der særlig kriteriet om at det må vises særlig måtehold ved bruk av virkemidler er presisert. I forarbeidene til forslaget er det uttrykkelig presisert at man med forslaget har søkt å oppnå den høyest mulige beskyttelsen av folkehelsen innenfor de rammer EF-retten setter, jf SOU 2003:69 s. 18. Sverige har med andre ord valgt ikke å gå lengre i å tillate alkoholreklame enn det som blir ansett som absolutt nødvendig for å overholde landets forpliktelser etter EF-traktaten. Situasjonen for så vidt gjelder alkoholforbruk og alkoholpolitiske virkemidler er svært lik i Sverige og i Norge, og det er ingen grunn til at en vurdering av lovligheten av forbudet mot alkoholreklame skal få et annet utfall i Norge enn i Sverige. Det er derfor underlig at norske myndigheter legger så liten vekt på den utvikling som har skjedd i Sverige på dette området.

I høringsnotatet viser departementet til ønsket om å føre en restriktiv alkoholpolitikk for å begrense alkoholforbruket i Norge. Departementet erkjenner at man har lite kunnskap om reklameforbudets virkning på alkoholforbruket generelt, men synes å regne det som tilstrekkelig at slik effekt ikke kan avvises. I denne forbindelse drøftes først og fremst effekten av dagens reklameforbud sammenlignet med intet reklameforbud, noe som neppe er alternativet. Det vises ingen vilje til å se

på de ulike aspektene ved forbudet for å fjerne de restriksjonene som har liten eller ingen betydning for det samlede alkoholforbruket. Dermed oppfyller ikke Norge sin bevisbyrde med hensyn til reklameforbudets proporsjonalitet, d.v.s. plikten til å vise at restriksjonene er utformet på en slik måte at de oppfyller sitt formål uten å påføre unødvendige handelshindringer. Norge viser til at andre land også har restriksjoner på adgangen til å reklamere for alkohol. Dette er riktig, men disse landene har nettopp utformet sin lovgivning slik at forbudet kun rammer bestemte typer reklame, reklame for bestemte alkoholdrikker, reklame i spesielle forbindelser, osv, d.v.s. restriksjoner som nettopp er skreddersydd for ikke å ramme samhandelen i større grad enn nødvendig for å ivareta hensynet til folkehelsen. At også Norge har anledning til å ha tilsvarende type restriksjoner, benektes ikke fra denne side. Det er imidlertid ingen holdepunkter for å hevde, slik departementet synes å legge til grunn, at den internasjonale utviklingen går i retning av å akseptere et unyansert forbud mot alkoholreklame som det norske.

Bryggeri- og mineralvannforeningen anmoder på denne bakgrunnen departementet om å revurdere sin beslutning om ikke å endre lovgivningen for så vidt gjelder forbudet mot alkoholreklame. Lovendring er nødvendig for å sikre at lovgivningen bringes i samsvar med EØS-avtalen. Problemet strekker seg lengre enn forbudet mot reklame i spesialtidsskrifter. En rekke andre utslag av reklameforbudet bør også vurderes, for eksempel forbudet mot markedsføring i andre typer tidsskrifter, overfor forbrukere via norske internettsider, på salgs- og skjenkesteder, forbudet mot å sende reklamemateriell direkte til forbrukerne etter at de har bedt om dette, osv. Med andre ord er Norge forpliktet til å gjennomgå alle sider ved reklameforbudet for å vurdere om disse har noen effekt i forholdet til å beskytte folkehelsen, og i tilfelle om effekten er så beskjeden at restriksjonen likevel ikke kan la seg forsvare. Restriksjoner begrunnet ut fra behovet for å beskytte barn og unge mot alkoholreklame, retningslinjer for hvordan reklamen kan utformes, osv, kan være legitime. Imidlertid vil et utgangspunkt om at alt er forbudt uunngåelig ramme altfor vidt. Blant annet vil dagens forbud omfatte markedsføring rettet mot voksne mennesker som aktivt søker informasjon eller som allerede befinner seg i en situasjon der det konsumeres alkohol. I et slikt tilfelle vil ikke reklameforbudet ha som virkning å begrense alkoholkonsumet, men å begrense forbrukerens tilgang til informasjon om valgalternativer og hindre leverandørenes frie konkurranse om markedsandeler. Det er nettopp slike handelshindringer EØS-avtalen skal forhindre. Lovgivningen i Sverige kan gi verdifull veiledning med hensyn til hvor grensen mellom legitime og illegitime restriksjoner går.

2. Indirekte reklame

Indirekte reklame er særskilt behandlet i høringsnotatet kap. 5.5. Departementet gir her innledningsvis en beskrivelse av gjeldende rett basert på den lovendring som fant sted i 1997. Departementet legger til grunn at forbudet mot indirekte reklame gjelder bruk av ethvert varemerke eller kjennetegn som forbindes med alkoholholdig drikk, og at et produkt må ha et distinkt varekjennetegn som skiller det fra alkoholholdige drikkevarer dersom reklame for produktet skal gå klar av reklameforbudet. Konsekvensen av dette er ifølge departementet at det bare kan reklameres for lettøl og lignende når produktet har et eget varemerke eller varekjennetegn som ikke benyttes også for alkoholholdig drikk.

Vi ikke enige i den beskrivelse av gjeldende rett som departementet her gir.

Utgangspunktet etter alkoholloven § 9-2 første ledd første punktum er at reklame for "alkoholholdig drikk" (dvs drikkevarer med mer enn 2,50 volumprosent alkohol) er forbudt, mens reklame for andre drikkevarer (herunder lettøl og vørterøl) er tillatt. Etter loven § 9-2 første ledd annet punktum gjelder 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, som ble innført ved lovendring 16 mai 1997 nr 28, var å unngå *snikreklame* for alkohol. Mens Regjeringen i Ot. prp. nr. 7 (1996-97) gikk inn for et kategorisk forbud mot at lettøl, lettvin eller produkter uten alkohol ble markedsført under samme firma eller varemerke som alkoholholdig drikk, jf proposisjonen side 113, forutsatte flertallet i Stortingets sosialkomité at forbudet – i tråd med formålet – 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. Det vises i denne sammenheng til Inst. O. nr. 59 (1996-97) side 32, hvorfra hitsettes:

"Komiteens flertall, viser til at det er mange eksempler på at ølprodusenter reklamerer for lettøl, men hvor reklamen like godt kan oppfattes som reklame for sterkere øl. Det er viktig å forhindre denne type misbruk og utglidning av forbudet mot alkoholreklame.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og medlemmet Gabrielsen fra Høyre, vil peke på at Regjeringens forslag i utgangspunktet innebærer at det ikke vil være lovlig å reklamere for produkter under samme firma eller navn som drikke som inneholder over 2,5 volumprosent alkohol. Dette vil f.eks. bety at det vil bli forbudt å reklamere for lettøl og brus der bryggerinavnet benyttes i reklamen. Alkoholovens § 9-2 andre ledd åpner for regulering av reklame for drikkevarer med lavere enn 2,5 volumprosent alkohol ved forskrift.

Dette flertallet mener det fortsatt må være mulig å reklamere for lettøl og brus der bryggerinavn benyttes. Denne type reklame må imidlertid utformes slik at det klart fremgår hvilken drikk det reklameres for, og bryggerilogo og merke må ikke brukes på en slik måte at reklamen kan oppfattes som reklame for drikke som inneholder over 2,5 volumprosent alkohol.

Dette flertallet forutsetter at en i forskrift ivaretar disse hensyn." (Våre understrekninger)

Under den påfølgende debatt i Odelstinget bekreftet sosialministeren at departementet ved utformingen av forskrifter ville følge opp de forutsetninger som lå i innstillingen fra komitéflertallet, jf Ot. forh. (1996-97) side 543-544. På dette grunnlag ble loven vedtatt av Odelstinget og Lagtinget.

Selv om loven ble vedtatt med den samme ordlyd som var foreslått i proposisjonen, er det på bakgrunn av komitéflertallets klare forutsetninger på det rene at loven her må tolkes *innskrenkende* til kun å ramme reklame som etter en helhetsvurdering kan *oppfattes* som reklame for alkoholholdig drikk. Dette er også lagt til grunn av Høyesterett i Rt 2000 side 46, jf nedenfor.

Stortingsflertallets forutsetninger med hensyn til rekkevidden av den nye bestemmelsen i alkoholoven § 9-2 første ledd annet punktum ble fulgt opp av departementet i forskriften § 9-1, hvor det – etter at lovteksten gjengis i første ledd – presiseres følgende i annet ledd:

"Firmamerke eller kjennetegn kan likevel anvendes i reklame for andre drikkevarer så lenge dette 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." (Våre understrekninger)

Det er på denne bakgrunn på det rene at alkoholoven § 9-2 første ledd annet punktum verken *kan* nyttes eller *er* nyttet som hjemmel til *generelt* å forby reklame for alkoholsvake og alkoholfrie produkter under samme firma eller varemerke som alkoholholdige drikker. Det som *kan* forbyes, og det som *er* forbudt, er kun reklame som kan *oppfattes* som reklame for alkohol; 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. Lenger rekker ikke bestemmelsen i alkoholoven § 9-2 første ledd annet punktum, slik den i tråd med Stortingets forutsetninger er presisert i forskriften § 9-1 annet ledd.

Også Høyesterett har i draktreklamesaken (Rt 2000 side 46) lagt denne forståelsen til grunn. Det vises i denne forbindelse til førstvoterendes uttalelser på side 52, hvorfra hitsettes:

*"I forbindelse med den siste lovendringen kan det legges til at Stortinget ved tilføyelsen av 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 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." (Våre understrekninger og utheving)*

Det som er kjernen i reklameforbudet, slik det ble presisert gjennom lovendringen i 1997, er med andre ord at reklame for andre produkter ikke kan gis en slik form eller et slikt innhold at det er egnet til å bli *oppfattet* som alkoholreklame. Ved bruk av bryggerilogo eller annet felles kjennetegn må det derfor klart fremgå at det er lettøl, vørterøl eller mineralvann, og ikke pils, som det reklameres for.

I sitt høringsnotat legger Sosialdepartementet til grunn en ordlydsforståelse av loven som ble forkastet av Stortinget i forbindelse med lovbehandlingen. Formålet med alkoholforskriften § 9-1 annet ledd var åpenbart å hensynte Stortingets forutsetninger, slik også Høyesterett la til grunn i draktreklamesaken, jf ovenfor. Den måten som departementet nå tolker gjeldende regelverk på, er derfor ikke bare i strid med lovgivers vilje, men også med de forsikringer som daværende sosialminister ga under behandlingen i Odelstinget og med alkoholforskriften § 9-1 slik denne bestemmelsen er blitt forstått av Norges Høyesterett.

Konsekvensene av departementets regelforståelse er blant annet at Sosial- og helsedirektoratet som tilsynsmyndighet etter alkoholloven i dag slår ned på reklame for *vørterøl* fordi produktet er utstyrt med bryggerienes øllogo. Dette gjelder selv om reklamen er utformet på en måte som gjør det helt klart hva slags produkt det reklameres for, og selv om det ikke er elementer i reklamen som gjør at denne kan *oppfattes* som reklame for alkoholholdig øl. Til og med reklame hvor nettopp alkoholfriheten blir fremhevet som et fortrinn ved vedkommende produkt, vil etter departementets regelforståelse være ulovlig, såfremt produktet ikke har et eget "distinkt varemerke" som skiller seg fra det som brukes på alkoholholdige ølprodukter. En slik praktisering av regelverket er etter vår oppfatning klart i strid med hva Stortinget mente å vedta i 1997.

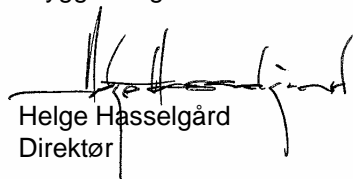
I den forbindelse finner vi grunn til å minne om Sosialministerens uttalelse i forbindelse med vurderingen av lovligheten i en reklamekampanje for Hansa Vørterøl sommeren 2002. Direktoratet hadde konkludert med at det var forbudt å reklamere for det alkoholfrie vørterølet fordi bryggerilogoen ble benyttet i annonsene, og FrP tok saken opp med Sosialministeren. I et svarbrev til FrPs stortingsgruppe varslet statsråden at lovendringsforslaget ville åpne for denne type vørterøreklame: *"Jeg vil gå gjennom loven og endre grunnlaget slik at det blir rom for skjønn"*. Til VG uttalte statsråden i sakens anledning: *"Det er jo bra med annonser for alkoholfrie drikker, og da bør ikke en logo hindre dette"* (VG 21.8.02). Når nå departementets endringsforslag foreligger, er det faktisk det stikk motsatte syn som forfektes.

I høringsnotatet fremholder departementet at regelverket har vært vanskelig å håndheve, og at det derfor er behov for en avklaring. Departementet legger opp til at dette bør skje gjennom en tydeliggjøring og presisering av alkoholforskriften § 9-1 annet ledd. Slik vi forstår det, ønsker departementet da å presisere at det er bruken av samme merke som er avgjørende, og ikke en konkret vurdering av hvorvidt reklamen er egnet til å bli *oppfattet* som alkoholreklame.

Med dette legger departementet i så fall opp til en forskriftendring hvor regelverket søkes brakt i samsvar med det som i sin tid ble foreslått i Ot. prp. nr. 7 (1996-97), men som altså *ikke* fikk tilslutning fra Stortingets side i forbindelse med lovbehandlingen, jf ovenfor. En slik forskriftendring vil følgelig gå ut over det som er hjemlet i gjeldende lov, slik denne også er tolket av Høyesterett, og vil således være ugyldig.

Bryggeri- og mineralvannforeningen finner grunn til å beklage at departementet ikke tar hensyn til føringer som ble lagt fra Stortingets side i 1997, og at man nå legger opp til en prosess hvor man forsøker å endre gjeldende regelverk uten å forelegge dette for Stortinget som et formelt lovendringsforslag.

Med vennlig hilsen
Bryggeri- og mineralvannforeningen



Helge Hasselgård
Direktør