



Innst. O. nr. 22

(2002-2003)

Innstilling til Odelstinget fra sosialkomiteen

Ot.prp. nr. 89 (2001-2002)

Innstilling fra sosialkomiteen om lov om endring i alkoholloven (likebehandling av øl og annen drikk med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Det legges i proposisjonen fram forslag til lov om endring i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven).

Det foreslås inntatt i alkoholloven § 1-3 annet ledd en hjemmel for Kongen til å gi forskrift om at drikk i lukket forpakning som inneholder mellom 2,50 og 4,75 volumprosent alkohol, og som etter § 1-3 tredje og fjerde ledd defineres som vin eller brennevin, skal likebehandles omsetningsmessig med øl med tilsvarende alkoholinnhold. Den foreslåtte forskriftshjemmelen skal tjene til å oppfylle Norges forpliktelser etter EØS-avtalen art. 11 og 16, slik de er fortolket av EFTA-domstolen i dom av 15. mars 2002, sak E-9/00 EFTAs overvåkingsorgan mot Norge.

EFTA-domstolen fastslo at Norge har unnlatt å oppfylle sine forpliktelser etter EØS-avtalen:

- 1) artikkel 16, ved å opprettholde to former for salg hvor øl med et alkoholinnhold på mellom 2,5 og 4,75 volumprosent tillates solgt i dagligvarehandelen, mens andre drikkevarer i lukket forpakning og med samme alkoholinnhold bare tillates solgt gjennom Vinmonopolet, og
- 2) artikkel 11, ved å anvende strengere regler for retten til å skjenke drikkevarer i lukket forpak-

ning og med et alkoholinnhold på mellom 2,5 og 4,75 volumprosent sammenlignet med reglene for retten til å skjenke øl.

Forslaget til lov om endring i alkoholloven til oppfyllelse av EFTA-domstolens avgjørelse er en lovteknisk straksløsning for å sikre rask avklaring av rettstilstanden. Den foreslåtte forskriftshjemmelen er basert på den forutsetning at det skal gis forskrift om likebehandling av øl med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent og annen drikk med samme alkoholinnhold.

1.2 Bakgrunnen for EFTA-domstolens dom og forslaget om lovendring

Det redegjøres for EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i sak E-1/97 Gundersen og til etterfølgende uenighet mellom ESA og norske myndigheter om rekkevidden av EFTA-domstolens rådgivende uttalelse.

Det vises videre til to private lovforslag, Dokument nr. 8:85 (1997-1998) og Dokument nr. 8:21 (1999-2000) om tilpasning av alkoholloven til EØS-avtalen slik at vin og øl med samme alkoholstyrke likebehandles omsetningsmessig som ble avvist av et flertall på Stortinget henholdsvis 2. juni 1998 og 28. mars 2000, jf. Innst. S. nr. 201 (1997-1998) og Innst. S. nr. 116 (1999-2000).

Norske myndigheter holdt på denne bakgrunn fast ved at norsk lovgivning ikke var i strid med EØS-avtalen slik den er tolket i EFTA- og EF-domstolene. Hensynet til å begrense alkoholkonsumet i form av såkalt "rusbrus" blant ungdom framholdes som særlig viktig i denne forbindelse.

Det redegjøres for ordningene i Sverige og Finland.

Det framholdes at EFTA-domstolen anerkjenner at norsk alkoholpolitikk reflekterer alvorlige og vik-

tige hensyn, og at EØS-avtalen prinsipielt sett ikke er til hinder for at Norge kan opprettholde en restriktiv politikk på området. Men retten finner at strengere regler for omsetning av slike produkter enn for øl, verken er nødvendige eller proporsjonale i forhold til målet om å begrense ungdoms alkoholforbruk. Domstolen tar ikke stilling til hvordan kravet om likebehandling skal gjennomføres. Når det gjelder salg, betyr dette at Norge i prinsippet har valget mellom å overføre salget av øl med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent til Vinmonopolet, eller å overføre salget av vin, andre gjærede produkter og brennevinsblandinger med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent til dagligvarehandelen. Forslaget til lovendring i proposisjonen er basert på forutsetningen om at likebehandling skal skje gjennom å gjøre også andre produkter med samme alkoholinnhold som øl tilgjengelig for salg i dagligvarehandelen.

Det framholdes at produkter som ikke omfattes av EØS-avtalen, heller ikke omfattes av dommen, og at det ikke har vært uenighet mellom Norge og ESA om hvilke produkter som omfattes av EØS-avtalen. Det redegjøres for hvilke produkter dette er.

Det uttales at det er på det rene at alkoholloven må endres som følge av EFTA-domstolens dom av 15. mars 2002.

Den 12. april 2002 sendte Sosialdepartementet ut på høring forslag til lov om endring i alkoholloven med høringsfrist 26. april 2002. Det er kommet inn 36 høringsuttalelser. Av disse er det 21 instanser som enten støtter forslaget uten ytterligere kommentarer, eller som ikke har merknader. Det er også blant de resterende høringsinstansene svært få som har innvendinger mot departementets forslag til lovendring. En del av disse er imidlertid opptatt av behovet for alkoholpolitisk oppfølging av endringene i omsetningsformen for svake vin- og brennevinsprodukter.

1.3 Gjeldende rett

Alkoholloven § 1-3 definerer ulike typer alkoholholdig drikk. En drikk kan etter loven defineres enten som øl, vin eller brennevin. Definisjonene av hvilke produkter som regnes som henholdsvis øl, vin eller brennevin er knyttet til framstillingsmåten, slik de også er i en rekke andre land.

Alkoholovens system bygger på at det produksjonstekniske skillet mellom øl, vin og brennevin som fremgår av § 1-3, får betydning for rekkevidden av lovens øvrige regler om produksjon, import, eksport, engrossalg, omfanget av en salgs- eller skjenkebevilling, for salgs- og skjenketidene, for aldersgrensebestemmelsene og for bevillingsgebyrene.

Grensen mellom sterkøl og annet øl er bestemt av alkoholinnholdet, og trekkes ved 4,75 volumprosent. En alkoholholdig drikk som ikke er øl, regnes etter loven enten som vin eller brennevin.

Det framgår av alkoholloven § 3-1 første ledd, jf. § 1-3, at AS Vinmonopolet på grunnlag av kommunal bevilling har enerett til detaljsalg av brennevin og vin som inneholder mer enn 2,50 volumprosent alkohol, og øl som inneholder mer enn 4,75 volumprosent alkohol.

Bevilling til skjenking av alkoholholdig drikk gis av kommunen.

1.4 Forslag til endring av alkoholloven

Det understrekes at forslaget om endring av alkoholloven for å oppfylle EFTA-domstolens avgjørelse er basert på behovet for rask avklaring av rettstilstanden, ettersom dette er av stor betydning for bevillingshavere og bevillingsmyndigheter. Det foreslås en lovteknisk enkel løsning i form av at det inntas i alkoholloven § 1-3 annet ledd en hjemmel for Kongen til, uten hinder av bestemmelsen om AS Vinmonopolets eneretter i § 3-1 første ledd, å gi forskrift om at bestemmelsene i loven om salg og skjenking av øl med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent skal gjelde tilsvarende for drikk i lukket forpakning med samme alkoholinnhold som forstås eller regnes som vin og brennevin.

Det framholdes at alkoholpolitisk og praktisk viktige bestemmelser bør framgå av alkoholloven og ikke av forskriftsbestemmelser slik den lovtekniske straksløsningen innebærer. Så snart som mulig vil departementet derfor gjennomgå alkoholloven med forskrifter med tanke på en helhetlig revisjon som følge av de endringene i omsetningssystemet som nå må gjennomføres.

Departementet vil som en del av straksløsningen forutsette at Vinmonopolet selger de samme produktene som før, men ønsker å foreta en nærmere vurdering av om Vinmonopolet også i framtiden skal kunne selge de aktuelle produktene i konkurranse med andre bevillingshavere. Det uttales at det er behov for å foreta systematiske endringer som reflekterer endringen i omsetningssystemet, og for å vurdere om dommen kan få betydning også på andre områder av gjeldende rett, herunder forholdet til AS Vinmonopolets eneretter, det statlige bevillingssystemet for engrossalg og tilvirkning, og aldersgrensebestemmelsene.

Det framholdes at økt tilgjengelighet vil kunne gi økte utfordringer når det gjelder alkoholforbruk, spesielt blant ungdom, og at det er viktig å vurdere nærmere regler i alkoholloven med forskrifter blant annet om produktplassering, merking og presentasjon av produktgruppene og om den kontroll som bevillingshaver og bevillingsmyndighet har ansvaret for. Videre mener departementet det vil være behov for å vurdere andre tiltak rettet eksempelvis mot markedsføringen av nye produkter, med tanke på å motarbeide

de en mulig uheldig utvikling ikke minst i forhold til ungdoms alkoholbruk.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Sosialdepartementet legger til grunn at forslaget til lov om endring i alkoholoven etter departementets vurdering ikke har vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser for stat eller kommuner utover de konsekvensene som følger av de oppfølgingstiltak som anses nødvendige.

1.6 Ikrafttredelse

Det er etter departementets mening viktig at den foreslåtte lovendringen trer i kraft så snart som mulig. Departementet tar sikte på at forskrifter med hjemmel i foreslått lovendring skal tre i kraft samtidig med endringen.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Bjarne Håkon Hanssen, Britt Hildeng, Asmund Kristoffersen og Gunn Olsen, frå Høgre, Beate Heieren Hundhammer, Bent Høie og Elisabeth Røbekk Nørve, frå Framstegspartiet, leiaren John I. Alvheim og Harald T. Nesvik, frå Sosialistisk Venstreparti, Olav Gunnar Ballo og Sigbjørn Molvik, frå Kristeleg Folkeparti, Åse Gunhild Woie Duesund og Magne Aarøen, og frå Senterpartiet, Ola D. Gløtvold, viser til Ot.prp. nr. 89 (2001-2002) om lov om endring i alkoholoven (likebehandling av øl og annan drikk med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent).

Komiteen har merka seg at EFTA-domstolen meiner Noreg har brote EØS-avtala art. 11 og 16 ved å oppretthalde ulike reglar for omsetjing av øl og andre drikkevarer med same alkoholinnhold. Komiteen viser til at Regjeringa som ein følgje av EFTA-omen tilrår å ta inn ein forskriftsheimel som skal tene til å oppfylle Noreg sine plikter etter EØS-avtala.

Komiteen viser til at Regjeringa tilrår endringar i alkoholova slik at drikke i lukka pakning med alkoholinnhold under 4,76 volumprosent, skal kunne omsetjast på same måte som øl med likt alkoholinnhold.

Komiteen viser til at EFTA-domstolen si avgjerd om sal av såkalla "rusbrus" i daglegvareforretningane vil kunne auke det totale forbruket av alkohol, og ungdom er ei spesielt utsett gruppe.

Komiteen sitt fleirtal, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Socialis-

tisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet, ser det difor som særskilt viktig at departementet, slik det går fram av Ot.prp. nr. 89 (2001-2002), aktivt føl opp alle tiltak som kan redusere skadane av avgjerla i EFTA-domstolen.

Eit anna fleirtal, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Framstegspartiet og Kristeleg Folkeparti, ser at det ville skape juridiske og praktiske problem for daglegvarebransjen, myndigheiter og forbrukarne dersom ein skulle gjere unntak for dei alkoholhaldige produkta som ikkje EØS-avtala gjeld for. Dette fleirtalet syner her til m.a. høyringsfråsegn frå Avholdsfolkets Landsråd.

Komiteens fleirtall, medlemene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, har merket seg at departementet snarest mulig vil gå gjennom alkoholoven med tanke på helhetlig revisjon, og i den sammenhengen vurdere de alkoholpolitiske utfordringene som endringene fører med seg, og mulige kompensatoriske tiltak.

Dette flertallet, vil understreke det ansvar produsenter og importører har for å unngå en aggressiv markedsføring.

Videre understreker dette flertallet at det må være tydelig utforming og merking av produktene, slik at de ikke kan forveksles med alkoholfrie leskedrikker. Dette flertallet legger vekt på at forskriftene stiller krav til plassering av alkoholholdige varer. Dette flertallet mener at erfaring med praksis og utvidet produktvalg krever tiltak for innskjerping av håndheving av aldersgrensene for salg av alkoholholdige drikkevarer. Dette flertallet understreker at Regjeringen i sin gjennomgang av alkoholoven også må vurdere kontrolltiltak og mulighet for raske sanksjoner ved manglende oppfølging av regelverket.

Dette flertallet har merket seg at dagligvarebransjen forventer en økning i salget av alkopops fra om lag 1 million liter til om lag 15 millioner liter det første året, og ber derfor Regjeringen om å vurdere ytterligere tiltak for å utsette alkoholdebut blant unge. Dette flertallet vil videre understreke betydningen av at myndighetenes kontrolltiltak, særlig med aldersgrensen, fungerer godt lokalt. Dette flertallet vil også peke på behovet for en årvåken offentlighet rundt bruken av rusbrus og vil her vise til det arbeidet bl.a. Alkokutt gjør i den forbindelse.

Eit anna fleirtal, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Framstegspartiet og Kristeleg Folkeparti, tilrår at Stortinget

samtykker i endringa av alkohollova i samsvar med departementet sitt framlegg.

Dette fleirtalet viser til at komiteen i brev av 14. november 2002 frå sosialministeren til saksordførar er orientert om at departementet i kontakt med ESA er gjort merksam på at det vil vere i strid med EØS-avtalen å ha ulike aldersgrenser for ulike typer alkoholhaldige drikker som har same alkoholprosent. Dette fleirtalet ser at ei slik ordning vil føre til ny rettssak som ein i lys av den første EFTA-dommen må forvente å tape.

På denne bakgrunn aksepterar dette fleirtalet ei felles aldersgrense på 18 år samt lik omsetningsmåte for ulike typer alkoholhaldige drikke med ein alkoholprosent under 4,76, slik departementet i brev av 14. november 2002 tilrår.

Komiteen sine medlemmer frå Høgre og Kristeleg Folkeparti vil peike på Regjeringa sin varsla gjennomgang av alkohollova og fullstendige revisjon som ei følgje av dei endringane i omsetningssystemet som no må gjennomførast. Desse medlemmene har merka seg at denne gjennomgangen m.a. vil omfatte omsetningsbegrensande og regulerande tiltak.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet ser det som svært uheldig at Regjeringen, som følge av avgjørelse i EFTA-domstolen, ser seg tvunget til å åpne for salg av såkalt "rusbrus" i butikk. Disse medlemmer har registrert at Regjeringen i sitt høringsnotat i denne saken skisserte en straks-løsning med 20-års aldersgrense for salg og skjenking av brennevin, uavhengig av alkoholinnhold. En slik løsning vil innebære 20-års aldersgrense for salg og skjenking av "rusbrus".

"Rusbrus" i dagligvarebutikkene vil med all sannsynlighet øke totalforbruket av alkohol. Ungdom er spesielt utsatt. Det er naturlig å tenke seg at økt tilgjengelighet av "rusbrus" vil framskynde en del ungdommers alkoholdebut, på grunn av at det smaker mer brus enn alkohol.

Disse medlemmer vil vise til at tiltak for å redusere forbruket av rusbrus har vært gjennomført eller vurderes gjennomført i en rekke europeiske land. Disse medlemmer er kjent med at tiltak nå vurderes i Sveits og Nederland, mens Frankrike allerede har innført tiltak knyttet til rusbrus.

Disse medlemmer mener at Regjeringen bør ta i bruk aktive virkemidler for å motvirke økt alkoholkonsum i målgruppen for rusbrus, der aktuelle virkemidler kan være så vel aldersgrense på 20 år for kjøp av slike produkter som økt avgift for disse produktene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å utrede konkrete, omsetningsbegrensende tiltak for alkoholholdige varer med alkoholprosent under 4,76 i forbindelse med at dette varespekteret utvides i dagligvarehandelen."

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet har merket seg at EFTA-domstolen mener Norge har brutt EØS-avtalen ved å opprettholde ulike regler for omsetting av øl og andre drikkevarer med samme alkoholinnhold. Disse medlemmer har store motforestillinger som følge av dette dermed å måtte godta at rusbrus blir solgt i dagligvareforretninger.

Disse medlemmer er kjent med at dette trolig vil føre til en sterk økning i konsum av denne drikken som er en brennevinbasert drikk med et alkoholinnhold på opp til 4,75 prosent.

Disse medlemmer vil understreke at dette er nye produkter som lanseres med tung markedsføring, noe som lett kan påvirke ungdom i stor grad. Barneombudet og holdningskampanjen Alkokutt frykter at alkoholforbruket blant de unge vil øke betydelig når matkjedene fra nyttår starter salget av rusbrus.

Disse medlemmer viser til at ifølge Alkokutt ble rusbrusen svært populær blant ungdom da den var i butikkene i 1996, spesielt hos unge jenter. I fjor høst gjennomførte Norsk Gallup en undersøkelse om rusbrus. En av hovedkonklusjonene er at 15–17-åringene drikker rusbrus like ofte som de over 18 år. De under 18 år drikker dessuten mer når de først drikker rusbrus. Til tross for 18-årsgrensen viste undersøkelsen at 47 prosent av 15–17-åringene har smakt rusbrus.

Disse medlemmer har registrert at salget av rusbrus har økt med 584 prosent på Vinmonopolet fra august i fjor til samme tid i år. Disse medlemmer er ikke i tvil om at dette vil få en ytterligere sterk økning når det blir lett tilgjengelig i dagligvarebutikkene. Vi kan med dette lett få en alkoholpolitikk, særlig overfor ungdom, helt ute av styring med alle de følger det vil kunne få både for den enkelte og for samfunnet.

Disse medlemmer har merket seg at matkjedene regner med å selge rusbrus årlig for opp mot en milliard kroner. Dette viser tall fra dagligvarebransjen. Dette blir en lovlig vare som på lik linje med andre vil bli solgt i butikkene. I 2003 vil det trolig bli solgt mellom 12 og 15 millioner liter rusbrus i norske matbutikker.

Disse medlemmer mener at det nå er svært viktig å påse at omsetningen i butikkene blir godt kontrollert med henblikk på for eksempel aldersbestemmelser. Regjeringen bør også vurdere å innføre ekstra avgifter og pris på rusbrus med sikte på å dempe salget til de unge.

Disse medlemmer har registrert at EØS-avtalen igjen har medført manglende styring for Norge av tiltak vi mener er særlig viktige og ville hatt egen styring på. Da EØS-avtalen ble behandlet i Stortinget høsten 1992, uttalte også flertallet fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti:

"Dette flertall viser til at Norge har fastsatt nasjonale mål for helse- og miljøspørsmål og at EØS-avtalen ikke er til hinder for at man kan opprettholde disse målene. Dette gjelder også Norges aktive politikk for å redusere forbruket av tobakk og alkohol."

Disse medlemmer mener med bakgrunn i dette at Norge strekker seg altfor langt i forhold til EØS-avtalen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil vise til at det har kommet flere henvendelser som knytter seg til hvordan selve praktiseringen med likebehandling av øl og annen drikk med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent skal finne sted. Disse medlemmer viser til at siden en del av de produkter som omfattes av proposisjonen, er spritbasert, så tolkes dette av noen som om at det skal være 20 års aldersgrense for kjøp av denne typen produkter, samt at noen er i tvil om hvorvidt en må ha skjenkebevilling for brennevin for å kunne selge denne typen produkter. Med bakgrunn i de henvendelser som har kommet, og den usikkerhet som synes å knytte seg til selve praktiseringen av den omtalte likebehandlingen av de enkelte typer produkter, finner disse medlemmer det nødvendig å presisere at proposisjonens utgangspunkt er at produkter med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent skal likebehandles. Dette innebærer, slik disse medlemmer ser det, at det skal være 18 års aldersgrense for kjøp av disse produktene, samt at det vil

være nødvendig med skjenkebevilling for de laveste alkoholklassene for øl for å kunne selge denne typen produkter.

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:

Stortinget ber Regjeringen om å utrede konkrete, omsetningsbegrensende tiltak for alkoholholdige varer med alkoholprosent under 4,76 i forbindelse med at dette varespekteret utvides i dagligvarehandelen.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til merknadene og til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endring i alkoholloven (likebehandling av øl og annen drikk med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent)

I

I lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. gjøres følgende endring:

§ 1-3 annet ledd skal lyde:

Med øl forstås gjæret, udestillert drikk som er laget med tørket eller ristet malt som hovedsakelig ekstraktgivende emne. *Kongen kan, uten hinder av § 3-1 første ledd, gi forskrift om at bestemmelsene i denne loven om salg og skjenking av øl med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent skal gjelde tilsvarende for vin eller brennevin i lukket forpakning med samme alkoholinnhold.*

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i sosialkomiteen, den 21. november 2002

John I. Alvheim
leder

Magne Aarøen
ordfører

Åse Gunhild Woie Duesund
sekretær