



STORTINGET

Innst. 200 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra helse- og omsorgskomiteen

Dokument 8:54 S (2022–2023)

Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Erlend Svardal Bø, Mari Holm Lønseth og Lene Westgaard-Halle om salg av sterkøl fra bryggeri

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme en sak med forslag om å utvide adgangen som lokale produsenter av alkoholholdige drikkevarer har til å selge egenproduserte varer med over 4,7 prosent alkoholinhold.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tove Elise Madland, Cecilie Myrseth, Even A. Røed og Truls Vasvik, fra Høyre, Sandra Bruflot, Erlend Svardal Bø og lederen Tone Wilhelmsen Trøen, fra Senterpartiet, Lisa Marie Ness Klungland og Hans Inge Myrvold, fra Fremskrittspartiet, Bård Hoksrud og Morten Wold, fra Sosialistisk Venstreparti, Marian Hussein, fra Rødt, Seher Aydar, fra Kristelig Folkeparti, Olaug Vervik Bollestad, og fra Pasi-

entfokus, Irene Ojala, viser til forslaget i Dokument 8:54 S (2022–2023) om salg av sterkøl fra bryggeri. Statsråd Ingvild Kjerkol har uttalt seg om forslaget i brev til komiteen av 20. desember 2022. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen har avholdt skriftlig høring og har mottatt høringsinnspill fra to organisasjoner: Nasjonalforeningen for folkehelsen og Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan.

Komiteen viser til at statsråden i sitt svarbrev mener at det å åpne gårdsutsalg for alkoholholdige drikker med over 4,7 volumprosent alkohol vil reise betydelige EØS-rettslige problemer og innebære betydelig EØS-rettslig prosessrisiko, dette basert på en utredning gjort ved Senter for Europarett. Samtidig vises det i representantforslaget til at en utredning gjort av advokatfirmaet Kluge har konkludert med at et slikt salg vil kunne være mulig innenfor EØS-retten.

Komiteen merker seg også at Finland åpnet for slik liberalisering i sin alkoholpolitikk i 2017, uten at det har blitt slått ned på av EU-kommisjonen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Rødt vil understreke at vi i Norge har tatt i bruk en bred og helhetlig virkemiddelpakke for å begrense alkoholkonsum og ved det redusere skader og problemer som følge av alkoholbruk. Disse medlemmer viser til at dette innebærer både tilgjengelighetsbegrensende og etterspørselsreducerende virkemidler. Disse virkemidlene har samlet sett begrenset alkoholbruken og dermed skader og ulemper som følge av alkoholbruk.

Disse medlemmer vil understreke viktigheten av at vi opprettholder Vinmonopolets funksjon, og at dette hviler på at unntaket vi har i EØS-lovgivningen

ikke blir utfordret på en slik måte at det truer helheten i norsk alkoholpolitikk. Disse medlemmer vil understreke at Vinmonopolet som salgskanal er viktig også for norske bryggerier, og at det av tilgjengelighetsbegrensende hensyn er en viktig del av norsk alkoholpolitikk. Disse medlemmer viser til at det er bred støtte til Vinmonopolet i befolkningen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til statsrådets vurdering om at det er avgjørende for at de norske tiltakene skal være godkjent, at det opprettholdes et høyt beskyttelsesnivå. Disse medlemmer vil understreke at det er avgjørende at vi fører en alkoholpolitikk som bidrar til at den norske alkoholpolitikken ikke kommer i strid med EØS-retten.

Disse medlemmer vil videre vise til at bryggeriutsalg av øl i begrensede kvantum av hensyn til norsk bryggerikultur, turisme og næringsutvikling i distriktene skal vurderes og sees i sammenheng med helheten av norsk alkoholpolitikk. Disse medlemmer anerkjenner utfordringen med at man ved å utfordre EØS-retten kan utfordre det rettslige grunnlaget for helheten av de alkoholpolitiske tiltakene. Dette vil ikke kunne gjøres uten at det vurderes i sammenheng med totalen av virkemidler som brukes i norsk alkoholpolitikk. Videre vil disse medlemmer vise til omleggingen som er gjort i Finland, og vil høste erfaringer av hvilke eventuelle utfordringer deres omlegging vil gi.

Disse medlemmer mener det skaper unødvendig prosessrisiko og med det usikkerhet rundt flere av Norges viktigste alkoholpolitiske tiltak å gjennomføre dette isolert fra helheten av alkoholpolitiske tiltak.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at de siste årene har vært en stor vekst i antall ølbryggerier i Norge, og at det har bidratt til å skape flere jobber i privat sektor. Det har også fremmet norsk mat- og drikkekultur på en positiv måte. Produksjon av mat og drikke er også en viktig distriktsnæring.

Disse medlemmer viser til at ølbryggeriene i dag har anledning til å søke om salgsbevilling for øl som har under 4,7 prosent alkoholinnhold. Øl med høyere alkoholinnhold enn 4,7 prosent kan kun selges fra Vinmonopolet eller fra restauranter eller utesteder. Disse medlemmer viser til at regjeringen Solberg i 2016 åpnet opp for at bønder som produserer eplesider og mjød, fikk anledning til å drive direkte utsalg av drikkevarer med opptil 22 prosent alkoholinnhold. Disse medlemmer viser til at det ble satt en rekke vilkår for dette. Blant annet krav om nærhet mellom produksjon og salg, og det ble satt en øvre grense for salg ved at produsenten kun kan selge 15 000 liter av produktet per år. Disse medlemmer mener det bør være likebehand-

ling av gårdsutsalg av mjød, fruktvin og eplesider, og sterkøl fra ølbryggeri.

Disse medlemmer merker seg at det også har vært stilt spørsmål ved hvorvidt en slik ordning med salg av sterkøl fra ølbryggeri er innenfor EØS-rettens begrensninger. Disse medlemmer merker seg at Finland, som både er forpliktet til å følge EUs regelverk og har en monopolist på salg av alkohol, har en ordning med salg av sterkøl fra ølbryggeri. Disse medlemmer viser også til at advokatfirmaet Kluge, som har utredet forholdet til EØS på oppdrag fra Bryggeri- og drikkevareforeningen, har konkludert med at det vil være mulig å få til en slik ordning også i Norge innenfor EØS-retten.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme en sak med forslag om å utvide adgangen som lokale produsenter av alkoholholdige drikkevarer har til å selge egenproduserte varer med over 4,7 prosent alkoholinnhold.»

Disse medlemmer støtter forslaget om at det bør tillates å selge sterkøl direkte fra bryggeriene. Alkohol er en lovlig vare, og bryggeriene bør derfor selv kunne omsette sine produkter og selge dem fra gårdsutsalg eller direkte fra bryggeriet. Det er, som forslagsstillerne påpeker, allerede lov å drive direkte utsalg av eplesider og mjød med opp til 22 prosent alkoholinnhold. Det samme bør gjelde for øl med over 4,7 prosent for å likestille produsentene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet merker seg at det er en litt annen tone fra Høyre nå enn tidligere. Da Finland i 2017 foreslo å gjøre endringene som forslagsstillerne viser til, var det helse og omsorgsminister Bent Høie som sørget for at Norge tilsluttet seg en innsigelse fra Sverige for å forsøke å stanse det finske forslaget. Forslaget til endringer i alkoholloven ble likevel gjennomført i Finland i desember 2017, uten store innvirkninger på verken norsk eller svensk brennevinsmonopol. EU har heller ikke grepet inn, og man må derfor kunne anse det som fullt mulig å innføre også her i Norge.

Disse medlemmer mener likevel det er gledelig at Høyre nå er positive til saken og vil være med å støtte liberaliseringer i alkoholloven. Dette forslaget vil bidra til å støtte opp om alle de dyktige, lokale produsentene i Norge som produserer varer av høy kvalitet som de i dag ikke får lov til å selge selv.

Disse medlemmer har den siste tiden blitt gjort oppmerksomme på flere saker om bryggerier som har fått advarsler eller bøter fra Helsedirektoratet fordi de har blitt tagget av privatpersoner i sosiale medier, noe Helsedirektoratet anser som ulovlig alkoholreklame. Bryggeriene risikerer altså bøter for innlegg de ikke selv har lagt ut. Disse medlemmer mener også det er

absurd at serveringssteder som har benyttet emoji-er av glass med drikke i innleggene sine på sosiale medier har blitt bøtelagt for ulovlig alkoholreklame.,

Disse medlemmer mener denne praksisen som Helsedirektoratet nylig har satt i gang, virker lite hensiktsmessig, og at det er bekymringsfullt at det brukes tid og ressurser på å føre tilsyn med hva privatpersoner legger ut på sosiale medier. Det kan nesten virke som om Helsedirektoratet har for lite å gjøre.

På bakgrunn av dette fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen rydde opp i Helsedirektoratets praksis med at bryggerier som blir tagget av privatpersoner på sosiale medier, kan få anmerkninger og bøter for ulovlig alkoholreklame.»

«Stortinget ber regjeringen rydde opp i Helsedirektoratets urimelige praksis med at serveringssteder som bruker emoji-er som kan assosieres med alkohol, blir bøtelagt for ulovlig alkoholreklame.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Kristelig Folkeparti og Pasientfokus viser til statsrådets vurderinger i svarbrevet til komiteen. Disse medlemmer vil ikke støtte forslag om å utvide adgangen til å selge varer med alkoholinnhold. At alkoholholdige drikkevarer over 4,7 volumprosent alkohol, også øl, selges gjennom Vinmonopolet er viktig for å begrense tilgjengeligheten til og forbruket av alkoholholdig drikk. Som statsråden viser til, er tilgjengelighetsbegrensende tiltak ett av flere virkemidler i norsk alkoholpolitikk, og målet er å redusere de skader og ulemper bruk av alkohol kan medføre. Norges restriktive alkoholpolitikk er etter disse medlemmers syn godt begrunnet og bør videreføres.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre og Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme en sak med forslag om å utvide adgangen som lokale produsenter av alkoholholdige drikkevarer har til å selge egenproduserte varer med over 4,7 prosent alkoholinnhold.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen rydde opp i Helsedirektoratets praksis med at bryggerier som blir tagget av privatpersoner på sosiale medier, kan få anmerkninger og bøter for ulovlig alkoholreklame.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen rydde opp i Helsedirektoratets urimelige praksis med at serveringssteder som bruker emoji-er som kan assosieres med alkohol, blir bøtelagt for ulovlig alkoholreklame.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Kristelig Folkeparti og Pasientfokus.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:54 S (2022–2023) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Erlend Svardal Bøe, Mari Holm Lønseth og Lene Westgaard-Halle om salg av sterkøl fra bryggeri – vedtas ikke.

Oslo, i helse- og omsorgskomiteen, den 21. februar 2023

Tone Wilhelmsen Trøen

leder

Morten Wold

ordfører



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Statsråden

Helse- og omsorgskomiteen

Deres ref

Vår ref

Dato

22/4782-

20. desember 2022

Dokument 8:54 S (2022–2023) Representantforslag om salg av sterkøl fra bryggeri

Jeg viser til brev av 2. desember 2022 der Helse- og omsorgskomiteen ber om min uttalelse til representantforslaget fra Erlend Svardal Bøe, Mari Holm Lønseth og Lene Westgaard-Halle om salg av sterkøl fra bryggeri i Dokument 8:54 S (2022–2023).

Representantforslaget lyder som følger:

Stortinget ber regjeringen fremme en sak med forslag om å utvide adgangen som lokale produsenter av alkoholholdige drikkevarer har til å selge egenproduserte varer med over 4,7 % alkoholinnhold.

Forslagsstillerne begrunner forslaget i hensynet til å legge til rette for flere jobber i privat sektor.

Alkohol er ingen vanlig vare. Bruk av alkohol kan medføre skader og problemer for den som drikker, tredjepersoner og samfunnet generelt. Alkoholbruk kan forårsake en lang rekke psykiske og somatiske helseproblemer og sosiale problemer. Risikoen for sykdom øker med gjennomsnittlig alkoholinntak, men selv et lavt alkoholinntak innebærer risiko for alkoholrelatert sykdom eller skade. Det er et mål for norsk alkoholpolitikk å redusere de skader og ulemper bruk av alkohol kan medføre. Det er en klar sammenheng mellom totalforbruket av alkohol i befolkningen og det totale omfanget av alkoholrelaterte skader og ulemper i samfunnet. Regjeringen har derfor i Hurdalsplattformen slått fast at vi ønsker å videreføre en restriktiv alkoholpolitikk og opprettholde Vinmonopolets samfunnsrolle. Norge har også forpliktet seg til WHO's mål om å redusere skadelig bruk av alkohol med 20% innen 2030, sammenliknet med 2010. Dette krever en offensiv og helhetlig alkoholpolitikk som verner om og styrker de eksisterende virkemidlene.

I Norge har vi tatt i bruk en bred og helhetlig virkemiddelpakke som skal bidra til å begrense alkoholkonsum og derigjennom redusere skader og problemer som følger av alkoholbruk. Virkemiddelpakken består av både tilgjengelighetsbegrensende og etterspørselsreducerende tiltak. Bevilgningssystemet, vinmonopolordningen, reklameforbudet, alkoholavgiftene og aldersgrensene er virkemidler som samlet sett har begrenset alkoholbruken og dermed de skader og ulemper som følger av alkoholbruk. At alkoholholdige drikkevarer over 4,7 volumprosent alkohol, også øl, selges gjennom Vinmonopolet er viktig for å begrense tilgjengeligheten til og forbruket av alkoholholdig drikk. Ordningen innebærer fravær av privatøkonomiske interesser som motiverende for salg og bidrar til at omsetning av alkoholholdig drikk skjer i kontrollerte former.

Den EØS-rettslige begrunnelsen for en rekke av de alkoholpolitiske virkemidlene er basert på hensynet til folkehelsen. Norge har valgt å ha et høyt beskyttelsesnivå i sin alkoholpolitikk hvor de ulike alkoholpolitiske virkemidlene i sammenheng gir en konsistent politikk som skal begrense skadevirkningene av alkohol. Hovedprinsippene i den restriktive norske alkoholpolitikken har som oftest blitt godtatt ut fra en EU-/EØS-rettslig vurdering på grunn av det høye beskyttelsesnivået Norge legger til grunn for å beskytte folkehelsen mot skader av alkoholbruk. Betingelsen for å godta våre alkoholpolitiske virkemidler er at restriksjonene er genuint begrunnet i legitime hensyn, egnete og nødvendige for å ivareta disse hensynene, og at restriksjonene inngår i en konsistent politikk som tar sikte på å beskytte folkehelsen. De ulike alkoholpolitiske virkemidlene må ses i sammenheng og en svekkelse av enkelte av dem vil kunne føre til at konsistensen anses svekket og dermed vanskeliggjøre opprettholdelsen av andre restriktive virkemidler. En stadig justering av alkoholpolitikken for å ivareta andre formål enn rent alkoholpolitiske, eksempelvis næringshensyn, vil gradvis redusere beskyttelsesnivået. Dette vil kunne ha betydning for vurderingen av hvorvidt enkelttiltak er å anse som egnet og nødvendige etter EØS-retten. På et tidspunkt kan man risikere at eksisterende alkoholpolitiske virkemidler må avvikles fordi man ikke lenger har en konsistent og helhetlig alkoholpolitikk. Det vil også kunne gjøre det vanskelig å innføre nye alkoholpolitiske virkemidler.

Representantforslagets ordlyd omfatter alle alkoholholdige drikkevarer, mens omtalen kun viser til øl og ikke andre alkoholholdige drikkevarer som er omfattet av EØS-avtalen og Vinmonopolets enerett. Etter EØS-avtalen kreves det at Norge, i sin regulering av alkoholholdige drikkevarer, likebehandler norske og utenlandske produsenter. Dette innebærer at det for produkter som er omfattet av EØS-avtalen ikke kan stilles andre krav til omsetning av utenlandske produkter enn for norske produkter. Av den grunn er det problematisk å åpne for at øl med alkoholprosent over 4,7 kan selges utenfor Vinmonopolet, mens andre produkter med tilsvarende volumprosent må selges gjennom monopolet.

Som vist til i representantforslaget gjelder andre regler for eplesider og mjød. Dette skyldes at disse produktene ikke er omfattet av EØS-avtalen og dermed ikke omfattet av likebehandlingskravet. I forbindelse med at det ble åpnet for såkalt gårdsutsalg av produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen, ble det også vurdert hvorvidt det kunne la seg gjøre å

åpne for tilsvarende salg av produkter som er omfattet av EØS-avtalen. Helse- og omsorgsdepartementet bestilte en EØS-rettslig vurdering av om salg av alkohol fra nisjeprodusenter kan tillates uten å svekke dagens monopolordning. Utredningen ble utført av Finn Arnesen og Fredrik Sejersted den gang begge var professorer ved Senter for Europarett.

Utredningen viste at det å åpne for gårdsutsalg av alkoholholdige drikkevarer over 4,7 volumprosent alkohol som er omfattet av EØS-avtalen (herunder øl), ville reise betydelige EØS-rettslige problemer og innebære betydelig EØS-rettslig prosessrisiko nærmest uavhengig av hvordan ordningen utformes. Utrederne uttalte bl.a.: «En slik ordning vil innebære at norske produsenter får en salgskanal som utenlandske ikke har, og at norske produsenter får et fortrinn fremfor utenlandske. Dette er en form for forskjellsbehandling som det EØS-rettslig vil være vanskelig å forsvare som legitimt begrunnet og forholdsmessig.» og videre: «Dersom en slik ordning innføres vil den med stor sannsynlighet bli angrepet rettslig, enten av ESA eller av private aktører – og mest sannsynlig vil staten da tape.»

Dette viser etter slik jeg ser det at det ikke kan åpnes for at bryggerier kan selge egenprodusert øl over 4,7 volumprosent alkohol direkte fra sine egne produksjonslokaler, mens øvrige produkter over 4,7 volumprosent alkohol må selges gjennom Vinmonopolet. Det har ikke betydning at det legges begrensninger på mengde og at produktet er egenprodusert slik forslaget viser til, da slikt salg uansett vil innebære forskjellsbehandling av norske og utenlandske produsenter og således være i strid med likebehandlingskravet.

Jeg er kjent med at Finland i senere tid har foretatt en rekke liberaliseringer av alkoholpolitikken. Jeg mener imidlertid at man ikke kan trekke den slutning at den EØS-rettslige prosessrisikoen bortfaller på bakgrunn av at EU-kommisjonen ikke har slått ned på den finske ordningen. Representantforslaget reiser komplekse og til dels kompliserte EØS-rettslige problemstillinger, og jeg vil for øvrig påpeke at en juridisk utredning utført på oppdrag fra en part som har interesser i saken etter mitt skjønn ikke er et tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at forslaget kan gjennomføres uten betydelig EØS-rettslig prosessrisiko.

I tillegg til den EØS-rettslige prosessrisikoen, er det å åpne for salg av sterkøl fra bryggeri heller ikke i tråd med regjeringens ønske om å opprettholde Vinmonopolets samfunnsrolle og videreføre en restriktiv alkoholpolitikk slik det følger av Hurdalsplattformen. Jeg vil ikke anbefale Stortinget å vedta forslaget.

Med hilsen



Ingvild Kjerkol

