



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

