

Sosialdepartementet
Einar Gerhardsens plass 3
Postboks 8019 Dep,
0030 Oslo

Oslo, 25.02.04

Høringsuttalelse - Forslag til endringer i alkoholoven m.m.

Actis - Rusfeltets samarbeidsorgan takker for invitasjonen til å svare på høringen om endringene i alkoholoven. Vi er glade for at departementet nå har tatt initiativet til å rydde opp i og klargjøre retningslinjene for salg og skjenking av alkohol. Vi tror at det i framtiden vil bli enklere for alle instanser å forholde seg til lovverket.

Nedenfor følger Actis' konkrete kommentarer til forslagene til høringsnotatet.

Kapittel 2: KOMMUNAL STYRING, SAKSBEHANDLING OG KONTROLL

Actis er enige i departementets forslag om å gi kommunene større frihet til å organisere sitt alkoholpolitiske arbeid ut fra lokale forhold. Interkommunalt samarbeide er også etter vår oppfatning et steg i riktig retning for flere kommuner.

Kapittel 2.3: Kommunal alkoholpolitisk handlingsplan

Ved å gi kommunene større frihet til å organisere sitt alkoholpolitiske arbeid, får kommunene et stort og viktig ansvar å forvalte. Actis mener at kommunale alkoholpolitiske handlingsplaner da blir enda viktigere enn tidligere, og det er betryggende å se at departementet allerede har gitt Sosial- og helsedirektoratet i oppdrag å revidere den eksisterende veilederen for kommunale rusmiddelpolitiske planer.

Actis vil foreslå å lovfeste en årlig statusrapport om handlingsplanens gjennomføring i hver enkelt kommune. En slik rapport skal vurdere bruken av de virkemidler kommunen har i forhold til utviklingen i kommunen basert på noen helse- og sosialfaglige parametere, som f.eks. antallet alkoholavhengige, blandingsmisbrukere, rusrelatert vold mv. Det bør videre vurderes oppfølging, tilsyn og kontroll fra statlig sosialfaglig myndighet om bruken av planinstituttet. Hensikten er å sikre at handlingsplanene blir brukt til å vurdere politikktiltakene løpende.

I anledning en innstramning av retningslinjene for utarbeidelse av kommunale alkoholpolitiske handlingsplaner, vil Actis bringe inn følgende forslag:

Actis opplever at utviklingen av bevillingspolitikken i kommunene har blitt en reell trussel mot målsettingen i *Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003-2005*, der opprettholdelse av rusfrie soner er et sentralt virkemiddel. Stadig flere arenaer blir preget av alkoholservering og salg, og dette bidrar til at barn og unge, familier og rusavhengige har få alternativer til en rusfri tilværelse i det offentlige rom.

Idrett og organisasjonsliv er kanskje de mest synlige området hvor vi etter vår mening er i ferd med å få en alvorlig utvikling. Actis har forståelse for at vanskelige rammebetingelser generelt setter både idretten og organisasjonslivet under økonomisk press og at det dermed er fristende å søke om og starte skjenkevirksomhet på idrettsarrangementer/-arenaer eller inngå avtaler med alkoholindustrien for å sikre inntekter. Det er også en kjensgjerning at sponsorer tilknyttet alkoholindustrien legger sterkt press på norske arrangører av internasjonale konkurranser for at de skal tilrettelegge for markedsføring av fabrikkmerker og produkter i forbindelse med konkurransene. Dette har norsk idrett i høy grad klart å stå imot, men Skiforeningens søknad om skjenkebevilling til arrangementer i Holmenkollen viser at dette forsvaret er i ferd med å slå sprekker. Actis er at den oppfatning at hverken kortsiktige eller langsiktige inntektsmuligheter må gå på bekostning av hensynet til barn og ungdoms mulighet til å utøve aktiviteter i rusfrie miljøer. Samtidig ønsker Actis at all idrett skal holdes totalt rusfri, også når det kun er voksne over 18 år tilstede. Det bør derfor legges føringer i retningslinjene for kommunale ruspolitiske handlingsplaner slik at det ikke kan gis salgs- eller skjenkebevilling for alkohol i forbindelse med idrettsarrangementer/-arenaer eller til arrangementer der barn og ungdom deltar eller er tilstede. Det bør heller ikke gis anledning til salg og skjenking i bygninger eid av kommunen (skoler, religiøse forsamlingssteder osv.)

Kapittel 2.8: Kommunale kontrollutvalg og andre sider ved kommunens kontroll

Departementet foreslår i høringsnotatet at hjemmelen til å gi forskrift om opprettelse av kontrollutvalg endres slik at forskriftshjemmelen ikke lenger omfatter adgangen til å gi forskrift om opprettelse av kontrollutvalg og øvrig organisering av kontrollen med salgs- og skjenkestedene. Actis er uenig i dette forslaget og ber om at man opprettholder kravet om at kommunene skal opprette kontrollutvalg.

Kommunenes anledning - og plikt - til å føre kontroll med skjenkingen og utøve effektive reaksjoner ved brudd på skjenkebestemmelsene er svært viktig fordi vi nå har kommet i en situasjon der de fleste i praksis tildeles bevilling. Prinsippet om at bevilling skal være lett å få og lett å miste, er utbredt i kommunene i dag, men i praksis er det vanskeligere å miste bevillingen enn det kommunene selv gir uttrykk for. Et viktig poeng er at enkelte kommuner nok kvier seg for å inndra bevillinger selv når det foreligger klare brudd på skjenkebestemmelsene fordi man er usikker på om man har juridisk godt nok grunnlag i et eventuelt søksmål.

Å utvikle en edruskapspolitikk er ikke begrenset til å si ja eller nei til bevillinger. I arbeidet med å utvikle nye retningslinjer for kommunenes ruspolitiske planer bør departementet derfor se på muligheten for å forplikte kommunene til å følge opp sine egne planer og at disse planene skal være i tråd med *Regjeringens handlingsplan mot rusproblemer*. Det bør fastsettes at hver kommune skal ha et eget, politisk oppnevnt kontrollutvalg som kan følge opp de politiske aspektene av kontrollene. Disse kan engasjere f.eks. et ekspertpanel eller et firma til å utføre selve kontrollbesøkene. Dersom kommunene stilles helt fritt i forhold til innholdet i de ruspolitiske handlingsplanene, vil man fort kunne komme i en situasjon der kontrollfunksjonen reduseres til et teknisk spørsmål. Kontrollsystemene må være en integrert del av kommunens helhetlige edruskapspolitikk.

Actis ber også departementet vurdere hvordan man gjennom alkoholloven kan demme opp for at en lang rekke "nye" bransjer innenfor handelsstanden, altså andre enn restauranter og dagligvarebutikker, nå er i ferd med å søke om salgs- eller skjenkebevilling. Frisører som søker om skjenkebevilling har allerede fått behørig medieoppmerksomhet, og bensinforhandlernes bransjeforening har som et av sine viktigste mål å sikre at bensinstasjonene får rett til å selge øl. På dette området vil kommunene bli utsatt for et betydelig press framover, siden alle innenfor dagligvare- og serveringsbransjen nå i praksis får bevilling og siden det er økende konkurranse mellom dagligvarebutikkene og f.eks. bensinstasjoner.

Kapittel 2.10: Stedlig kontroll med salgs- og skjenkebevillinger

Actis vil berømme departementet for forslaget om å tilrettelegge for en mer effektiv, målrettet og helhetlig stedlig kontroll med salgs- og skjenkebevillinger. Vi vil anbefale at lovverket tilpasses muligheten for regler som gir en større effektivitet i utførelsen av kontrollene, slik at man kan oppnå å gjennomføre flere kontroller enn tidligere.

Kapittel 2.15: Inndragning på grunnlag av diskriminering ved skjenkestedet

Actis støtter departementets forslag om inndragning på grunn av diskriminering ved skjenkestedet. Vi mener imidlertid at det må inn i lovverket at narkotikaomsetning får umiddelbare konsekvenser for bevillingen.

Kapittel 2.16: Bevillingsmyndighetens sanksjonsmuligheter

Actis støtter departementets forslag om adgang til å stille nye vilkår i bevillingen, da vi oppfatter at dette vil gi kommunene større og mer fleksibel mulighet til å benytte seg av sanksjonsmulighetene.

Kapittel 2.17: Bevillingsgebyrene

I anledning departementets forslag til justering av bevillingsgebyrene, fremmer Actis forslag om følgende justering av eksisterende lov om gebyr:

Bevillingsgebyrene bør i større grad kunne fungere som alkoholpolitisk virkemiddel. Det bør lovfestes gebyrer som beregnes ut fra prosentandel av omsetningen av alkoholholdige varer. Inntektene fra bevillingsgebyrene skal i sin helhet benyttes til styrking av forebyggingstiltak og alkoholfrie serveringssteder. Hver kommune bør nedsette et utvalg, bestående av representanter fra lokale frivillige organisasjoner, idrettslag, representanter fra kommunen etc., som fordeler disse midlene til lokale rusforebyggende tiltak.

Actis er åpen for å bidra med en problematisering av forslaget dersom det er ønskelig å se nærmere på dette.

Kapittel 3: BEVILLINGSSYSTEMET FOR SALG OG SKJENKING M.M.

Forpliktelser som pålegges Norge i forbindelse med EØS-avtalen og rusbrusdommen, har fått konsekvenser som påvirker norsk alkohollovgivning. Vi har derfor forståelse for at departementet

mener det er nødvendig og foreslå endringer i alkoholloven for definisjonen alkoholtyper og bevillingssystem. Actis støtter derfor departementets forslag om å etablere et bevillingssystem som er basert på alkoholvolum og prinsippet om likebehandling av øl, vin og brennevin.

Kapittel 3.5: Aldersgrenser for skjenking og salg

Kapittel 3.6: Forslag til aldersgrense ved skjenking

Kapittel 3.7.1: Forslag til aldersgrense ved salg via dagligvare

Kapittel 3.7.2: Forslag til aldersgrense ved salg via Vinmonopolet (Kap. 3.7.2)

Actis tar til etterretning departementets forslag til aldersgrenser for salg og skjenking av alkoholholdige varer.

Departementet bruker for øvrig i sitt forslag det argument at forskjellen mellom en volumprosent på 15 og 22 vil være liten og at ungdom i alderen 18-20 år i hovedsak antas å foretrekke vin og blandingsprodukter med lavere alkoholinnhold enn 16 volumprosent. Vi gjør i denne anledning oppmerksom på at det siden rusbrusens inntog i dagligvarehandelen er avdekket flere eksempler på at ungdom blander rusbrus med sprit over 22 volumprosent for å oppnå en større og raskere promille. Det kreves naturlig nok at man følger denne utvikling over tid og parallelt gjennomfører forskningsstudier på dette. Vi vil anmode departementet om å følge denne utviklingen tett og om mulig sette inn tiltak hvis denne utviklingen fortsetter.

Kapittel 3.8: Alkoholovens saklige virkeområde

Vi vil berømme departementet for å ha tatt hensyn til alkoholindustriens stadige flere aggressive og spekulative alkoholprodukter, og vi støtter forslaget om ytterligere tydeliggjøring gjennom ny forskriftshjemmel.

Kapittel 5: REKLAMEFORBUDET

Actis er glad for at departementet holder en fortsatt stø kurs i forhold til å opprettholde dagens forbud mot reklame for alkohol.

Utviklingen i flere europeiske land går nå i retning av en innstramning av adgangen til reklame for alkoholholdig drikk. Vi viser f.eks. til at Frankrikes alkohollov, Loi Evin, bl.a. fastslår forbud mot alkohol- og tobakksreklame på TV, kino og radio. Den irske regjeringen varslet i fjor at den ønsker å skjerpe inn reglene for alkoholreklame. Den britiske legeföreningens anmodet i fjor regjeringen om å innføre totalforbud mot alkoholreklame. Den latviske regjeringen vurderer forbud mot alkoholreklame i TV. Dette er bare noen få eksempler på at utviklingen i Europa ikke bare går i liberaliserende retning.

Actis' stedlige representant i Brussel vil være behjelpelig med opplysninger om reklamespørsmålet i EU-landene dersom det er ønskelig.

Helsemerking av alkoholholdig drikk

Actis foreslår at det nedfelles i alkoholloven at all alkoholholdig drikk skal merkes tydelig med helseadvarsler om skader ved høyt forbruk. Spørsmålet om helseadvarsler er i stor grad en del av spørsmålet om markedsføring av alkohol. Alkohol markedsføres i dag slik sigaretter ble markedsført på 1950-tallet, ved blant annet å spille på sex og suksess, men uten at helsefarene som er forbundet med høyt alkoholforbruk, er nevnt. WHO rangerer i sin *World Health Report 2002* de ti største risikofaktorene for folkehelsen globalt, og alkohol er plassert på en femteplass, etter underernæring, usikker sex, høyt blodtrykk og tobakksrøyking.

I Europa er man i ferd med å bli oppmerksom på mulighetene som ligger i helsemerking av alkohol. Det irske helsedepartementet meldte tidligere i år at de ønsket å innføre helseadvarsler på alkoholfasker. Helseminister Micheal Martin uttalte at helseadvarslene var ment som en del av en ny alkohollov som skal foreslås i løpet av året. Helseministerens forslag får støtte fra irske leger. I følge en undersøkelse gjort av *The Irish Medical Times*, sier nesten 75% av allmennlegene at de ønsker lignende advarsler på alkohol som man har på tobakk.

Storbritannia vurderer nå det samme, begrunnet i et ønske om bedre folkehelse. I henhold til rapporter i pressen vurderer regjeringen helsemerking og informasjon om alkoholenheter. Den britiske legeforening har i flere år bedt regjeringen i Storbritannia om å innføre nettopp helseadvarsler på alkohol og nylig har det bestemt å arbeide for et totalt alkoholreklameforbud. (Kilde: Europanytt, <http://www.europanytt.no/index.html?infoPage=oppslag.html&id=161&languageCode=&frameID=3>.)

Actis mener at alle bør oppmuntres til å ta positive helsevalg som vil bedre livskvaliteten for dem selv. Vi viser også til at det er etablert praksis i Norge for at "retten til å vite" er grunnleggende i forbrukerpolitikken. Dette gir seg utslag i utvikling av bedre merke- og informasjonsordninger knyttet til ingredienser, produksjonssted, miljøkvaliteter, etiske kvaliteter, produksjonsmåter osv. for mange produkter. Denne trenden er kanskje spesielt sterk mht. mat- og drikkevarer. Forbrukerne skal ha rett til å vite hvilken helse- og miljørisiko som er knyttet til det de drikker og spiser. Dette er et prinsipp som også bør inkludere alkoholholdige drikkevarer, som medfører langt større helserisiko og helseskader enn mange av de andre produktene som etter hvert blir underlagt strenge merke- og informasjonskrav.

Actis har mer informasjon om helsemerking av alkohol og oversender gjerne et notat om bruk av helseadvarsler og innhold, karakter og plassering av slike advarsler dersom det er ønskelig.

Kapittel 6: RAMMEBETINGELSER FOR AS VINMONOPOLETS VIRKSOMHET

Actis støtter forslaget om avvikling av Landsplan for Vinmonopolet. Actis vil imidlertid understreke at Vinmonopolets utvikling, spesielt antall utsalg og opptreden i markedet generelt, må følges opp fra politisk hold slik at Vinmonopolet til enhver tid bidrar på best mulig måte til å nå målene for alkoholpolitikken, slik de bl.a. er formulert i Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer. En

eventuell opphevelse av Landsplanordningen må ikke bli et trekk i retning av at Vinmonopolet blir markeds- og profitorientert. Det må heller ikke være et signal om friere tøyler til nyetableringer. EU har godkjent Norges ordning med Vinmonopol, men dette forutsetter en viss begrensning i utbredelsen av utsalg for at argumentet om tilgjengelighetsbegrensning som virkemiddel for å holde totalforbruket nede, skal holde.

Actis mener det er svært viktig at Vinmonopolets utsalg er bedriftsøkonomisk bærekraftige. Derfor må Vinmonopolet forpliktes til å unngå etablering av utsalg på steder der det er grunn til å tro at de vil bli underskuddsforetak, enten pga. for høy tetthet av utsalg i byene eller pga. lav befolkningstetthet rundt utsalg i distriktene. En måte å unngå dette på, er å tillate såkalte kombinasjonspol (ølutsalg og Vinmonopolutsalg i ett) i de kommunene som ønsker det.

Kapittel 6.4: Kommunens saksbehandling ved etablering av nye Vinmonopolutsalg

I høringsnotatet er det ikke drøftet minimumskrav til Vinmonopolutsalg eller kriterier for beliggenhet, men høringsnotatet kan leses slik at dette er et ansvar som skal ligge hos Vinmonopolet selv. Med den utbredelsen og tilgjengelighet til Vinmonopolutsalg vi har i dag, mener Actis at ikke er bedriftsøkonomisk forsvarlig å etablere stort flere ordinære utsalg. Skal Vinmonopolet ekspandere ytterligere, vil det kun kunne skje gjennom en ny type utsalg og bare dersom man legger bedriftsøkonomiske kriterier til grunn. Ideen om "minipol" har vært luftet tidligere. Actis er imidlertid meget skeptisk til en ordning med "minipol" dersom disse etableres som kiosk inne i en hvilken som helst annen forretning og at man "leier" både bestyrer og ansatt i "minipolet" hos eier av denne forretningen. Nye konstallasjoner à la post i butikk, samdriftsløsninger i kjøpesentra osv. må unngås.

Actis mener derfor at det bør fastsettes kriterier for hvor Vinmonopolutsalg kan etableres. Et slikt kriterium kan eksempelvis være at det er et markert skille mellom vinmonopolutsalg og annen forretningsvirksomhet, samt at ansvarlig leder av "minipolutsalget" skal ha dette som hovedgjefte. Kravet til skille mellom Vinmonopolutsalg og annen forretningsvirksomhet bør bare kunne fravikes dersom det er snakk om "kombinasjonspol" (ølutsalg og Vinmonopolutsalg i ett).

Kapittel 6.5: Tidsinnkrenkninger for salg fra AS Vinmonopolets utsalg

Actis mener at det ikke må åpnes for at Vinmonopolets selv skal kunne fastsette åpningstiden utover kl. 18.00. Dette ville i så fall i praksis bety at Vinmonopolutsalgene på f.eks. kjøpesentra vil kunne holde åpent til kl. 20.00, som er det de langt fleste dagligvarebutikker har som maksimal salgstid. Actis vil derfor anmode om at alkoholloven skal fastsette stengtids for Vinmonopolets utsalg til kl. 18.00 på hverdager og 16.00 på lørdager.

Kapittel 6.6: Publikumsprøving i butikkenes lokaler etter stengtids

Actis vil til slutt gi sin støtte til departementets konklusjon om Vinmonopolets adgang til prøvesmaking av alkoholholdig drikk.

Kapittel 6.7: Forslag om enkelte endringer i vinmonopolloven

Actis støtter de vurderinger departementet har gjort omkring endringene i Vinmonopolloven. Vi er opptatt av at man skal være forsiktig med å imøtekomme den forventning og de behov som til enhver tid finnes i alkoholmarkedet, men vi anser det også som viktig at Vinmonopolet får rom for å utvikle seg i takt med samfunnets utvikling. Legitimiteten til monopolet består av tilgjengelighet, kvalitet og kompetanse hos ansatte i lokaliteter som er tillitsvekkende.

Avslutningsvis vil vi påpeke at vi mener mange av reguleringsbestemmelsene i alkohollovgivningen enkeltvis kan oppfattes som marginale med liten betydning for sosial velferd og helse. Men når en rekke av disse bestemmelsene samtidig svekkes eller fjernes uten at de erstattes av nye tiltak, vil den samlede virkning være negativ. Dette blir ytterligere forsterket når avgiftsinstrumentet svekkes samtidig som kommunenes forvaltning av alkoholloven fører til økt tilgjengelighet. Actis vil derfor sterkt understreke betydningen av tiltakene sett under ett.

Vennlig hilsen

Actis - Rusfeltets samarbeidsorgan

Anne-Karin Kolstad
generalsekretær