

Høringsnotat

5. juni 2026

Om endringer i alkoholloven og alkoholforskriften –
utvidet ordning for begrenset salg av alkoholholdig
drikk direkte fra produsent

Høringsfrist:

5. september 2026

1	Innledning.....	5
2	Bakgrunn.....	6
3	Salg av egenprodusert drikk som en del av helhetlige reiselivsopplevelser....	7
3.1	Produksjon av alkoholholdig drikk blant norske produsenter	8
4	Alkohol som rusmiddel og norsk alkoholpolitikk	10
4.1	Alkohol som rusmiddel	10
4.2	Norsk alkoholpolitikk.....	12
4.2.1	Den alkoholpolitiske virkemiddelpakken.....	12
4.2.2	Særlig om monopolordningen.....	12
5	Gjeldende rett – dagens regler for salg, skjenking og tilvirkning av alkoholholdig drikk	13
5.1	Definisjon av alkoholholdig drikk	13
5.2	Bevillingsplikt	14
5.3	Salg av alkoholholdig drikk	14
5.3.1	Kommunal salgsbevilling – alkoholholdig drikk inntil 4,7 volumprosent alkohol.....	15
5.3.2	Kommunal salgsbevilling til Vinmonopolet	15
5.3.3	Salgsbevilling for samme lokale som er gitt skjenkebevilling	16
5.3.4	Inndragning av kommunale salgsbevillinger.....	16
5.4	Produksjon av alkoholholdig drikk – tilvirkning	17
5.4.1	Statlig tilvirkningsbevilling.....	17
5.4.2	Tilvirkning etter utvidet kommunal salgsbevilling	18
5.4.3	Tilvirkning etter utvidet kommunal skjenkebevilling.....	19
5.5	Tidsinnskrenkninger for salg av alkoholholdig drikk.....	19
5.5.1	Tidsinnskrenkninger for salg av alkoholholdig drikk fra Vinmonopolet.....	19
5.5.2	Tidsinnskrenkninger for salg av alkoholholdig drikk etter §§ 3-b og 3-1c	20

5.5.3	Tidsinnskrenkninger for salg av alkoholholdig drikk inntil 4,7 volumprosent alkohol.....	20
5.6	Avgiftsregelverket – herunder redusert alkoholavgift for små bryggerier	20
5.7	Reklameforbudet.....	20
6	Rettstilstanden i andre nordiske land	21
6.1	Innledning	21
6.2	Finland	22
6.2.1	Utvikling i regelverket knyttet til salg av alkohol	22
6.2.2	Hovedtrekkene i den finske ordningen for gårdssalg.....	22
6.3	Sverige	24
6.3.1	Utredninger av gårdssalg i Sverige.....	24
6.3.2	Hovedtrekkene i den svenske ordningen:	25
7	EØS-rettslige rammer for alkoholpolitikken, og detaljsalgsmonopolet.....	27
7.1	Utgangspunkt etter EØS-retten	27
7.2	EØS-avtalen artikkel 11 og 13	27
7.3	EØS-avtalen artikkel 16 om statlige handelsmonopoler	28
7.4	Forholdet mellom artikkel 11 og 13 om det frie varebyttet og artikkel 16 om statlige handelsmonopoler.	29
7.5	EU-domstolens avgjørelse i sak C-198/14 Visnapuu.....	29
8	Internasjonale handelsrettslige forpliktelser	30
9	Departementets vurdering – forslag om å åpne for begrenset salg av alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent alkohol direkte fra små produsent..	31
9.1	Overordnet om forslaget	31
9.2	Ny ordning for produkter som er omfattet av EØS-avtalen.....	33
9.2.1	Utforming av ordningen.....	33
9.2.2	Varer som omfattes av ordningen.....	33
9.2.3	Produsenter som omfattes av ordningen.....	35

9.2.4	Innsatsvarenes opprinnelsessted.....	39
9.2.5	Krav om helhetlig karakter og salgstilbud	40
9.2.6	Krav om deltakelse på betalt besøksarrangement med kunnskapshevende innslag.....	41
9.2.7	Volum som kan selges per år.....	43
9.2.8	Volum som kan selges til hver enkelt kunde per besøk	44
9.2.9	Krav til produksjonssted og utsalgssted	46
9.2.10	Salgstider	46
9.3	Saksbehandling og tilsyn.....	47
9.3.1	Innledning.....	47
9.3.2	Bevillingsmyndighet.....	47
9.3.3	Særlig om tilbakekall og inndragning ved innføring av ny foreslått ordning.....	48
9.3.4	Salgsbevilling for samme lokale som er gitt skjenkebevilling	50
9.4	Departementets forslag oppsummert.....	50
10	Forslagets forhold til EØS-retten og WTO-rettslige forpliktelser	51
10.1	Innledning.....	51
10.2	EØS-rettslige vurderinger	51
10.3	Handelsrettslige vurderinger	56
11	Ordningens varighet.....	56
12	Samfunnsmessige, økonomiske og administrative konsekvenser	57
12.1	Konsekvenser for reiselivsnæringen herunder små produsenter av alkoholholdig drikk	57
12.2	Økonomiske konsekvenser for det offentlig, herunder kommunen som bevillingsmyndighet	57
12.3	Folkehelsekonsekvenser	58
13	Forslag til lov- og forskriftsendringer	58
13.1	Lovtekniske vurderinger.....	58

13.2	Forslag til endringer i alkoholloven	59
13.3	Endringer i alkoholforskriften	62

1 Innledning

I dette høringsnotatet foreslår Helse- og omsorgsdepartementet endringer i alkoholregelverket som gir produsenter av alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent som er omfattet av EØS-avtalen, en begrenset mulighet til å selge egenprodusert drikk direkte til forbruker. Ordningen i er første omgang foreslått å være av midlertidig varighet. Den må evalueres og eventuelt kunne reverseres dersom det er nødvendig av alkoholpolitiske eller EØS-rettslige grunner.

Formålet med forslaget er å gi små produsenter av alkoholholdig drikk mulighet til å selge egne produkter direkte fra tilvirkningsstedet som del av en besøksopplevelse. Forslaget vil gi reiselivsaktører knyttet til produksjonssteder for mat og drikke, et større handlingsrom for å utvikle og tilby attraktive reiselivsprodukter, samtidig som den restriktive alkoholpolitikken, herunder vinmonopolordningen, opprettholdes. En grunnleggende forutsetning for å innføre denne ordningen, er at Vinmonopolet kan bestå i sin nåværende form. For å sikre at ordningen ikke blir en alternativ salgskanal som uthuler Vinmonopolets enerett til salg av alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent alkohol, er det en begrenset salgsordning i tilknytning til besøksopplevelser som det her foreslås å tillate. Forslaget innebærer at tilgjengeligheten til alkoholholdig drikk øker marginalt ved at enkelte mindre aktører som i dag ikke kan selge alkoholholdig drikk, får en mulighet til slikt salg. En begrenset ordning som i liten grad øker den totale tilgjengeligheten vil i tillegg sikre at ordningen er i tråd med den norske alkoholpolitikken og at man beholder et høyt beskyttelsesnivå av folkehelsen. Den foreslåtte ordningen er derfor underlagt en rekke restriksjoner som samlet og på ulik måte skal begrense tilgjengeligheten til alkoholholdig drikk. Dette er nødvendig for å sikre en fortsatt restriktiv alkoholpolitikk, unngå uthuling av vinmonopolordningen, og for å sikre at ordningen er i tråd med Norges EØS-rettslige forpliktelser.

I hovedtrekk foreslår departementet at:

- Produkter i både alkoholholdig drikk gruppe 2 og 3 omfattes av ordningen. Det foreslås at den alkoholholdige drikk som selges må tilvirkes på stedet altså gjæres eller destilleres hos den aktuelle tilvirkeren. Produkter som fremstilles ved å blande inn alkohol fremstilt av andre tilvirkere vil således ikke kunne selges.
- Ordningen omfatter kun små tilvirkere (fastsatt gjennom grenser for produksjonsvolum).
- Tilvirkerne må være økonomisk og juridisk uavhengige.
- Bevilling kun kan gis til tilvirkere der salget utgjøre en del av stedets helhetlige karakter og salgstilbud.

- Det kan bare gis bevilling til salg av egenproduserte produkter dersom det tilbys et betalt besøksarrangement med kunnskapshevende innhold.
- Det settes en volumgrense for salg til hver enkelt besøkende per besøk.
Departementets forslag er at det kun kan selges inntil 1,5 liter alkoholholdig drikk gruppe 2 og inntil 0,5 liter alkoholholdig drikk gruppe 3, men ber om innspill på andre alternativer opp til en mengde tilsvarende den tollfrie kvoten (1 liter brennevin, 1,5 liter vin, 2 liter øl).
- Det kun kan selges inntil 15 000 liter alkoholholdig drikk gruppe 2 eller inntil 5 000 liter alkoholholdig drikk gruppe 3 per år.

De ulike begrensningene utgjør en «pakke» som samlet sett skal gi en så begrenset ordning at det kun vil ha en marginal innvirkning på totalkonsumet av alkohol og skadevirkninger som følge av alkoholbruken. Dette innebærer at dersom det lempes på en av begrensningene for ordningen, må det strammes inn på en annen. Departementet har forsøkt å finne en balanse slik at de vilkårene som foreslås, i størst mulig grad tar hensyn til formålet med ordningen som er å gi små produsenter muligheten til å tilby og utvikle helhetlige reiselivsopplevelser, innenfor rammen av en konsistent og fortsatt restriktiv alkoholpolitikk. Departementet ber om høringsinstansenes syn på de ulike vilkårene herunder de ulike grensene som er foreslått knyttet til produksjonsvolum og salgsvolum per år og per besøkende per besøk.

Bakgrunnen for forslaget fremgår av punkt 2. I punkt 3 beskrives reiselivsnæringen knyttet til mat og drikke i Norge og eksisterende produksjon av alkoholholdig drikk. I punkt 4 omtales alkohol som rusmiddel og norsk alkoholpolitikk. I punkt 5 beskrives gjeldende rett. I punkt 6 beskrives rettstilstanden i Finland og Sverige herunder en beskrivelse av den svenske ordningen med salg av alkohol fra småskala produsenter. I punkt 7 beskrives de EØS-rettslige rammene for alkoholpolitikken og vinmonopolordningen. I punkt 8 beskrives internasjonale forpliktelser utenom EØS-avtalen. Departementets forslag til ny ordning fremgår av punkt 9. I punkt 10 vurderes forslagets forhold til EØS-retten og WTO-rettslige forpliktelser. Ordningens varighet beskrives i punkt 11. I punkt 12 beskrives samfunnsmessige, økonomiske og administrative konsekvenser av den foreslåtte ordningen. Forslag til lov- og forskriftsendringer fremgår av punkt 13.

2 Bakgrunn

12. desember 2024 fattet Stortinget anmodningsvedtak nr. 111 som lyder:

«Stortinget ber regjeringen om å gjennomføre en utredning for å avklare handlingsrommet for utvidede salgsmuligheter for alkoholprodukter for øl, sterkøl, vin og brennevin. Dette inkluderer gårdssalg, bryggeriutsalg og utredning av forbedringer i Taxfreeordningen. Utredningen skal ta utgangspunkt i at det er en forutsetning at Vinmonopolet består i sin nåværende form.»

Våren 2025 fikk advokatfirmaet Lund & Co i oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet å utrede det EØS-rettslige handlingsrommet for salg av

alkoholholdig drikk med over 4,7 volumprosent alkohol som er omfattet av EØS-avtalen utenfor Vinmonopolet. I konkurransegrunnlaget fra departementet til oppdragstakere ble det henvist til utredningen av det EØS-rettslige handlingsrommet som ble foretatt i 2014, samt rettsutviklingen som har funnet sted siden da, herunder at den finske alkoholloven er endret og at Sverige på det tidspunktet hadde sendt et forslag om å åpne for småskala gårdssalg av alkoholholdige drikk direkte fra produsent på EU-notifisering.

«I lys av den utviklingen som har skjedd i Finland og Sverige siden 2014, vil departementet på nytt utrede spørsmålet om hvilket EØS-rettslig handlingsrom det er for salg av alkoholholdig drikk som er omfattet av EØS-avtalen, utenfor Vinmonopolet.»

Advokatfirmaet Lund & Co overleverte sin utredning til departementet 2. september 2025.

Hovedkonklusjonen i utredningen er at det kan være mulig å innføre en begrenset ordning med gårdssalg av alkoholholdige drikkevarer utover det vi allerede har for produkter som faller utenfor EØS-avtalen, uten at dette setter vinmonopolordningen og andre alkoholpolitiske virkemidler i fare EØS-rettslig. Forutsetningen er at ordningen blir svært begrenset:

«[...]en bevillingsordning som utvider adgangen til salg fra norske produsenter vil utgjøre en restriksjon på den frie vareflyt etter EØS-avtalen artikkel 11. Restriksjonen kan likevel rettferdiggjøres etter EØS-avtalen artikkel 13 dersom den er genuint begrunnet i hensynet til folkehelsen, og utgjør et egnet og nødvendig virkemiddel i så henseende. Det må imidlertid ikke være tale om en vilkårlig forskjellsbehandling eller en skjult hindring for samhandelen mellom avtalepartene.

Hvilke avgrensninger som oppstilles er av sentral betydning for den EØS-rettslige vurderingen. Etter vårt syn vil en gårdssalgsordning lettere kunne rettferdiggjøres dersom det oppstilles nærmere krav til både produsentene omfattet av ordningen, samt krav til produktenes egenskaper og/eller tilvirkningsmåte og det innføres begrensninger i tillatt produksjons- og salgsvolum. Ordningen bør med andre ord rammes inn, slik at det ikke er fritt frem for enhver norsk produsent å selge egenprodusert alkohol i større omfang direkte til norske forbrukere.

Ordningen bør altså innrettes i tråd med Norges restriktive alkoholpolitikk, som på konsistent og systematisk vis beskytter folkehelsen gjennom å forebygge skadevirkningene av alkohol. Gårdssalgsordningen bør derfor være klart rammet inn slik at tilgjengeligheten av alkoholholdig drikk ikke blir betydelig utvidet gjennom nye salgskanaler. Gårdssalg vil følgelig lettere kunne forsvares EØS-rettslig dersom tilgjengeligheten av alkoholholdig drikk ikke utvides vesentlig og ordningen dermed ikke har større betydning for totalkonsumet av alkohol i befolkningen.»

I etterkant har departementet vurdert utredningen og avholdt dialogmøter med næringsaktører og folkehelseaktører om saken.

3 Salg av egenprodusert drikk som en del av helhetlige reiselivsopplevelser

Reiselivsnæringen er en fremtidsnæring som bidrar til å sikre verdiskaping, arbeidsplasser og stedsutvikling over hele landet. I mange distriktskommuner er reiselivstilbudet avgjørende for å skape levende og attraktive lokalsamfunn. De positive effektene av

reiselivet favner bredt, og det er av samlet verdi å legge til rette for at næringen kan vokse og utvikle seg videre innenfor bærekraftige rammer.

Reiselivsnæringen leverer kommersielle tjenester og opplevelser på en rekke områder. Et reiselivsprodukt kan spenne fra det klassiske og enkle, som en busstur, et måltid eller overnatting til skreddersydde temareiser.

Mat- og drikkeopplevelser spiller en viktig rolle i utviklingen av attraktive reisemål. Særegne mat- og drikkeopplevelser basert på lokale råvarer og tradisjoner, kan være et eget mål for besøk til et bestemt sted, eller inngå som en del av en helhetlig opplevelse. Innovasjon Norges turistundersøkelse fra sommeren 2025 viser at interessen for mat- og drikkeopplevelser er økende, og særlig interessen for å oppleve spesielle retter og restauranter har gått opp fra 2024. Andelen besøkende som vil ha matopplevelser på ferien har økt fra 36 prosent i 2024 til 43 prosent i 2025 for utenlandske feriereisende, mens 40 prosent av norske feriereisende vil ha matopplevelser. Trender i internasjonalt reiseliv er økt etterspørsel etter opplevelser, unike og kulturelle opplevelser, lokal historie og matkultur.

Det er lange tradisjoner i Norge for å benytte lokale ressurser til å produsere et mangfold av drikkevarer, både med og uten alkohol. Mangfoldet av lokale drikkevarer har økt de siste årene. Interessen for å satse på slik produksjon og etterspørselen blant norske forbrukere er økende. Produksjonen bidrar til næringsvirksomhet lokalt, og til mer kunnskap og stolthet over både lokale tradisjoner og nye gründere.

I dag produseres det en rekke drikkeprodukter, både med og uten alkohol, rundt om i hele Norge. Gårdssalg av alkoholholdig sider, fruktvin og mjød ble mulig fra 1. juli 2016. Produksjon og salg av eplesider, mjød og fruktvin har økt etter dette.

Mange drikkeprodusenter bruker produksjonen sin som utgangspunkt for å fortelle historier og utvikle reiselivsprodukter og aktiviteter som gir gjestene helhetlige og autentiske opplevelser av norsk tradisjon, slik som smaking, omvisning, servering og overnatting. Dette bidrar til utvikling av reiselivet både lokalt og nasjonalt.

Å åpne for at flere mindre produsenter av alkoholholdig drikk får mulighet til å selge egne produkter direkte fra produksjonsstedet, vil kunne bidra til utvikling av flere helhetlige opplevelser knyttet til lokal mat- og drikkekultur og tradisjonelt håndverk. Dette kan igjen bidra til bosetting, sysselsetting og lokal samfunnsutvikling, særlig i distriktene.

3.1 Produksjon av alkoholholdig drikk blant norske produsenter

I dag produseres det en rekke drikkeprodukter, både med og uten alkohol, i hele Norge. Mens bryggerier og destillerier er spredt rundt i landet, er produksjonen av sider i all hovedsak konsentrert til Vestland fylke, hvor om lag halvparten av dagens rundt 60 siderprodusenter holder til. Veksten i antallet som produserer sider har økt fra 3 produsenter i 2010, til rundt 60-70 produsenter i 2025. Veksten knyttes til lovendringen i 2016. Siderprodusentene produserer i intervallet 1500 – 250 000 liter per år og flere av siderprodusentene produserer også produkter som fruktbrennevin. På Vinmonopolet finnes

det i dag om lag 56 produsenter med ett eller flere produkter i sortimentet. Tall fra næringsorganisasjonen Hanen viser at salget av norsk sider på Vinmonopolet har økt fra 15 750 liter i 2010 til 377 026 liter i 2025. Den største veksten har kommet etter 2017.

Produsentene av sider er i hovedsak knyttet til landbruket, siden det er et krav om å produsere 1/3 av innsatsfaktorene selv for å kunne selge produktene fra eget produksjonssted. For produksjon av andre alkoholholdige drikker varierer tilknytningen til landbruket, men det finnes både gårdsbryggerier og gårdsdestillerier.

En produsentundersøkelse gjennomført av næringsorganisasjonen Hanen blant de største siderprodusentene, viser at siderprodusentene skiller seg noe fra resten av landbruket. Dette gjelder alder, utdanning og bakgrunn, da kun halvparten har opphav i tradisjonelt landbruk.

Interesseorganisasjonen Norske destillerier oppgir at det finnes om lag 46 destillerier i Norge, hvor Norske destillerier representerer 27 av disse. Det produseres blant annet akevitt, whisky og gin, samt fruktdestillat. Destilleriene er spredt utover hele landet, fra Agder til Svalbard. Noen av disse er knyttet til landbrukseiendommer, og noen av produsentene av brennevin produserer/dyrker egne innsatsfaktorer slik som korn og urter. Destilleriene inngår, uavhengig av tilknytning til landbrukseiendommer, i det opplevelsesbaserte reiselivet da de fleste av disse tar imot besøk og tilbyr omvisning og smaking i produksjonslokalene. Det er store forskjeller både i produksjonsvolum, antall ansatte og antall produkter blant destilleriene. Fra de minste som produserer rundt 1000 liter årlig, til de største som produserer opp til 450 000 liter i året. Flere av produsentene av brennevin produserer også alkoholfrie drikker, eplemost, sider og øl.

I dag er det få kommersielle vinprodusenter. Det er plantet om lag 150 000 vinstokker de siste årene fordelt på fylkene Agder, Østfold, Vestfold og Sogn og antallet øker med om lag 20 000 vinstokker i året. Druedyrking er konsentrert til Vestfold, Buskerud, Vestland, Østfold og Agder, men det dyrkes også druer opp til Møre og Romsdal. Vinprodusentene holder ifølge næringsorganisasjonen Hanen hovedsakelig til i Vestfold og i Sogn, men man finner også noen få produsenter i de sørligste delene av Norge.

Tall fra Bryggeri- og drikkevareforeningen (BROD)¹ viser at antallet bryggeri har økt fra 15 til 116 i perioden 2011–2024. Samlet produksjonsvolum oppgis å være 258,2 mill. liter i 2024, opp fra 234,9 mill. liter i 2011. Det er bryggerier i alle fylker, og på Svalbard. Bryggeriene er i hovedsak lokalisert rundt de største byene og i regioner med sterk mat- og reiselivskultur.

Bryggeribransje har en konsentrert markedsstruktur kombinert med et stort antall små produsenter. De fem største bryggeriene stod i 2024 for 96,1 prosent av det totale

¹ Tallene er basert på BRODs egen salgsstatistikk for årene 2011–2024, som dekker de bryggeriene som er medlemmer av foreningen, i tillegg til ikke-medlemmer som frivillig rapporterer inn sitt ølsalg til foreningen. BROD anslår at de dekker om lag 90 prosent av bryggeriene og 98 prosent av produksjonsvolumet, da det er bryggerier som verken er medlem i BROD eller rapporter salgstall til BROD.

ølvolument, mens mikrobryggeriene (under 100 000 liter) sto for under 1 prosent av produksjonsvolumet av øl.

Størrelsesfordeling – alle bryggerier 2024

Kategori	Antall	Samlet volum (liter)	Andel av total
Over 5 000 000 liter	5	248 136 068	96,1 %
500 000 – 5 000 000 liter	6	5 621 868	2,2 %
100 000 – 500 000 liter	13	2 809 214	1,1 %
Under 100 000 liter	92	1 633 185	0,6 %
Totalt	116	258 200 335	100 %

Mikrobryggeri inkluderer både bryggerier som primært brygger for egen restaurant eller hotell, og bryggerier som har en regional distribusjon og retter seg inn mot turisme og reiseliv. Noen selger også via Vinmonopolet. Mange har tydelige konsepter knyttet til mat- og drikkekultur, bryggetradisjoner eller spesifikke råvarer.

Små bryggerier (100 000–500 000 liter) kombinerer gjerne regional distribusjon med mat- og drikkeopplevelser, turisme og sterk regional tilstedeværelse. De små bryggeriene har en svært spredt lokalisering.

Mellomstore bryggerier (500 000–5 000 000 liter), har vokst fra 2 til 6 siden 2011, og samlet volum er firedoblet fra 1,4 til 5,6 millioner liter. Bryggeriene har nasjonal distribusjon, leverer nisjeprodukter basert på håndverkstradisjoner og har merkevarer som er godt kjent både i Norge og utlandet. Disse har en sterk geografisk tilstedeværelse og flere av disse bryggeriene har konsepter rettet mot turister fra inn- og utland.

De største bryggeriene (over 5 000 000 liter) har hatt en stabil og høy markedsandel. Disse kjennetegnes av nasjonal distribusjon og sterke merkevarer som i all hovedsak selges gjennom dagligvare og HoReCa.

4 Alkohol som rusmiddel og norsk alkoholpolitikk

4.1 Alkohol som rusmiddel

Alkohol er det mest utbredte rusmidlet i Norge. I Helsedirektoratets *Tall om alkohol* oppga 85 prosent av den voksne befolkningen at de hadde drukket alkohol i løpet av det siste året. Ifølge SSBs statistikk over alkoholomsetning, sist oppdatert 3. mars 2026, var den registrerte omsetningen av brennevin, vin, øl og rusbrus 5,98 liter ren alkohol per innbygger over 15 år i 2025. Tallet omfatter ikke taxfreehandel og turistimport.

Selv om alkohol er en vanlig vare, er alkohol ikke en ordinær vare. Alkohol er en viktig risikofaktor for mange sykdommer og tap av friske leveår. Alkohol og illegale rusmidler er blant risikofaktorene som forårsaker den nest største sykdomsbyrden i befolkningen under 75 år (Folkehelseinstituttet 2018), der bare tobakk fører til et større helsetap. Siden bruk av alkohol er langt mer utbredt enn bruken av illegale rusmidler, kan man anta at alkohol står for en vesentlig større andel av det beregnede helsetapet. Ifølge Dødsårsaksregisteret var det 419 alkoholutløste dødsfall i Norge i 2024.

Det er ikke et skarpt skille mellom bruk og skadelig bruk av alkohol. Både et høyt alkoholinntak per gang og et høyt alkoholinntak over tid, vil hver for seg øke risikoen for problemer og skader. Risiko for sykdom øker med gjennomsnittlig alkoholinntak, men selv et lavt alkoholinntak innebærer en viss risiko for alkoholrelatert sykdom eller skade. I Helsedirektoratets *Alkohol og helse* (2025) går det fram at det ikke er noen helsemessig trygg nedre grense for inntak av alkohol.

De som drikker mest, har størst risiko for å pådra seg sykdommer eller skader som følge av alkoholbruken. Samtidig er det slik at en stor andel av helseplager og skader som skyldes alkoholbruk, kan tilskrives det store flertallet av alkoholbrukere som ikke har et spesielt høyt forbruk. Følgelig vil det kunne være en helsegevinst også ved en reduksjon i alkoholforbruket blant dem som ikke drikker svært mye. I aldersgruppen 15-49 år er alkoholbruk den viktigste risikofaktoren for dødsfall og tap av friske leveår. I disse aldersgruppene vil derfor helsegevinsten av en reduksjon i alkoholforbruket være særlig merkbar.

Andelen som har et risikofylt høyt konsum og omfanget av alkoholrelaterte skader og problemer, henger sammen med totalkonsumet av alkohol i befolkningen. Når totalkonsumet av alkohol øker, vil omfanget av helseproblemer knyttet til alkoholbruk også øke. Tilsvarende vil en nedgang i totalkonsumet forebygge sykkelighet og dødelighet forbundet med alkoholbruk. For de fleste sykdommer og skader hvor alkoholbruk er en risikofaktor, er det også andre risikofaktorer. For noen sykdommer og skader, deriblant leversykdommer, kreft, ulykker, vold og selvmordsatferd, er det en betydelig andel av tilfellene som skyldes alkoholbruk. Tiltak som reduserer alkoholkonsumet, vil derfor ha en særlig tydelig forebyggende effekt på omfanget av slike sykdommer og skader.

Alkoholbruk medfører betydelige samfunnsmessige kostnader knyttet til behandling for sykdom og skader, ressursbruk i rettsvesenet og i hjelpeapparatet samt redusert verdiskaping i arbeidslivet. I tillegg kommer menneskelige omkostninger knyttet til omsorgssvikt, frykt, ulykker, vold, kriminalitet og fosterskader.

Mer enn noe annet rusmiddel har alkoholbruk også betydelige negative konsekvenser for andre enn brukeren selv – såkalte tredjepartskader. Alkoholbetinget vold, hærverk og bråk reduserer helse, trygghet og trivsel for de mange som rammes av dette

Oslo Economics har anslått de samlede kostnadene for samfunnet å ligge på opp mot 100 milliarder kroner, fordelt på mellom 68 og 77 milliarder i tapt helse og livskvalitet, mellom 10 og 13 milliarder i sykefravær og redusert produktivitet, mellom 1, 4 og 7 milliarder i kostnader for helse- og omsorgstjenesten og mellom 1, 5 og 4 milliarder i ressursbruk i andre sektorer (Oslo Economics (2022). *Samfunnskostnader ved alkoholbruk.*)

Fordi alkoholbruk kan medføre samfunnsmessige og individuelle skader, er omsetning av og tilgjengelighet begrenset og regulert, blant annet gjennom vinmonopolordningen, se punkt 4.2 under. Et flertall av befolkningen støtter opp om de alkoholpolitiske tiltakene, og 53 prosent er enige i at alkoholsalg bør begrenses til Vinmonopolet (Helsedirektoratet, *Tall om alkohol.*)

4.2 Norsk alkoholpolitikk

4.2.1 Den alkoholpolitiske virkemiddelpakken

Strukturelle virkemidler som pris og tilgjengelighet er de mest virksomme for å redusere alkoholbruken. I 2025 publiserte Verdens helseorganisasjon (WHO) forskningsrapporten «*Nordic alcohol monopolies. Understanding their role in a comprehensive alcohol policy and public health significance*» som viser at Norge er blant landene som har det laveste alkoholkonsumet i Europa. Felles for landene som har lavest forbruk av alkohol, er at alkohol reguleres strengere enn andre varer. WHO trekker frem tre grunner til at disse landene lykkes: fravær av reklame, skatter og avgifter og begrenset tilgjengelighet.

Ansvar for utformingen av alkoholpolitikken er delt mellom stat og kommune. Staten trekker opp rammene for omsetning av alkoholholdig drikk gjennom nasjonal regulering. Kommunene har innenfor disse rammene ansvaret for å utforme en lokalt tilpasset alkoholpolitikk gjennom blant annet behandling av bevillingssøknader, fastsetting av salgs- og skjenketider og kontroll og håndheving av alkoholregelverket. Kommunen har stor grad av selvstyre i utformingen av lokal alkoholpolitikk.

Norge har tatt i bruk de virkemidlene som er regnet for å være mest effektive for å begrense alkoholbruken. Bevillingssystemet, vinmonopolordningen, reklameforbudet, alkoholavgiftene og aldersgrensene er virkemidler som samlet sett har begrenset alkoholbruken og dermed de skader og ulemper som følger av alkoholbruk.

Ifølge en studie av 30 OECD-land er Norge det landet som er best på bruk av virkemidler som effektivt forebygger alkoholrelaterte problemer på befolkningsnivå.²

4.2.2 Særlig om monopolordningen

Vinmonopolet har vært heleid av staten siden 1931 og er et av de viktigste alkoholpolitiske virkemidlene for å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer. Detaljsalgsmonopolet bidrar til begrenset omsetning av alkohol. Ordningen innebærer fravær av privatøkonomiske interesser som motiverende for salg og bidrar til omsetning i kontrollerte former. Prinsippet om fravær av privatøkonomiske interesser som motiverende for salg er særlig viktig for å nå de alkoholpolitiske målene. I Sverige omtales dette som «Desintresseringsprincippet». Konkurransen og privatøkonomiske interesser fører til aktiv markedsføring og bruk av salgsteknikker som øker salget og dermed til økt konsum. Jo flere virksomheter som har interesse i at omsetningen av alkohol øker, jo mer kommer forbrukere sannsynligvis til å bli eksponert for alkohol som igjen kan føre til økt konsum. Beskyttelse av folkehelsen er hovedformålet bak det statlige

² ([Oversikt over Alkohol i Norge: Et folkehelseperspektiv på alkohol](#), sist endret 22.12.2023).

alkoholmonopolet. Fraværet av privatøkonomiske interesser som motiverende for salg er sentralt for å oppnå dette.

Vinmonopolet har 353 utsalg (per 1. august 2025). Til sammenligning finnes det rundt 4800 butikker med salgsbevilling for alkohol i gruppe 1 (øl, sider og rusbrus med alkoholinnhold opp til 4,7 %). Ordningen virker med andre ord som en begrensning på befolkningens tilgang til alkoholholdig drikk i gruppe 2 og 3.

Vinmonopolet skal ha en mest mulig kostnadseffektiv drift, men det stilles ikke krav til konkret inntjening og økonomisk resultat. Monopolordningen er et særlig viktig verktøy for å eliminere insentiver for å øke salget. Samtidig begrenser ordningen tilgjengeligheten til alkohol ved at det er et begrenset antall utsalgssteder, begrensninger i åpningstider, og fravær av markedsføring samt effektiv utøvelse av ansvarlig salg. Selskapets utøvelse av ansvarlig salg innebærer at selskapet fører god kontroll med at det ikke selges alkohol til personer under aldersgrensen og til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler, samt ved å avvise kjøp hvor det er reell mistanke om langing.

Det er omfattende dokumentasjon for at statlige detaljmonopol er svært effektive for å forebygge alkoholrelaterte skader og problemer. Oppsummering av internasjonal forskningslitteratur viser at monopolordning har effekt. Både alkoholkonsum og utbredelsen av alkoholrelaterte problemer øker ved en oppheving av et monopol (Her, Giesbrecht, Room, & Rehm, 1999) i SIRUS 2010³. En beregning gjort i 1995 viser at en oppheving av vinmonopolordningen vil kunne føre til en 50 prosent økning i vinkonsum og 15 prosent økning i brennevinskonsum, samt 13 prosents økning i totalt alkoholkonsum i Norge (Holder, et al., 1995 i SIRUS 2010). Departementet viser til SOU 2026:7 kapittel 8.1 hvor det er foretatt en kunnskapsgjennomgang av studier knyttet til monopolenes effekt:

«Sammantaget visar forskningen att detaljhandelsmonopol är för knippade med lägre alkoholkonsumtion, färre alkoholrelaterade skador samt bättre efterlevnad av ålderskontroller. Privatisering av detaljhandelsförsäljningen, eller ökad tillgänglighet av alkohol i dagligvaruhandeln, är i stor utsträckning kopplat till ökad konsumtion och fler negativa effekter på hälsa och samhälle.»

Regler om Vinmonopolets utøvelse av sitt samfunnsoppdrag fremgår av alkoholloven. Bestemmelser om selskapets virksomhet, organisering og eierstyring reguleres gjennom vinmonopolloven.

5 Gjeldende rett – dagens regler for salg, skjenking og tilvirkning av alkoholholdig drikk

5.1 Definisjon av alkoholholdig drikk

Alkoholholdig drikk brukes i alkoholloven som en fellesbetegnelse på drikker som inneholder mer enn 2,5 volumprosent alkohol. Det skilles i loven mellom ulike grupper av

³(Her, Giesbrecht, Room, & Rehm, 1999) SIRUS 2010

alkoholholdig drikk basert på volumprosent alkohol. Av alkoholloven § 1-3 annet ledd fremgår det at:

- alkoholholdig drikk gruppe 1 er drikk som inneholder over 2,5 og høyst 4,7 volumprosent alkohol
- alkoholholdig drikk gruppe 2 er drikk som inneholder over 4,7 og mindre enn 22 volumprosent alkohol
- alkoholholdig drikk gruppe 3 er drikk som inneholder fra og med 22 til og med 60 volumprosent alkohol

Med brennevin forstås alle drikker som er basert på tilvirket alkohol fremstilt ved destillasjon, gjæring med påfølgende destillasjon eller annen teknisk prosess, uavhengig av alkoholinnhold. Drikken kan være ublandet, blandet med andre produkter eller tilsatt andre produkter. Enhver drikk som inneholder 22 volumprosent alkohol eller mer, regnes som brennevin uavhengig av fremstillingsmåte, jf. alkoholloven § 1-3 andre ledd.

5.2 Bevillingsplikt

Det går frem av alkoholloven § 1-4a at salg, skjenking og tilvirkning av alkoholholdig drikk bare kan skje på grunnlag av bevilling etter alkoholloven. Bestemmelsen fastslår det grunnleggende kravet om bevilling fra det offentlige for å kunne overdra alkohol til andre. Bevillingsplikten gjelder uavhengig av om overdragelsen skjer som ledd i forretningsmessig virksomhet, eller ved et enkeltstående tilfelle.

5.3 Salg av alkoholholdig drikk

Salg er definert som overdragelse av alkoholholdig drikk til forbruker mot vederlag for drikking utenfor salgsstedet, jf. § 1-4 første ledd, i motsetning til skjenking som er salg for drikking på stedet.

Salg kan bare skje etter bevilling etter alkoholloven § 3-1 første eller annet ledd.

Alkoholloven § 3-1 første ledd fastslår at salg av alkoholholdig drikk i *gruppe 2 og 3* bare kan skje fra Vinmonopolets utsalg med kommunal bevilling, eller fra utsalg på flyplasser på grunnlag av tillatelse til avgiftsfritt salg fra skatteetaten, jf. alkoholloven § 3-1a (taxfreesalg), bevilling til salg av alkoholholdig drikk tilvirket i egen virksomhet, jf. § 3-1b eller når salgsbevilling er gitt til samme lokale som skjenkebevilling, jf. § 3-1c.

Fordi selskapet har monopol, er det underlagt strenge regler om innkjøp, produktutvalg, leveringsbetingelser og prisfastsetting som skal sikre selskapets leverandører markedsadgang og likebehandling etter EØS-avtalen, jf. en egen forskrift om AS Vinmonopolets innkjøpsvirksomhet.

Alkoholloven § 3-1 annet ledd fastslår at salg av alkoholholdig drikk i *gruppe 1* bare kan skje på grunnlag av kommunal bevilling, tillatelse til salg av alkoholholdig drikk på flyplasser, jf. § 3-1a, bevilling til salg av alkoholholdig drikk tilvirket i egen virksomhet, jf. § 3-1b eller når salgsbevilling er gitt til samme lokale som skjenkebevilling, jf. § 3-1c.

Vinmonopolet kan ikke drive med detaljsalg av alkoholholdig drikk i gruppe 1, jf. alkoholloven § 3-1 tredje ledd.

5.3.1 Kommunal salgsbevilling – alkoholholdig drikk inntil 4,7 volumprosent alkohol

Salg av alkoholholdig drikk som inneholder 4,7 volumprosent alkohol eller mindre, kan bare foretas på grunnlag av kommunal salgsbevilling, jf. alkoholloven § 3-1 annet ledd, tillatelse som nevnt i § 3-1a eller bevilling etter § 3-1b eller § 3-1c.

Bevilling for kommunal salgs- og skjenkebevilling gis av kommunen, jf. alkoholloven § 1-7. Det er stor grad av kommunalt selvstyre i alkoholpolitikken. Det er kommunene som best kjenner de lokale forholdene og som er nærmest til å vurdere om en søknad om bevilling skal gis eller ikke. Dette innebærer at kommunene står fritt til å avslå søknader som objektivt sett oppfyller lovens krav.

For å kunne tildeles salgsbevilling må bevillingshaver og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten ha utvist uklanderligandel i forhold til bestemmelser i alkohollovgivningen og annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål, samt skatte- og avgifts- og regnskapslovgivningen, jf. alkoholloven § 1-7b. For hver bevilling skal det også utpekes en styrer og stedfortreder som må godkjennes av kommunen som bevillingsmyndighet, jf. alkoholloven § 1-7c første ledd første punktum. Styreren må være over 20 år og ha dokumentert kunnskap om alkoholloven og bestemmelser gitt i medhold av den, jf. alkoholloven § 1-7c tredje ledd. Styreren må også ha uklanderligandel, jf. alkoholloven § 1-7c fjerde ledd. Hvis styreren slutter, må bevillingshaver straks søke om godkjenning av ny styrer, jf. alkoholloven § 1-7c annet ledd siste punktum.

For kommunale bevillinger skal det betales et årlig gebyr for hver enkelt bevilling til salg av alkoholholdig drikk jf. alkoholforskriften § 6-1. Bevillingsgebyret skal beregnes på grunnlag av forventet omsatt mengde alkoholholdig drikk. Gebyrene skal dekke både søknadsbehandling og oppfølging av bevillingene. Uavhengig av omsetningens størrelse skal det betales et minstegebyr for salg. Gebyrets størrelse fremgår av alkoholforskriften § 6-2 og utgjør i dag minimum 2130 kr.

5.3.2 Kommunal salgsbevilling til Vinmonopolet

Salg av alkoholholdig drikk som inneholder over 4,7 volumprosent alkohol, kan foretas av AS Vinmonopolet på grunnlag av kommunal bevilling, jf. alkoholloven § 3-1 første ledd.

Alle produkter som selges gjennom Vinmonopolet, er fra leverandører som har inngått grossistavtale med Vinmonopolet. Firmaer som er registrert avgiftspliktige hos Skatteetaten for engrossalg, eller har tilvirkningsbevilling for alkoholholdig drikk, har mulighet for å bli leverandør til Vinmonopolet. Alkoholloven § 3-1 tredje til femte ledd regulerer Vinmonopolets virksomhet, herunder at Vinmonopolet ikke kan inneha tilvirkningsbevilling, jf. alkoholloven § 6-1 eller drive med engrossalg, jf. alkoholloven § 1-4c.

5.3.3 Salgsbevilling for samme lokale som er gitt skjenkebevilling

Som hovedregel kan salg og skjenking ikke skje i samme lokale, jf. § 1-7g. I § 3-1c er det imidlertid gitt et begrenset unntak fra denne hovedregelen. Unntaket er knyttet til de situasjonene hvor det foregår skjenking i tilknytning til tilvirkningen, og det er ønskelig at kunden også skal kunne kjøpe med seg et produkt. Det følger av § 3-1c første ledd at kommunal salgsbevilling for egenprodusert alkoholholdig drikk gruppe 1 kan gis i samme lokaler som skjenkebevilling dersom enkelte vilkår er oppfylt. Vilkårene i bokstav a til c er kumulative, og alle må være oppfylt for at unntaket skal kunne anvendes. Dersom vilkårene er oppfylt, kan det gis kommunal salgsbevilling avgrenset til å gjelde salg av egenprodusert alkoholholdig drikk i gruppe 1 og kommunal skjenkebevilling for samme lokale. Unntaket innebærer en mulighet for at tilvirkere kan forestå salg og skjenking i forbindelse med sin tilvirkningsvirksomhet, selv om de har begrenset plass til rådighet der hvor tilvirkningen skjer. Bevillingen skal kun gjelde for et mindre lokale hvor det ikke er praktisk gjennomførbart med separate lokaler for salg og skjenking. Det følger av § 3-1c annet ledd at salgsbevillingen også kan gi rett til salg av enkelte drikker i gruppe 2, dersom vilkårene i § 1-7f annet ledd er oppfylt.

5.3.4 Inndragning av kommunale salgsbevillinger

En salgsbevilling må til enhver tid utøves i tråd med alkohollovgivningen og de vilkår som er gitt. Dersom forutsetningene for å inneha bevillingen ikke lenger er til stede, eller at utøvelsen av bevillingen ikke er i tråd med gjeldende bestemmelser for slik virksomhet, er det grunnlag for å inndra bevillingen.

Alkoholoven § 1-8 regulerer adgangen til å inndra kommunale salgs- eller skjenkebevillinger. For de kommunale bevillingene kan inndragningen skje for resten av bevillingsperioden (såkalt varig inndragning), eller for en kortere periode (såkalt midlertidig inndragning).

Adgangen til å inndra en kommunal bevilling er i utgangspunktet lagt til kommunestyret. Dersom det i kommunen er foretatt en generell delegasjon av myndighet i bevillingssaker til formannskap, byråd eller faste utvalg i henhold til kommuneloven, vil dette i utgangspunktet også omfatte inndragningsadgangen. Inndragningsadgangen kan også delegeres til administrasjonen i kommunen eller en interkommunal sammenslutning, jf. alkoholoven § 1-7 femte ledd, men dette forutsetter et særskilt delegasjonsvedtak.

Alkoholoven § 1-8 tredje ledd angir at nærmere bestemmelser om inndragning av bevillinger etter første og annet ledd, herunder saksbehandlingsregler og standardiserte reaksjoner for ulike typer overtredelser fremgår av forskrift. De standardiserte, normerte og obligatoriske saksbehandlingsreglene fremgår av alkoholforskriften kapittel 10. Ulike brudd på alkoholregelverket skal tildeles et bestemt antall prikker, hvorav 12 prikker i løpet av to år medfører inndragning av bevilling i en uke, jf. alkoholforskriften kapittel 10. Ileggelse av prikker er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b for å imøtekomme krav til kontradiksjon.

5.4 Produksjon av alkoholholdig drikk – tilvirkning

Etter alkoholloven § 6-1 første ledd er utgangspunktet at enhver tilvirkning av alkoholholdig drikk er forbudt uten tilvirkningsbevilling. Hovedregelen er krav om statlig tilvirkningsbevilling, jf. § 6-1, men det kan gjøres unntak for utvidet kommunal salgs- eller skjenkebevilling med rett til tilvirkning i egen virksomhet, jf. alkoholloven § 3-1b første ledd og § 4-2 tredje ledd. Helsedirektoratet er bevillingsmyndighet for statlige tilvirkningsbevillinger, og kommunen er bevillingsmyndighet for utvidet kommunal salgs- og skjenkebevilling med rett til tilvirkning.

5.4.1 Statlig tilvirkningsbevilling

Det følger av alkoholloven § 6-1 at en tilvirkningsbevilling kan omfatte alkoholholdig drikk med mindre enn 22 volumprosent alkohol som ikke er brennevin, brennevin eller all alkoholholdig drikk. Bevillingsplikten gjelder ikke tilvirkning til eget bruk av alkoholholdig drikk som ikke er brennevin, jf. § 6-1 første ledd, siste punktum.

I Helsedirektoratets digitale rundskriv gis følgende beskrivelse av tilvirkning:

«Med tilvirkning menes enhver produksjon av alkoholholdig drikk. Slik produksjon kan skje ved gjæring, destillasjon eller på annen måte. Den omfatter for eksempel alkoholgjæring av druesaft, frukt- eller plantesaft, gjæring på malt (øl) og fremstilling av alkohol av annet produkt ved destillasjon eller annen teknisk prosess (brennevin). Tilvirkning omfatter også enhver videreforedling eller bearbeiding av en allerede fremstilt alkoholholdig drikk. Utvanning, tilsetning av kullsyre, blanding med fruktsaft, mineralvann eller annen væske, blanding av flere alkoholholdige drikker eller søtning krever derfor tilvirkningsbevilling».

Tapping av alkoholholdig drikk der varen ikke endrer karakter som for eksempel tapping fra tank til flasker, krever derimot ikke tilvirkningsbevilling, jf. Ot. prp. nr. 51 (1994-1995) kapittel 4.4.3. Tapping for videresalg krever imidlertid rett til engrossalg etter registrering hos Skatteetaten, jf. særavgiftsforskriften § 5-1.

Det er fire grunnvilkår som må være oppfylt for å tildele tilvirkningsbevilling etter alkoholloven § 6-2. Kriteriene er objektive og innebærer at dersom de er innfridd, skal tilvirkningsbevilling innvilges. Systemet i § 6-2 skiller seg på den måten fra kommunenes skjønnsmessige adgang til å avslå søknader som salgs- og skjenkebevillinger som følger av alkoholloven § 1-7a.

Etter alkoholloven § 6-2 nr. 1 er det krav til uklanderligandel hva gjelder lovgivning som er relevant for utøvelse av tilvirkningsbevilling for alkoholholdig drikk. Eksempler er toll-, skatte-, avgifts-, regnskaps-, selskaps- og næringsmiddelavgivningen. Etter § 6-2 nr. 2 må bevillingssøker stille tilfredsstillende sikkerhet for oppfyllelse av krav på alkoholavgift, jf. engrosforskriften kapittel 1. Ifølge § 6-2 nr. 3 må bevillingssøkers varelager være tilfredsstillende sikret. Etter nr. 4 er det krav om at bevillingshaver ikke driver annen virksomhet som er uforenlig med tilvirkning av alkohol. Dersom vilkårene etter § 6-2 ikke er oppfylt eller bevillingshaver for øvrig ikke oppfyller sine forpliktelser, kan bevillingen inndras, jf. alkoholloven § 6-10. Adgangen til å inndra en statlig

tilvirkningsbevilling er delegert til Helsedirektoratet som er bevillings- og kontrollmyndighet.

I tillegg til disse kravene gjelder det regler for utøvelse av tilvirkningsbevilling i alkoholoven § 6-6. Etter første ledd skal bevillingen utøves innenfor vilkårene som er nevnt i bevillingsvedtaket, alkoholoven og bestemmelser gitt i medhold av loven, og for øvrig utøve bevillingen på forsvarlig måte. Det følger videre av annet ledd at innehaver av tilvirkningsbevilling har ansvaret for at distribusjonen av varene skjer i betryggende former og i samsvar med regler gitt i eller i medhold av alkoholoven. Kontrollen med utøvelsen av tilvirkningsmyndighet er delegert fra departementet til Helsedirektoratet. Helsedirektoratet kan ilegge overtredelsesgebyr dersom det avdekkes brudd på kravene som stilles til statlig tilvirkning av alkoholholdig drikk i §§ 6-6, 6-7 og 6-8. Tilsvarende kan en tilvirker bli ilagt overtredelsesgebyr dersom det avdekkes brudd på alkoholovens reklameforbud jf. alkoholoven §§ 9-1 og 9-2, jf. alkoholforskriften kapittel 14.

For statlige tilvirkningsbevillinger bemerker departementet at søknadsgebyr må betales før man sender inn søknaden. Kvittering for innbetalt søknadsgebyr legges ved søknaden. Gebyret varierer med type tilvirkning det er ønskelig å få bevilling for. Satsene er per april 2026 fra 12 000 til 15 000 kroner, jf. forskrift om engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk mv. § 3-1. Det må betales omsetningsgebyr i tillegg til ordinære alkoholavgifter. Dette gebyret beregnes per liter vare. For at Helsedirektoratet skal kunne foreta den årlige avregningen, samt føre kontroll med tilvirkerne, skal en omsetningsoppgave sendes direktoratet en gang per måned. Det følger av forskrift om engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk mv. § 4-3 at alle som har bevilling skal betale et minstegebyr på 5 000 kroner per år.

5.4.2 Tilvirkning etter utvidet kommunal salgsbevilling

Det følger av alkoholoven § 3-1b første ledd at kommunal bevilling etter § 3-1 annet ledd (kommunal salgsbevilling) kan utvides til å omfatte innførsel eller tilvirkning for salg i egen virksomhet av alkoholholdig drikk gruppe 1 som ikke er tilsatt brennevin, dersom kravene i § 1-7f første ledd er oppfylt. Dersom også kravene i § 1-7f annet ledd er oppfylt, kan den kommunale bevillingen også utvides til å omfatte tilvirkning for salg i egen virksomhet av alkoholholdig drikk gruppe 2.

Det følger av § 1-7f første ledd at bevilling etter § 3-1b bare kan gis hvis tilvirkningen skal skje ved salgsstedet, og tilvirkningen og salget vil utgjøre en del av stedets helhetlige karakter og salgstilbud. I Prop. 116 L (2015-2016) side 12 fremkommer det at bevillingsmyndigheten i sin vurdering;

«[...]kan legge vekt på hensynet til lokale tradisjoner. Dette vil blant annet kunne fremme lokal kultur og turisme. Det stilles ikke krav om at råvarene til tilvirkningen av den alkoholholdige drikken er egenproduserte, men dette vil være et moment ved vurderingen av helheten i tilbudet. Det kan videre legges vekt på om det er en historisk og kulturell sammenheng mellom tilvirkning, anvendelse og serveringsstedets øvrige tilbud. Videre vil det være viktig å vurdere om stedet serverer både mat og drikke. Det kan også legges vekt på om tilbudet omfatter mer

enn servering, for eksempel kulturelle aktiviteter, gjestenes mulighet til deltakelse i innhøsting og produksjon mv.»

En kommunal salgsbevilling kan også utvides til å omfatte tilvirkning for salg i egen virksomhet av alkoholholdig drikk gruppe 2, jf. § 3-1b første ledd annet punktum. I det tilfellet må også kravene i § 1-7f annet ledd være oppfylt. Bevilling etter § 3-1b første ledd annet punktum og annet ledd og bevilling etter § 3-1c første ledd annet punktum for alkoholholdig drikk gruppe 2 kan bare gis for inntil 15 000 liter per år og på følgende vilkår: Den alkoholholdige drikken må være omfattet av produktlisten i kommentar til posisjon 22.06 i Tolltariffen. Drikken kan ikke være tilsatt brennevin eller være blandet med alkoholholdige produkter utenfor produktlisten i Tolltariffen. Videre må minst en tredjedel av innsatsvarene som gir produktet dets karakter, være egenprodusert. Loven stiller ikke ytterligere krav for å inneha en slik utvidet bevilling enn de som gjelder for salgsbevillingen.

5.4.3 Tilvirkning etter utvidet kommunal skjenkebevilling

Kommunen kan etter alkoholloven § 4-2 tredje ledd utvide skjenkebevillingen etter § 4-2 første ledd til å omfatte tilvirkning av alkoholholdig drikk som ikke er brennevin, eller til innførsel av slik alkoholholdig drikk som bevillingen gjelder, for skjenking i egen virksomhet. Loven stiller ikke ytterligere krav for å inneha en slik utvidet bevilling enn de som gjelder for skjenkebevillingen. Det er overlatt til kommunens skjønn hvorvidt utvidelse skal gis, jf. § 1-7a.

En bevilling etter § 4-2 tredje ledd kan bare utvides dersom tilvirkningen og skjenkingen inngår som en del av skjenkestedets helhetlige tilbud og karakter og tilvirkningen skjer ved skjenkestedet, jf. alkoholloven § 1-7e. Vurderingen er tilsvarende vurderingen etter § 1-7f som gjelder for tilvirkning etter utvidet kommunal salgsbevilling etter alkoholloven § 3-1b.

Vurderingen av vilkårene i § 1-7e må vurderes konkret, jf. ordlyden «helhetlige karakter og serveringstilbud», departementet viser til beskrivelsen over av omtale i Prop. 116 L (2015-2016) side 12.

Bevillinger som er gitt for en bestemt del av året eller for en enkelt bestemt anledning etter § 1-6 annet ledd, kan ikke utvides til å omfatte tillatelse til innførsel for skjenking i egen virksomhet, jf. § 4-2 tredje ledd annet punktum. Dette innebærer at det ikke er anledning til å tilvirke alkoholholdig drikk på et arrangement.

5.5 Tidsinnskrenkninger for salg av alkoholholdig drikk

5.5.1 Tidsinnskrenkninger for salg av alkoholholdig drikk fra Vinmonopolet

Salg av alkoholholdig drikk fra Vinmonopolets utsalg kan skje fra kl. 08.30 til kl. 18.00, jf. alkoholloven § 3-4. På dagen før søn- og helligdager kan salg skje fra kl. 10.00 til kl. 16.00. Dette gjelder ikke dagen før Kristi Himmelfartsdag. Åpningstiden kan ikke være lengre enn fastsatt salgstid for annen alkoholholdig drikk i kommunen. Salg fra

Vinmonopolets utvalg er forbudt på søn- og helligdager, 1. og 17. mai og julaften, jf. § 3-4 siste ledd.

5.5.2 Tidsinnskrenkninger for salg av alkoholholdig drikk etter §§ 3-b og 3-1c

Salg av alkoholholdig drikk etter alkoholloven §§ 3-1b (salg tilvirket i egen virksomhet) og 3-1c (salgsbevilling i samme lokale som er gitt skjenkebevilling) kan skje fra kl. 08.00 til 18.00, jf. alkoholloven § 3-4a første ledd. Kommunestyret kan innskrenke eller utvide salgstiden for kommunen eller det enkelte salgssted, men ikke til senere enn 20.00 på hverdager, og etter 18.00 på søndager og helligdager unntatt dagen før Kristi Himmelfart, jf. § 3-4a annet ledd. Tilsvarende alkoholloven §§ 3-4 og 3-7 er det forbudt å selge alkohol på søndager og helligdager, 1. og 17. mai, jf. § 3-4a siste ledd.

5.5.3 Tidsinnskrenkninger for salg av alkoholholdig drikk inntil 4,7 volumprosent alkohol

Med mindre kommunen fastsetter noe annet, jf. under, kan salg av alkoholholdig drikk inntil 4,7 volumprosent alkohol skje mellom kl. 08.00 og 18.00, jf. alkoholloven § 3-7 første ledd. På dager før søndager og helligdager skal salget opphøre kl. 15.00. Dette gjelder ikke dagen før Kristi Himmelfartsdag.

Kommunestyret kan generelt for kommunen eller for det enkelte salgssted, innskrenke eller utvide tiden for salg, men ikke utover kl. 20.00 på hverdager og 18.00 på dager før søndager og helligdager, med unntak av dagen før Kristi Himmelfartsdag, jf. § 3-7 annet ledd. Salg av alkoholholdig drikk gruppe 1 kan ikke skje på søndager og helligdager, 1. og 17. mai, jf. § 3-7 siste ledd.

5.6 Avgiftsregelverket – herunder redusert alkoholavgift for små bryggerier

Det er avgift på all drikk som inneholder over 0,7 volumprosent alkohol, som blir innført til Norge eller produsert i Norge. Alkoholavgiften er en særavgift til staten og er strukturert etter produktgruppe og alkoholstyrke. Produsenter må også betale avgift på drikkevareemballasje.

Det er redusert sats for gjæret alkoholholdig drikk produsert av små bryggerier. Med små bryggerier menes virksomheter som er økonomisk og juridisk uavhengig av andre bryggerier, og som årlig produserer mindre enn 500 000 liter gjæret alkoholholdig drikk med alkoholstyrke over 0,7 volumprosent alkohol. Gjæret alkoholholdig drikk omfatter blant annet øl, sider og mjød. Den reduserte satsen gjelder for gjæret alkoholholdig drikk med over 3,7 volumprosent til og med 4,7 volumprosent. Satsen varierer i henhold til det volumet som produseres.

5.7 Reklameforbudet

Det er forbudt å reklamere for alkoholholdig drikk, jf. alkoholloven § 9-2.

Reklame er definert som enhver form for massekommunikasjon i markedsføringsøyemed, jf. alkoholforskriften § 14-2 første ledd.

Alkoholforskriften §14-3 inneholder 20 unntak fra reklameforbudet i alkoholloven § 9-2. Bestemmelsen er uttømmende.

De forskriftsfestede unntakene er fastsatt for å ivareta hensynene til grensen for nasjonal lovgivningsmyndighet, næringens behov for å gjøre sine produkter og sin virksomhet kjent for andre i bransjen, som ledd i ordinær omsetningsvirksomhet, samt imøtekomme forbrukernes behov og forventinger til nøktern og faktabasert informasjon om alkoholholdig drikk.

En sentral forutsetning som ligger til grunn for de fleste unntakene i alkoholforskriften § 14-3 er at informasjonen kun kan gis i kommunikasjonskanaler som må oppsøkes av dem som er ute etter denne informasjonen. En annen forutsetning er at den informasjonen som tillates, må være nøktern, faktabasert og ikke gå lenger enn det som er nødvendig for at forbrukerne skal få informasjon om de omtalte produktenes egenskaper.

Flere av unntakene vil være relevante ved salg direkte fra produsent. Dette gjelder bl.a.:

- Unntakene i §14-3 nr. 12 og 13 om at det på salgsstedet og på dets hjemmeside kan gis nøkterne produktspesifikke faktaopplysninger om de alkoholholdige drikkene som omsettes på stedet.
- Unntaket i § 14-3 nr. 16 om at det på omvisninger, kurs og foredrag som omhandler alkoholholdig drikk, kan gis «[n]økterne produktspesifikke faktaopplysninger om råvarer, tilvirkning, duft, smak, farge, serveringsmåte, oppbevaring, bruksområder og forhandlere».
- Unntaket i § 14-3 nr. 9. om at det kan informeres om at opplevelser knyttet til alkoholholdig drikk inngår i reisearrangementer.

6 Rettstilstanden i andre nordiske land

6.1 Innledning

Island, Sverige, Finland, Færøyene og Norge har alle strengt regulert detaljsalgsmonopol, aldergrenser og høye avgifter på alkohol.

Finland har en begrenset form for gårdssalg, mens Sverige etablerte en ordning for gårdssalg i 2025 som foreløpig vil vare i seks år. Island tillater at produsenter som produserer mindre enn 100.000 liter kan selge direkte til kunder uavhengig av alkoholprosent, mens produsenter som produserer mellom 100.000 og 500.000 liter kan selge produkter opp til 12 volumprosent alkohol. Gårdsutsalg er ikke et kjent konsept på Island, men i teorien kan også gårder registrere seg som produsenter. På Færøyene kan bryggerier og andre produsenter selge alkoholholdig drikk som inneholder mindre enn 5,8 prosent alkohol, mens destillerier kan selge egne produkter i forbindelse med omvisning på stedet.

I det følgende gjøres det rede for henholdsvis den finske og den svenske ordningen med salg av alkoholholdig drikk direkte fra produsent.

6.2 Finland

6.2.1 Utvikling i regelverket knyttet til salg av alkohol

Da Finland inngikk medlemskap i EU, ble den finske alkoholloven endret.

Detaljhandelsmonopolet (Alko) bestod. Parallelt opprettholdt man en ordning med gårdssalg av vin fremstilt ved gjæring av frukt og bær og sahti (et tradisjonelt rugøl) for å styrke økonomien i de finske bygdene, som et målrettet unntak knyttet til landbruk og lokale spesialprodukter.

Den 1. mars 2018 trådte en ny finsk alkohollov i kraft. Den finske alkoholpolitikken ble liberalisert ved at det ble tillatt å selge drikker opp til 5,5 volumprosent alkohol i dagligvarebutikker, og åpningstidene for salg og servering ble utvidet. Det ble tillatt å selge alkoholholdig drikk uten matservering på restauranter. Som et tiltak for å begrense mulige negative konsekvenser for folkehelsen, ble alkoholavgiften samtidig økt. Gårdsutsalgsordningen ble utvidet til å inkludere håndverksøl opptil 12 volumprosent alkohol, men begrenset til produsenter som tilvirker inntil 500 000 liter per år for håndverksøl og 100 000 liter per år for gårdsvin. Det var ingen begrensninger på hvor mye som kunne selges til hver kunde, og salget trengte ikke å skje i forbindelse med omvisning på produksjonsstedet. Netthandel og fjernsalg forble imidlertid forbudt.

I juni 2024 vedtok den finske riksdagen forslaget om å tillate salg av fermenterte alkoholholdige drikker med opptil 8 volumprosent alkohol i dagligvarebutikker. I etterkant har den finske regjeringen vurdert ytterligere liberalisering av alkohollovgivningen. Våren 2025 ble det lagt frem en utredning (2025:18) hvor blant annet muligheten for å liberalisere salget av vin med opptil 15 volumprosent alkohol vurderes. Utredningen fremhever at dersom monopolets enerett begrenses betydelig, kan det bli vanskeligere å forsvare det gjenværende monopolet på EU-rettslig grunnlag, og at det kan være nødvendig å vurdere hele det alkoholpolitiske systemet på nytt dersom man går videre med en slik liberalisering. 1. april 2026 ble det oversendt en proposisjon til Finlands riksdag om endringer i den eksisterende finske gårdssalgsordningen. Ifølge proposisjonen skal loven endres slik at retten for små produsenter til å selge alkoholholdige drikker direkte til forbruker utvides. Den foreslåtte loven er ment å tre i kraft høsten 2026. Ettersom ordningen ikke er vedtatt når dette høringsnotatet blir sendt på høring er det den eksisterende finske ordningen for gårdssalg som blir beskrevet i punkt 6.2.2.

6.2.2 Hovedtrekkene i den finske ordningen for gårdssalg

Den finske gårdssalgsordningen reguleres i den finske alkoholloven og fremgår av § 17 *Detaljhandelstillstånd för alkoholdrycker och förutsättningar för beviljande av sådana tilstånd* og § 3 *Definitioner*. Tillatelse til detaljhandel av alkoholholdig drikk utenom Alko kan gis for salg av gjærede alkoholholdige drikkevarer: gårdsvin og håndverksøl.

Destillerte produkter, herunder brennevin og likører, faller utenfor ordningen og er fortsatt underlagt det finske monopolet Alkos enerett til detalj salg. Gårdssalg kan bare omfatte gårdsvin, det vil si vin fremstilt ved gjæring av frukt og bær (ikke vin av druer), håndverksøl samt enkelte tradisjonelle gjærede produkter som sahti.

Gårdsvin og Håndverksøl er definert i lovens § 3, her fremkommer også en rekke vilkår knyttet til produktene som kan selges, og til tilvirkere av disse:

14) *gårdsvin* en alkoholdryck som innehåller högst 13 volymprocent etylalkohol och har framställts enbart genom jäsning av bär, frukter eller andra växtdelar, med undantag för druvor och spannmålsprodukter, och som har tillverkats på ett sådant tillverkningsställe som i rättsligt och ekonomiskt hänseende är oberoende av andra tillverkare av alkoholdrycker, som utövar sin verksamhet i samband med jordbruk och fysiskt åtskilt från andra tillverkningsställen för alkoholdrycker, som inte tillverkar på licens och som per kalenderår producerar högst 100 000 liter alkoholdrycker,

15) *hantverksöl* en alkoholdryck som innehåller högst 12 volymprocent etylalkohol och har framställts enbart genom jäsning av mältade eller omältade spannmålsprodukter, och där det vid tillverkningen inte har använts andra tillverkningsämnen än korn av andra växter, socker, humle och andra i jäsningen inbegripna växtdelar och kryddor, och som har tillverkats i ett sådant bryggeri som i rättsligt och ekonomiskt hänseende är oberoende av andra tillverkare av alkoholdrycker, som utövar sin verksamhet fysiskt åtskilt från andra tillverkare av alkoholdrycker, som inte tillverkar på licens och som per kalenderår producerar högst 500 000 liter alkoholdrycker; hantverksöl kan också vara sådan sahti som avses i kommissionens förordning (EG) nr 244/2002 om komplettering av bilagan till förordning (EG) nr 2301/97 om att införa vissa benämningar i det register över skyddade särarter som föreskrivs i rådets förordning (EEG) nr 2082/92 om särartsskydd för jordbruksprodukter och livsmedel,

For salg av både gårdsvin og håndverksøl er det krav om at produsenten er juridisk og økonomisk uavhengig av andre produsenter av alkoholholdig drikk. Ordningen retter seg mot småskala produsenter og legger til grunn at volumet av alkoholholdig drikk som produseres i et kalenderår ikke overstiger henholdsvis 100 000 liter gårdsvin og 500 000 liter håndverksøl. Produksjon utover disse grensene medfører at produsenten ikke omfattes av ordningen og må selge sine produkter gjennom Alko. Produsentene må være fysisk adskilt fra andre steder hvor alkoholholdig drikk produseres og kan ikke drive med produksjon på lisens. For produsenter av gårdsvin er det et krav om at produsenten utøver sin virksomhet i sammenheng med jordbruk. Gårdsvin kan maksimalt inneholde 13 volumprosent alkohol og kun være fremstilt ved gjæring av bær, frukt og andre deler av planter, med unntak av druer og alkoholholdig drikk laget av kornprodukter. Håndverksøl kan maksimalt inneholde 12 volumprosent alkohol og være laget av maltede eller ikke-maltede kornprodukter og kan ikke være laget av andre ingredienser enn korn, sukker, humle og andre fermenterte plantedeler og krydder fra andre planter. Håndverksøl kan i henhold til Kommisjonsforordning (EF) nr. 244/2002 som supplerer vedlegget til forordning (EF) nr. 2301/97, også være såkalt sahti.

Tillatelse til salg av gårdsvin og håndverksøl gjelder innendørs og i tilknytning til eller i umiddelbar nærhet av det tilvirkningssted hvor gjæring av den alkoholholdige drikken har funnet sted. Det er ikke tillatt med netthandel, fjernsalg eller annen form for utsendelse til

forbruker. Forbrukeren må fysisk oppsøke produksjonsstedet for å kunne kjøpe de aktuelle produktene. Det er begrensning på hvor stort volum som kan selges til hver enkelt besøkende per besøk, og ingen krav til deltakelse på betalt besøksarrangement.

6.3 Sverige

6.3.1 Utredninger av gårdssalg i Sverige

Sverige har ved flere anledninger utredet muligheten for å åpne for gårdssalg av alkoholholdig drikk. Allerede i 2009 forelå den første utredningen av den svenske alkoholloven som blant annet utredet konsekvensene ved å tillate at tilvirkere av brennevin, vin og sterkøl kan selge egenproduserte produkter direkte til kunder fra egen gård. Utredningen fra 2009 vurderte det dithen at salg av sterkøl, vin og brennevin direkte fra produsent ikke burde tillates da de anså at en slik ordning ville være uforenelig med Systembolagets monopol. Slikt salg av sterkøl og brennevin ble også ansett å være uheldig fra et alkoholpolitisk synspunkt.

I 2010 ble det gjennomført en ny utredning med mål om å legge fram et forslag om hvordan gårdssalg av alkoholholdige drikkevarer kunne skje på en måte som er forenelig med EU-retten og uten at det ledet til negative konsekvenser for folkehelsen. Utredningen ble levert i desember 2010 (SOU 2010:98). Utredningens konklusjon var at det var mulig å innføre gårdssalg, men at det måtte gjøres på en slik måte at utenlandske produsenter ikke ble forhindret fra å få sine produkter solgt gjennom gårdsutsalg eller etablere seg i Sverige for å drive gårdsutsalg av alkohol. Dette innebar at det ikke ville være mulig å begrense gårdssalg til produksjonsstedet og at også andre drikker enn produsentenes egne måtte kunne selges gjennom gårdsutsalget. Utredningen fikk en blandet mottakelse av høringsinstansene og i desember 2014 besluttet den svenske regjeringen å stille saken i bero uten å komme med noen forslag.

I 2020 ble det på nytt besluttet å utrede spørsmålet om gårdssalg av alkoholholdig drikk og i 2021 kom den seneste utredningen SOU 2021:95 *en möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker*. Utredningen konkluderte med at en restriktiv form for gårdssalg kunne forenes med EUs regler om fri bevegelighet, samtidig som Systembolaget opprettholdes.

I 2024 sendte Sverige et forslag om småskala gårdssalg til EU-notifisering (2024/0388/SE). I notifiseringen angir svenske myndigheter at formålet bak forslaget er at småskala gårdssalg av alkoholholdige drikker vil fremme lokal gjestfrihet og kulinarisk turisme, og bidra til økt forbrukerforståelse av hvordan matproduksjon fungerer. Videre fremheves det at alkoholkonsum er forbundet med helserisiko, og at det derfor innføres begrensninger på salgsmulighetene, slik som tillatelseskra, produksjonskrav og salgskrav til utsalgsstedene. Myndighetene anfører at begrensningene er nødvendige for at regelendringene skal være forenelige med svensk alkohol- og folkehelsepolitikk.

Kommisjonen har ikke inngitt merknader til lovforslaget, men uttalte at den vil følge med på utviklingen.

6.3.2 Hovedtrekkene i den svenske ordningen:

Riksdagen vedtok forslaget som ble sendt på EU-notifisering, og lovendringene trådte i kraft 1. juni 2025. Regelverket skal gjelde i seks år og skal evalueres i løpet av denne perioden. Den svenske folkehelsemyndigheten har vedtatt forskriftsbestemmelser som supplerer og presiserer de nye bestemmelsene i alkoholloven.

Det svenske lovforslaget er behandlet i proposition 2024/25:86. Her går det tydelig fram at den svenske regjeringen mener at det er forenelig med EU-retten å innføre en småskala gårdssalgssordning samtidig som monopolordningen opprettholdes.

«Regeringen bedömer att det är förenligt med EU-rätten att införa en småskalig gårdsförsäljning samtidigt som detaljhandelsmonopolet värnas. En förutsättning är att begränsningar införs i syfte att säkerställa att försäljningen är begränsad och att det är besöket snarare än försäljningen som står i sentrum.»

6.3.2.1 Tillatelse og hvem som kan omfattes

Det er kommunene som gir tillatelse til småskala gårdssalg.

Tillatelse kan kun gis til uavhengige småskala tilvirkere. Med dette menes tilvirkere som er økonomisk og juridisk uavhengige, og som yrkesmessig og på egen hånd tilvirker alkoholholdig drikk, der den karaktergivende delen av tilvirkningen skjer på tilvirkningsstedet. Det er ikke tilstrekkelig bare å blande innkjøpte komponenter.

For å sikre at ordningen forbeholdes små produsenter, kan tilvirkerens årsproduksjon ikke overstige:

- 75 000 liter sprit,
- 400 000 liter gjærede alkoholholdige drikker opp til 10 volumprosent alkohol
- 200 000 liter gjærede alkoholholdige drikker med mer enn 10 volumprosent alkohol

For vin gjelder i tillegg krav om at tilvirkere skal fremstille vinen av egendyrkede druer.

6.3.2.2 Salgssted og organisering

Gårdssalg kan kun drives fra ett utsalgssted. Tilvirker med tillatelse kan kun selge fra det stedet der hoveddelen av alkoholholdig drikk er tilvirket. For tilvirkere av vin kan det stedet være der hoveddelen av druene dyrkes. Flere tillatelsesinnehavere får ikke ha et felles utsalgssted.

6.3.2.3 Krav om besøksarrangement og informasjon om alkoholens skadevirkninger

Salg direkte fra gården kan kun skje til besøkende som deltar i et kunnskapshevede besøksarrangement som er organisert av bevilingshaveren og som har tilknytning til den aktuelle alkoholholdige drikk. Besøksarrangementet skal gjennomføres i nær tilknytning til utsalgsstedet. Alle kjøp må innledes med et betalt foredrag eller omvisning

på produksjonsstedet. Tillatelsesinnehaver har ansvar for at det gis informasjon om alkoholens skadevirkninger i forbindelse med besøksarrangementet.

6.3.2.4 Mengdebegrensning for salg per besøk

Salget av egentilvirket alkoholholdig drikk til hver enkelt forbruker ved samme besøk kan ikke overstige:

- 0,7 liter sprit,
- 3 liter vin,
- 3 liter sterkøl,
- 3 liter andre gjærede drikker.

Utlevering skal skje ved utsalget.

6.3.2.5 Søknad, kontroll og egnethet

Søknad om tillatelse til gårdssalg sendes skriftlig til kommunen der salgsstedet ligger. Søkeren må legge ved et egenkontrollprogram (sammenlignbart med norske krav til internkontrollsystem) som viser hvordan salget skal overvåkes og gjennomføres i tråd med regelverket. Kommunen kan bare gi tillatelse til personer som anses egnet ut fra personlige og økonomiske forhold, og som har bestått en kunnskapsprøve om alkoholloven. Politiet må gi sin uttalelse før tillatelse gis.

Kommunen kan ikke gi tillatelse dersom gårdssalget - på grunn av utsalgsstedets beliggenhet, besøksarrangementets utforming eller andre forhold – kan medføre ulemper knyttet til orden, beruselse eller innebære særskilt risiko for menneskers helse selv om de øvrige kravene i loven er oppfylt.

6.3.2.6 Ansvar, tilstedeværelse og åpningstider

Den som har tillatelsen til salg eller en salgsrepresentant utnevnt av innehaveren av tillatelsen, er utsalgsansvarlig og skal ha tilsyn med gårdssalget og være til stede på utsalgsstedet i åpningstiden. Den som er ansvarlig, skal være fylt 20 år. Kommunen beslutter på hvilke tidspunkter man kan drive gårdssalg, men salget kan ikke starte før kl. 10.00 og kan ikke pågå etter kl. 20.00.

6.3.2.7 Prissetting

Prisen på alkoholholdig drikk som selges, kan ikke settes lavere enn tilvirkningskostnaden med et rimelig påslag. Det samme gjelder prisen på besøksarrangementet: den kan ikke settes lavere enn selvkost med et rimelig påslag.

7 EØS-rettslige rammer for alkoholpolitikken, og detaljsalgsmonopolet

7.1 Utgangspunkt etter EØS-retten

EØS-avtalen etablerer et indre marked med fri bevegelighet av varer, tjenester, personer og kapital. På mange områder sikres fri bevegelighet gjennom at samme regler gjelder på tvers av landene – såkalt harmonisering. På andre områder er det ikke harmoniserte regler eller kun delvis harmoniserte regler. På disse områdene står EØS-landene fritt til å foreta nasjonale reguleringer innenfor rammene av bestemmelsene i EØS-avtalens hoveddel. EØS-avtalen harmoniserer ikke handelen med alkoholholdige drikkevarer, men det finnes enkelte rettsakter som berører omsetningen av alkohol. Det gjelder blant annet merking av alkoholsterke drikkevarer. I den grad regulering av alkohol ikke er harmonisert, står man fritt til å regulere handelen med alkohol innenfor rammene av EØS-avtalens hoveddel. EØS-avtalens regler om fri bevegelighet består i generelle forbud mot nasjonale tiltak som kan innebære hindringer for den frie bevegeligheten, med tilhørende unntak.

Det frie varebyttet reguleres av EØS-avtalens del II. Alkoholprodukter som faller innenfor EØS-avtalens virkeområde, anses som «varer» i EØS-avtalens forstand. EØS-avtalen omfatter som hovedregel ikke handel med landbruksvarer. Det følger imidlertid av EØS-avtalen artikkel 8 nr. 3 bokstav a og b at avtalen får anvendelse for varer som hører inn under kapittel 25 til 97 i det harmoniserte system (HS) med unntak av varer oppført i protokoll 2, og på varer oppført i protokoll 3. I korte trekk er øl, brennevin og vermut omfattet av EØS-avtalens virkeområde, mens eple- og pæresider, mjød og andre former for alkohol fremstilt ved gjæring faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. At øl, brennevin og vermut er omfattet av EØS-avtalens virkeområde, medfører at EØS-avtalens regler gjelder på samme måte som etter EU-retten. I protokoll 8 til EØS-avtalen er det en særregel om at artikkel 16 om statlige handelsmonopoler får anvendelse for vin av druer. Dette betyr at salgsmonopolet for vin må tilfredsstille kravene i artikkel 16 til likebehandling m.m., selv om vin produsert av druer som vare ikke er omfattet av EØS-avtalen. Alkoholholdige produkter i kategorien «Andre gjærede drikkevarer» faller imidlertid helt utenfor EØS-avtalens dekningsområde og er ikke omfattet av verken artikkel 16 om salgsmonopolet eller artikkel 11 om det frie varebyttet. De EØS-rettslige konsekvensene av en utvidet ordning med gårdssalg må vurderes opp mot EØS-avtalen artikkel 11 og 13 om fri bevegelighet av varer og artikkel 16 om statlige handelsmonopoler.

7.2 EØS-avtalen artikkel 11 og 13

EØS-avtalen artikkel 11 fastslår utgangspunktet om at «kvantitative importrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning» er forbudt mellom partene i EØS-avtalen. Bestemmelsen svarer til TEUV artikkel 34 og skal tolkes i lys av denne. EØS-avtalen artikkel 13, tilsvarende TEUV artikkel 36, angir enkelte hensyn som slik restriksjoner likevel kan begrunnes i: hensynet til offentlig moral, orden og sikkerhet, vernet om menneskers og dyrs liv og helse, plantelivet, nasjonale skatter av kunstnerisk, historisk

eller arkeologisk verdi eller den industrielle eller kommersielle eiendomsretten. De aktuelle restriksjonene må imidlertid ikke brukes som et middel til vilkårlig forskjellsbehandling eller som skjulte handelshindringer. Restriksjoner på den frie varehandelen kan også begrunnes i tvingende allmenne hensyn, det vil si andre hensyn som ikke er opplistet i EØS-avtalen art. 13. I begge tilfeller må tiltaket som utgjør en eventuell restriksjon være proporsjonalt, det vil si være egnet og nødvendig. Tiltaket må være egnet for å oppnå det hensynet som restriksjonen skal ivareta, og må ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å ivareta hensynet, herunder må det ikke kunne nås med et tiltak som er like effektivt, men mindre inngripende. I tillegg til å ivareta et legitimt formål må tiltaket oppfylles på en sammenhengende og systematisk måte – det såkalte konsistenskravet. Konsistenskravet innebærer at realiseringen av det legitime hensynet som begrunner restriksjonen, ikke må motvirkes av andre eller manglende tiltak. Dette innebærer at staten ikke må treffe, fremme eller tolerere tiltak som går på tvers av formålet de søker å oppnå.

Virkemidlene Norge har tatt i bruk i sin restriktive alkoholpolitikk 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, egnet 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

7.3 EØS-avtalen artikkel 16 om statlige handelsmonopoler

EØS-avtalen artikkel 16 tilsvarete TEUV artikkel 37 og regulerer statlige handelsmonopoler. Statlige handelsmonopoler skal vurderes etter de spesielle reglene i EØS-avtalen artikkel 16 og TEUV artikkel 37, ikke de alminnelige reglene om fri bevegelse for varer i EØS-avtalen artikkel 11, se *Visnapuu* avsnitt 86.

Det følger av bestemmelsen at avtalepartene skal sikre at statlige handelsmonopoler blir tilpasset slik at det ikke vil forekomme noen forskjellsbehandling av statsborgere fra EUs medlemsstater og EFTA-statene når det gjelder vilkårene for anskaffelse og markedsføring. Nærmere bestemt må monopolene utformes og fungere slik at man ikke forskjellsbehandler EØS-statens borgere med hensyn til vilkårene for anskaffelse og salg av varer. Slik sikres det at handel med varer fra andre EØS-stater ikke stilles dårligere enn handelen med nasjonale varer, verken rettslig eller faktisk, og at det ikke skjer en konkurransevridning i forholdet mellom medlemsstatene, se *Visnapuu* avsnitt 95.

Verken EØS-avtalen artikkel 16 eller TEUV artikkel 37 definerer hva som utgjør et statlig handelsmonopol. Av EU-domstolens praksis fremgår det imidlertid at det ikke kreves at et monopol er heldekkende for å omfattes av TEUV artikkel 37. Både EU- og EFTA-domstolen har akseptert at et nasjonalt detaljhandelsmonopol for alkohol ikke må ha absolutt enerett til salg. I *Visnapuu* ble det finske detaljhandelsmonopolet, Alko, vurdert

etter TEUV artikkel 37, selv om den finske alkoholoven åpnet for gårdssalg. I SOU 2021:95 ble det også lagt til grunn at den svenske monopolordningen måtte vurderes etter TEUV artikkel 37 selv om det ble åpnet for gårdssalg. Tilsvarende forståelse må legges til grunn etter EØS-avtalen artikkel 16.

7.4 Forholdet mellom artikkel 11 og 13 om det frie varebyttet og artikkel 16 om statlige handelsmonopoler.

Grensedragningen mellom EØS-avtalen artikkel 11 og 16 er klargjort i rettspraksis. Nasjonale regler som gjelder monopolets eksistens og funksjon skal i henhold til rettspraksis vurderes etter EØS-avtalen artikkel 16. Andre nasjonale regler skal vurderes etter artikkel 11 om det frie varebyttet. Dette gjelder også regler som kan berøre handelsmonopolet, men som ikke gjelder dets funksjon. Dette kommer til uttrykk i sak C-189/95 *Franzen* hvor EU-domstolen skilte mellom det svenske detaljhandelsmonopolets system for utvalgte produkter, salgsorganisasjon samt markedsføring og regler om tilvirkning eller import av alkohol. Mens førstnevnte skulle vurderes etter TEUV artikkel 37 om offentlige salgsmonopoler, skulle sistnevnte vurderes etter TEUV artikkel 34 om den frie vareflyt. I sak C-198/14 *Visnapuu* gjentok EU-domstolen at anvendelsen av TEUV artikkel 34 og 37 beror på om reguleringen er uløselig knyttet til selve eneretten eller om den inngår i en mer generell regulering.

EU-domstolen konkluderte med at de finske reglene som åpnet for at også andre enn det statlig alkoholmonopolet kunne selge visse typer alkoholholdig drikk skulle vurderes etter TEUV artikkel 34. Begrunnelsen var at bevillingsordningene ikke rammet monopolet direkte, men gjaldt den generelle markedsadgangen for salg av alkoholholdige drikkevarer.

7.5 EU-domstolens avgjørelse i sak C-198/14 Visnapuu

Sak C-198/14 *Visnapuu* gjaldt en estisk borger, Visnapuu, som hadde solgt øl, vin, sider og brennevin til kunder i Finland uten detaljhandelstillatelse, som var påkrevd etter den finske alkoholoven. Etter dagjeldende finsk alkohollovgivning hadde monopolet Alko enerett til detaljhandel med alkoholholdige drikkevarer. Likevel slik at andre aktører kunne få tillatelse til å selge alkoholholdige drikkevarer opp til 4,7 volumprosent alkohol. Finske produsenter kunne i tillegg få tillatelse til å selge gjærede alkoholholdige drikkevarer med en volumprosent opp til 13 fra egne produksjonslokaler. Finsk lovgivning fastsatte flere vilkår som måtte være oppfylt for at tillatelse til slikt salg kunne innvilges. Herunder at detaljomsetningen bare kunne finne sted fra autorisert utsalgssted som oppfylte krav til plassering, lokaler og drift, og hvor salget var organisert slik at det kunne kontrolleres effektivt.

EU-domstolen uttalte at kravet om detaljhandelstillatelse kunne hindre samhandelen mellom medlemsstatene ved å hindre næringsdrivende fra andre medlemsstater fra fritt å importere alkoholholdige drikkevarer til Finland med sikte på detaljsalg, altså en restriksjon etter artikkel 34 i TEUV. Domstolen vurderte deretter om restriksjonen kunne rettferdiggjøres etter TEUV artikkel 36. Domstolen viste til at nasjonal lovgivning som

har til formål å kontrollere forbruket av alkohol for å forhindre skadevirkninger kan forankres i hensynet til folkehelsen og den offentlige orden, jf. artikkel 36. Tiltaket må stå i forhold til det mål som skal oppnås, og ikke utgjøre et middel til vilkårlig diskriminering eller innebære en skjult handelshindring. Når det gjaldt krav om tillatelse for detaljhandel av drikkevarer som inneholdt maksimalt 4,7 volumprosent alkohol, uttalte EU-domstolen at det ikke var noe som tydet på at ordningen diskriminerte varer med opprinnelse i andre medlemsstater eller indirekte beskyttet nasjonale produkter. Når det gjaldt tillatelsesordningen for salg av sterkere alkoholholdige drikkevarer, bemerket EU-domstolen at ordningen bare var åpen for produsenter etablert i Finland, og dermed utelukket produsenter etablert i andre medlemsstater. Dette var imidlertid ikke tilstrekkelig til å konstatere at hensynene bak ordningen ble misbrukt til andre formål og brukt til å forskjellsbehandle varer fra andre medlemsstater eller til å indirekte beskytte finske varer.

Den finske regjeringen hadde anført at den aktuelle tillatelsesordningen også var ment å fremme turisme, ved å tillate et begrenset antall finske produsenter av alkoholholdige drikkevarer tilvirket ved hjelp av tradisjonelle og håndverksmessige metoder, å selge produktene sine på produksjonsstedet. Den finske regjeringen tilføyde at den ikke hadde kompetanse til å gi utenlandske produsenter tillatelse til å selge sine produkter på produksjonssteder utenfor finsk territorium. EU-domstolen overlot til den nasjonale domstolen å vurdere om reglene utgjorde vilkårlig diskriminering eller en skjult handelshindring, men fremhevet at den nasjonale domstolen måtte ta særlig hensyn til at den innenlandske produksjonen omfattet av tillatelsesordningen var begrenset, tradisjonell og håndverksmessig. [Finlands høyesterett (Korkein oikeus) fant det ikke bevist at de finske myndighetene hadde misbrukt hensynene bak ordningen til diskriminering eller til å indirekte beskytte innenlandsk produksjon, se KKO:2018:49.]

Videre vurderte EU-domstolen den finske lovgivningen opp mot TEUV artikkel 37 om statlige handelsmonopoler. Enkelte av de alkoholholdige drikkene importert av Visnapuu var ikke omfattet av Alkos detaljhandelsmonopol. Domstolen uttalte at selv om TEUV artikkel 37 ikke krever fullstendig avskaffelse av statlige handelsmonopoler, må monopolets organisering og virkemåte innrettes slik at det ikke forekommer noen nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling med hensyn til vilkårene for anskaffelse og salg av varer. EU-domstolen utelukket ikke at den finske lovgivningen kunne være forenelig med TEUV artikkel 37 selv om Alkos enerett ikke var heldekkende. EU-domstolen overlot til den foreleggende domstol å undersøke om monopolet oppstilt i den finske alkoholoven oppfylte vilkårene i TEUV artikkel 37.

8 Internasjonale handelsrettslige forpliktelser

Norge er medlem av Verdens handelsorganisasjon (WTO) og er forpliktet til å følge WTOs avtaleverk som regulerer handel med varer (GATT) og tjenester (GATS). Norge har også en rekke frihandelsavtaler som på samme måte som WTO regulerer handel med varer og tjenester mellom landene som er tilsluttet handelsavtalene. Brudd på reglene kan

medføre at andre avtaleparter til WTO eller frihandelsavtalene innleder tvistesak mot Norge.

Norge har unntatt både engrossalg og detaljsalg av alkohol fra sine GATS-forpliktelser om likebehandling. Samme er gjort i Norges frihandelsavtaler. Det er derfor ikke grunn til å tro at ordningen med gårdssalg av alkohol vil komme i konflikt med Norges forpliktelser om handel med tjenester i WTO eller frihandelsavtalene.

GATT oppstiller begrensninger i et WTO-medlems adgang til å innføre handelsrestriksjoner. GATT artikkel XX regulerer adgangen til å gjøre unntak fra avtalens øvrige bestemmelser. Forutsatt at et tiltak ikke blir anvendt på en måte som vil medføre vilkårlig eller uberettiget diskriminering mellom land hvor forholdene ellers er like, samt at tiltaket ikke vil innebære en skjult handelsrestriksjon, så kan det rettferdiggjøres under henvisning til de formålene som er angitt i artikkel XX. Her fremgår det at det bl.a. kan gjøres unntak for tiltak som er nødvendige for å beskytte menneskers liv og helse.

Frihandelsavtalene har i hovedsak tilsvarende regler som WTO på dette området.

9 Departementets vurdering – forslag om å åpne for begrenset salg av alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent alkohol direkte fra små produsent

9.1 Overordnet om forslaget

På bakgrunn av den rettsutviklingen som har funnet sted i Sverige og Finland, har departementet funnet grunnlag for å foreslå at det åpnes for salg direkte fra produsent av alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent alkohol som er omfattet av EØS-avtalen. Se forslag til nye lov- og forskriftsbestemmelser i punkt 13. Formålet med ordningen er å kunne tilby helhetlige reiselivsopplevelser gjennom å koble besøk tettere sammen med mat- og drikkeopplevelser. Departementet viser til omtalen under punkt 3. Tradisjoner og historie forbundet med unike mat- og drikkeprodukter fra Norge har et potensial i utviklingen av Norge som matdestinasjon. Mindre mat- og drikkeprodusenter kan gjennom måltidsturisme bidra til økt forståelse blant konsumenter om hvordan produksjonen foregår, og dermed til en økt bevissthet om lokale tradisjoner og kvalitet. Samtidig opplever mange tilvirkere av alkoholholdige drikkevarer at de begrenses av at de ikke kan selge sine produkter direkte fra tilvirkningsstedet, og at tilrettelegging for salg fra produksjonssted kan bidra til utvikling av reiselivsnæringen og ivaretagelse av lokale tradisjoner. Reiselivsnæringen og lokale og regionale mat- og drikkeprodusenter kan sammen bidra til å gjøre en destinasjon attraktiv, noe som bidrar til lokal og regional vekst og sysselsetting. En mulighet til å tilby salg av egenproduserte alkoholholdige drikkevarer i tilknytning til besøksopplevelser, vil gi produsentene et større handlingsrom for å utvikle og tilby attraktive reiselivsprodukter. En slik ordning innebærer imidlertid at tilgjengeligheten til alkoholholdig drikk vil øke i form av flere utsalg og kjøpsmuligheter.

For å sikre at ordningen er i tråd med EØS-retten, er det nødvendig å innrette ordningen i tråd med Norges restriktive alkoholpolitikk, som på konsistent og systematisk vis beskytter folkehelsen gjennom å forebygge skadevirkningene av alkohol. For å sikre at ordningen ikke får større betydning for totalkonsumet av alkohol i befolkningen bør ikke tilgjengeligheten til alkoholholdig drikk bli betydelig utvidet gjennom nye salgskanaler. Det er derfor nødvendig å legge restriksjoner på salget. Disse restriksjonene må være nødvendige og egnet for å begrense konsumet av alkohol i befolkningen og derigjennom redusere skadevirkningene av alkohol.

Departementet har vurdert om det er mulig å etablere en ordning hvor Vinmonopolet forestår salget, slik at ordningen omfattes av Vinmonopolets enerett til salg av alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent alkohol. Når departementet velger å ikke foreslå dette, skyldes det at salg direkte fra produsent ikke lar seg forene med prinsippet om at salg gjennom Vinmonopolet skjer med fravær av privatøkonomiske interesser som motiverende for salg. Selv om salget hadde foregått gjennom Vinmonopolet og Vinmonopolet ville vært ansvarlig for salget på hvert enkelt utsalgssted, ville den enkelte produsent hatt privatøkonomiske interesser i å fremme salg på stedet. Av den grunn mener departementet at ordningen ikke bør gjøres til en del av Vinmonopolets virksomhet.

For å sikre en fortsatt helhetlig og restriktiv alkoholpolitikk, herunder en ordning som verken har særlige negative alkoholpolitiske konsekvenser i seg selv eller utfordrer den norske monopolordningen eller andre alkoholpolitiske virkemidler, er det etter departementets vurdering ønskelig og nødvendig å begrense ordningen i form av strenge kriterier og restriksjoner. Jo mer begrenset ordningen blir, jo mindre vil de alkoholpolitiske konsekvensene være, og jo mindre innvirkning på den generelle konsistensen i alkoholpolitikken vil ordningen ha. I vurderingen av hvilke kriterier og begrensninger som bør ligge til grunn, er det blant annet sett hen til den svenske ordningen og til den allerede eksisterende ordningen med salg av alkoholholdig drikk som ikke er omfattet av EØS-avtalen direkte fra produsent. Det er etter departementets vurdering flere måter å skru sammen en slik ordning på. Restriksjonene på salget kan kombineres på ulike måter, så lenge kombinasjonene i helhet gir et tilnærmet likt beskyttelsesnivå.

Det er også mulig å endre på den eksisterende ordningen for alkoholholdig drikk utenfor EØS-avtalen og lage en felles ordning for alle produkter som selges direkte fra produsent. Fordi dette ville medføre at bevillingshavere etter den eksisterende ordningen ville fått andre rammer for salget enn de har i dag og fordi den nye ordningen i første omgang er ment å være midlertidig, jf. punkt 11, har departementet imidlertid ikke foreslått dette. Departementet viser til vurdering under punkt 9.2. En eventuell samordning av ordningene kan eventuelt vurderes når prøvetiden for den nye ordningen har utløpt.

9.2 Ny ordning for produkter som er omfattet av EØS-avtalen

9.2.1 Utforming av ordningen

I det følgende skisseres et forslag til ny ordning for salg av produkter som er omfattet av EØS-avtalen direkte fra produsent. Den eksisterende ordningen med salg av produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen, jf. alkoholoven § 1-7f, endres ikke ved dette forslaget. Departementet foreslår at regulering av produkter som er omfattet av EØS-avtalen tas inn i ny § 1-7h og § 1-7i i alkoholoven. Fordelen med denne tilnærmingen er at de aktørene som allerede er omfattet av eksisterende ordning, og ikke ønsker en utvidelse av de produktene de tilvirker, fortsatt kan forholde seg til eksisterende ordning på samme måte som før. I tillegg vil den eksisterende ordningen ikke bli berørt dersom det skulle være behov for å reversere eller justere ny ordning etter en evaluering, eller som følge av forpliktelser etter EØS-avtalen. Ulempen er at systemet med utvidede kommunale salgs- og skjenkebevillinger for salg av tilvirkede produkter direkte fra produksjonsstedet, blir ytterligere komplisert og at regelverksituasjonen dermed vil kunne oppfattes som uoversiktlig. Ordningen vil medføre at det vil gjelde ulike krav for produkter innenfor og utenfor EØS-avtalen, og at tilvirkere av begge produktkategorier vil måtte forholde seg til to ulike sett med krav/kriterier for salg.

I vurderingen av hvilke kriterier som bør ligge til grunn for den nye ordningen, er det sett hen til den svenske ordningen med gårdssalg og den begrunnelse som ligger til grunn for innretningen av og restriksjonene knyttet til denne ordningen. Departementet har videre sett hen til at det vil være hensiktsmessig om enkelte av kravene overlapper med eksisterende ordning. På den måten vil det sikres bedre sammenheng og helhet i regelverket. Det vil også kunne gjøre det enklere for de produsentene som ønsker å tilby varer etter både ny og eksisterende ordning. Etter departementets vurdering kan kriteriene og begrensningene som gjelder for eksisterende ordning og den svenske ordningen, kombineres på ulike måter så lenge kombinasjonene medfører samme høye beskyttelsesnivå i tråd med en helhetlig og restriktiv alkoholpolitikk. Departementet skisserer i det følgende de kriteriene som departementet mener bør ligge til grunn for den nye ordningen for å sikre at ordningen blir begrenset og totalt sett opprettholder det høye beskyttelsesnivået. Departementet ber om høringsinstansenes innspill de foreslåtte kriteriene. I punkt 9.4 oppsummeres departementets forslag.

9.2.2 Varer som omfattes av ordningen

Departementet viser til den eksisterende ordningen, jf. alkoholoven § 1-7f. Under denne ordningen er det åpnet for salg av produkter som omfattes av tollposisjon 22.06, direkte fra produsent. Ordningen er avgrenset til alkoholholdig drikk gruppe 2 og produktene kan ikke være tilsatt brennevin. Begrunnelsen fremgår av Prop. 116 L (2015-2016) punkt 6.3.3:

«[...] dette ville innebære en åpning for et bredt spekter av produkter, inkludert produkter som er blandet med varer som omfattes av andre tolltariff-posisjoner, og som er en del av EØS-avtalen. Etter departementets syn ville det være uheldig for konsistensen i den

restriktive norske alkoholpolitikken å åpne for salg av et så vidt spekter av produkter som hele tolltariffposisjon 22.06 innebærer.»

Dette innebærer at produkter etter eksisterende ordning ikke kan gjøres sterkere ved å tilsette brennevin og at produkter ikke kan blandes med alkoholholdige produkter som er omfattet av andre tolltariffposisjoner. Slike «blandede» produkter krever i dag statlig tilvirkningsbevilling og må selges gjennom Vinmonopolet.

Den eksisterende finske gårdssalgordningen åpner kun for salg direkte fra produsent av gjærede drikker: gårdsvin inntil 13 volumprosent alkohol og håndverksøl inntil 12 volumprosent alkohol, se punkt 6. I den svenske gårdssalgordningen er det åpnet for salg av samtlige alkoholholdige produkter inkludert brennevinsprodukter. For at det skal kunne gis tillatelse til gårdssalg av alkoholholdige produkter i Sverige, er det krav om at den karaktergivende delen av tilvirkningen skjer på tilvirkningsstedet. I Prop. 2024/25:86 går det fram at det i utgangspunktet bør være slik at hele tilvirkningsprosessen utføres av produsenten, og ikke bare den karaktergivende delen av tilvirkningen.

«För spritdrycker bör utgångspunkten vara att destillationen ska ske på tillverkningsplatsen, för jästa drycker bör jäsningen ske på tillverkningsplatsen. Avseende vissa spritdrycker kan andra krav behöva ställas sett till hur de spritdryckerna tillverkas, t.ex. gin. [...] Att endast blanda inköpta komponenter, späda, filtrera eller söta drycken på tillverkningsstället kan aldrig vara tillräckligt för att uppfylla kravet på egentillverkning.»

Departementet har vurdert om det i den nye ordningen bør være noen begrensning knyttet til brennevin slik som i den finske ordningen og den eksisterende norske ordningen, eller om det bør åpnes for salg av samtlige produkter dog med et tydelig krav om at det ikke er tilstrekkelig å kun blande ut, filtrere eller søte drikken slik som den svenske ordningen legger til grunn.

Å avgrense ordningen til produkter i alkoholholdig drikk i gruppe 2, og ikke omfatte brennevin eller produkter tilsatt brennevin, vil begrense tilgjengeligheten til sterkere alkoholholdig drikk. Dette vil avgrense ordningen mot tilvirkere av brennevinsprodukter, men gi produsenter av øl og vin en mulighet for å selge direkte fra tilvirkningsstedet. Dette vil bygge opp under en restriktiv alkoholpolitikk og være i tråd med den begrunnelsen som reflekteres i Prop. 116 L (2015-2016). På den andre siden vil en slik begrensning medføre at tilreisende til gårder og steder som lager brennevinsprodukter, både i gruppe 3 og produkter under 22 volumprosent blandet med (tilsatt) brennevin, ikke vil kunne kjøpe med seg disse produktene på produksjonsstedet. Disse produktene vil da kun være tilgjengelige på Vinmonopolet som i dag.

Departementet har videre vurdert å avgrense ordningen til produkter i alkoholholdig drikk gruppe 2, men inkludere produkter tilsatt brennevin. Det vil si at alle produkter som inneholder under 22 volumprosent alkohol vil være omfattet av ordningen uavhengig av om de er blandet med brennevin. Dette ville begrenset tilgjengeligheten til sterkere alkoholholdig drikk (gruppe 3), men likevel åpnet for at produkter kan gjøres sterkere ved tilsetning av brennevin så lenge de holder seg under 22 volumprosent. På tilsvarende måte som skissert over, vil dette medføre at besøkende til steder som lager brennevinsprodukter

i alkoholholdig drikk gruppe 3 ikke vil kunne kjøpe med seg disse produktene fra tilvirkningsstedet.

For di formålet med ordningen også gjør seg gjeldende for destillerier og produsenter som tilsetter brennevin i sine produkter, foreslår departementet at samtlige alkoholholdige produkter (alkoholholdig drikk gruppe 2 og 3) skal omfattes av den nye ordningen, slik som i den svenske ordningen, se forslag til ny §§1-7h og 1-7i i alkoholoven. Et slikt valg av produktomfang innebærer at de andre kriteriene som settes for ordningen, må være stramme for å sørge for at ordningen totalt sett er tilstrekkelig begrenset. Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på om den nye ordningen bør omfatte all alkoholholdig drikk (slik forslaget i det videre tar utgangspunkt i), begrenses til å gjelde kun produkter i alkoholholdig drikk gruppe 2 (også tilsatt brennevin) eller begrenses til å gjelde kun produkter i alkoholholdig drikk gruppe 2 som ikke er tilsatt brennevin.

Videre har departementet vurdert å begrense ordningen til produkter som inneholder alkohol som tilvirkeren selv har produsert altså avgrense ordningen mot tilsatt brennevin eller andre alkoholholdige drikker som ikke er produsert av tilvirkeren. Dette sikrer at det bare er de stedene som faktisk produserer alkohol som omfattes av ordningen og ikke steder som kun blander innkjøpt alkohol i egne produkter. Etter departementets syn vil krav til helhetlig karakter og salgstilbud og krav til besøksarrangement til dels sikre at tilvirkningen av produktet har en tilknytning til stedet. For å sikre en reell tilknytning mellom den alkoholholdige drikken og den reiselivsopplevelsen som tilbys mener departementet imidlertid at det må stilles krav om at selve fremstillingen av den alkoholholdige drikken (gjæringsprosessen eller destilleringen) må finne sted ved tilvirkningsstedet, se forslag til ny §§ 1-7h annet ledd bokstav a, 1-7i annet ledd bokstav a, 1-7h tredje ledd og 1-7i tredje ledd. All den tid det ikke foreslås å stille krav om egenproduserte innsatsvarer er det særlig viktig å ha et slikt krav for å begrense ordningens omfang og forhindre at tilvirkningen kun består i å blande produkter som ikke har noen tilknytning til det aktuelle produksjonsstedet. I det videre legger departementet dette til grunn ved vurderingen av de øvrige vilkårene for ordningen.

9.2.3 Produsenter som omfattes av ordningen

Departementet viser til den svenske ordningen som legger til grunn at det kun er småskala produsenter som gis mulighet til å selge produkter direkte fra sitt produksjonslokale, se punkt 6.3. Etter den svenske ordningen kan tillatelse til småskala gårdssalg kun gis til uavhengige småskala tilvirkere. Med dette menes tilvirkere som er økonomisk og juridisk uavhengige og som yrkesmessig og på egen hånd tilvirker alkoholholdig drikk hvor den karaktergivende delen av tilvirkningen skjer på tilvirkningsstedet. For å sikre at ordningen forbeholdes små produsenter, stilles det i den svenske ordningen krav om at tilvirkerens årsproduksjon ikke overstiger:

- 75 000 liter sprit,
- 400 000 liter gjærede alkoholholdige drikker opp til 10 volumprosent alkohol,
- 200 000 liter gjærede alkoholholdige drikker med mer enn 10 volumprosent alkohol.

For vin gjelder i tillegg krav om at tilvirkere skal fremstille vinen av egendyrkede druer. Dersom en tilvirker produserer mer enn produksjonsgrensene for en av kategoriene, anses ikke tilvirkeren å drive småskala produksjon.

«Detta betyr at om en alkoholdryckstillverkare har produktion inom flera dryckeskategorier får ingen kategori överstiga de angivna volymgränserna, dvs. 75 000 liter spritdrycker, 400 000 liter jästa drycker upp till 10 volymprocent alkohol eller 200 000 liter jästa drycker över 10 volymprocent alkohol. [...] Däremot kan en tillverkare ha en produktion inom alla de tre kategorierna och uppfylla kraven för gårdsförsäljningstillstånd, förutsatt att produktionen inom alla kategorier håller sig inom de föreslagna nivåerna och övriga krav för tillstånd är uppfyllda.»

I den eksisterende ordningen med gårdssalg av produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen, er det ikke satt noen grenser for produksjonsvolum per år for tilvirkere som kan benytte seg av ordningen slik man har gjort i den svenske ordningen. Imidlertid er det i den eksisterende norske gårdssalgssystemet satt et tak på salgsvolum tilsvarende 15 000 liter per år.

Departementet viser til at den nye ordningen med salg av produkter som er omfattet av EØS-avtalen, må gjøres begrenset for å sikre en fortsatt restriktiv alkoholpolitikk og fortsatt opprettholdelse av vinmonopolordningen. Å avgrense den nye ordningen til å gjelde uavhengige små produsenter, tilsvarende som i den svenske ordningen, vil virke begrensende på hvor mange utsalg som potensielt kan etableres. I Prop. 2024/25:86, som beskriver den svenske ordningen med gårdssalg, trekkes det også fram at småskalaproduksjon gjør at produktenes pris er høyere enn for produkter som produseres av store foretak, og at et høyere prisnivå virker begrensende på konsum.

«Av alkohol- og folkehälsopolitiska skäl anser regeringen därför att det är motiverat att införa krav på småskalighet och att detta bör regleras genom en begränsning av högsta tillåten produktionsvolym. Kravet på begränsad årsproduktion tillförsäkrar att gårdsförsäljningsreformen inte leder till försämrad folkhälsa samt att främjandet av besöksnäringen fortsatt är centralt.»

Etter departementets vurdering vil tilsvarende argumenter også gjelde for den norske ordningen. Av den grunn mener departementet at den nye ordningen for salg av produkter som er omfattet av EØS-avtalen, bør begrenses til aktører som rent faktisk er små produsenter. I vurderingen av hva som skal anses som små produsenter, må det etter departementets vurdering ses hen til hvor stort produksjonsvolum norske produsenter har det vil si hva som er stor og liten produksjon i norsk målestokk. Det er etter departementets syn det relative forholdet mellom norske produsenters produksjonsvolum som må tillegges størst vekt i vurderingen av hva som er en liten produsent.

Departementet har sett hen til definisjonen av små bryggerier i det norske særavgiftsregelverket. Det er også sett hen til den svenske og den finske ordningen. I tillegg er det, etter departementet syn, nødvendig å se hen til de reelle forholdene i Norge herunder hvor mange aktører som vil kunne omfattes av ulike volumgrenser.

Departementet viser til punkt 3.1 i høringsnotatet hvor produksjonsvolum knyttet til norsk produksjon av ulike typer alkoholholdig drikk presenteres. Her fremgår det at siderprodusentene produserer i intervallet fra 1500 til 250 000 liter, mens det blant

destilleriene er store forskjeller både i produksjonsvolum, antall ansatte og antall produkter. Fra de minste som produserer rundt 1000 liter årlig, til de største som produserer opp til 450 000 liter i året. For vinprodusenter har departementet ikke tall på årlig produksjonsvolum blant norske produsenter, men for bryggeriene varierer produksjonsvolum fra de største aktørene som produserer over 5 millioner liter per år til de minste som produserer under 100 000 liter per år. I antall aktører er det klart overvekt av produsenter som produserer under 100 000 liter per år. I særavgiftsregelverket er små bryggerier definert som virksomheter som er økonomisk og juridisk uavhengig av andre bryggerier, og som årlig produserer mindre enn 500 000 liter gjæret alkoholholdig drikk med alkoholstyrke over 0,7 volumprosent alkohol. Satsene varierer i henhold til størrelse på produksjonsvolumet. Den laveste satsen betales for volum t.o.m. 50 000 liter årlig, deretter er det én sats for volum over 50 000 liter og t.o.m. 100 000 liter, én sats for volum over 100 000 liter t.o.m. 150 000 liter årlig og én sats for volum over 150 000 liter t.o.m. 200 000 liter årlig.

I den svenske ordningen er det differensiert mellom gjæret alkoholholdig drikk over og under 10 volumprosent alkohol slik at produksjonsgrensen for hva som skal anses som småskalaprodusenter, er høyere for drikker som inneholder under 10 volumprosent. I den finske ordningen er det produsenter med årlig produksjonsvolum på henholdsvis 100 000 liter (gårdsvin inntil 13 volumprosent alkohol) og 500 000 liter (håndverksøl inntil 12 volumprosent alkohol) som omfattes av ordningen.

I alkoholloven er inndelingen gjort etter alkoholholdig drikk gruppe 1 (fra og med 2,5 og høyst 4,7 volumprosent alkohol) alkoholholdig drikk gruppe 2 (over 4,7 og mindre enn 22 volumprosent alkohol) og alkoholholdig drikk gruppe 3 (fra og med 22 til og med 60 volumprosent alkohol). Regelteknisk vil det være en fordel å videreføre systemet med alkoholholdig drikk gruppe 1, 2 og 3 også for den nye ordningen. Etter departementets vurdering gir imidlertid den svenske løsningen en mer nyansert inndeling enn det norske systemet muliggjør. Departementet foreslår derfor at det i den nye ordningen skilles mellom gjærede alkoholholdige drikker over og under 10 volumprosent alkohol når det gjelder hva som skal anses som småskalaprodusenter som dermed vil falle inn under ordningen, se forslag til ny § 1-7h første ledd bokstav b.

For gjærede alkoholholdige drikker som inneholder inntil 10 volumprosent alkohol, foreslår departementet at produsenter som årlig produserer mindre enn 200 000 liter omfattes av ordningen. Departementet viser til at den norske særavgiftsforskriften legger til grunn et produksjonsvolum tilsvarende 500 000 liter som grense for småskala bryggerier. Dette er høyere enn den svenske ordningen som legger til grunn et volum på 400 000 liter for gjærede drikker opp til 10 volumprosent alkohol. Etter departementets vurdering må den nye ordningen for salg av alkoholholdig drikk direkte fra produsent ligge lavere enn grensen i særavgiftsforskriften for å sikre at ordningen begrenser tilgjengeligheten til alkoholholdig drikk. Departementet har vurdert om man i stedet burde foreslå en grense på 400 000 liter tilsvarende den svenske ordningen. I den svenske ordningen ble 400 000 liter vurdert å være en fordobling eller mer av den mengden som de fleste øl og sider-tilvirkere produserte i 2020. I den norske modellen vil det kun være snakk om produsenter av øl ettersom produsenter av sider faller inn under den

eksisterende ordningen. Departementet viser til tabellen med størrelsesfordeling når det gjelder produksjonsvolum blant landets bryggerier inntatt i høringens punkt 3.1. Det fremgår av tabellen at 92 av landets totalt 116 bryggerier defineres som mikrobryggerier med et produksjonsvolum på under 100 000 liter. Disse brygger primært for egen restaurant og retter seg inn mot turisme og reiseliv. 13 bryggerier defineres som små bryggerier med et produksjonsvolum mellom 100 000 og 500 000 liter. En øvre produksjonsgrense på 200 000 antas derfor å omfatte svært mange små bryggerier.

For gjærede alkoholholdige drikker mellom 10 og 22 volumprosent alkohol er alkoholprosenten høyere og risikoen for skader som følge av bruk øker. Av den grunn mener departementet at grensen for produksjonsvolum bør settes lavere enn for drikker opp til 10 volumprosent alkohol. Departementet foreslår at grensen settes på halvparten av produksjonsvolumet for produkter under 10 volumprosent alkohol og at produsenter som årlig produserer mindre enn 100 000 liter omfattes av ordningen. Se forslag til alkoholloven § 1-7h første ledd bokstav b.

Ettersom brennevin (alkoholholdig drikk gruppe 3) har det høyeste alkoholinnholdet og derfor det høyeste skadepotensialet, foreslås det at produksjonsvolumet settes lavere enn for øvrige drikker. Departementet foreslår at produsenter som årlig produserer mindre enn 50 000 liter brennevin omfattes av ordningen. Se forslag til alkoholloven § 1-7i første ledd bokstav b. Produksjonsvolumene knytter seg til produksjonsvolumet i løpet av et kalenderår, det vil si fra 1. januar til 31. desember.

Departementet foreslår at dersom en tilvirker produserer flere kategorier alkoholholdig drikk, kan ingen av kategoriene overstige volumgrensene. Det innebærer at en produsent som tilvirker 40 000 liter brennevin, men mer enn 100 000 liter alkoholholdig drikk mellom 10 og 22 volumprosent ikke vil kunne tildeles salgsbevilling etter ny ordning. Dette er i tråd med den svenske ordningen. En produsent kan imidlertid tilvirke inntil maksgrensen for alle kategoriene.

Departementets forslag er oppsummert at små tilvirkere er produsenter som har et produksjonsvolum per år som ikke overstige 200 000 liter for alkoholholdig drikk gruppe 2 inntil 10 volumprosent, 100 000 liter alkoholholdig drikk gruppe 2 mellom 10 og 22 volumprosent og 50 000 liter for alkoholholdig drikk gruppe 3. Departementet ber om høringsinstansenes syn på de foreslåtte grensene for produksjonsvolum.

Den svenske ordningen er videre avgrenset til småskala tilvirkere som er juridisk og økonomisk uavhengige av andre tilvirkere av alkoholholdig drikk. Småskala tilvirkere kan kun anvende lokaler som er fysisk adskilt fra lokaler som anvendes av tilvirkere som har en årsproduksjon som overstiger volumgrensene for småskalaprodusenter, og kan ikke tilvirke på lisens. Kravene er tatt inn for å sikre at ordningen bare treffer småskala tilvirkere. Med juridisk og økonomisk uavhengig legger den svenske ordningen til grunn at det ikke kan være

«ett beroende mellan gårdförsäljaren och andra dryckstillverkare, oavsett produktionsvolym, t.ex. på ledningsnivå eller vad gäller ägarandelar eller rösträtt i bolaget. [...] Tillverkare som ingår i en koncern med andra dryckstillverkare kan därmed inte få ett gårdförsäljningstillstånd. Inte heller kan en tillverkare med samma personer i ledning eller

som på annat sätt står i ett beroendeförhållande till en sådan tilverkare få gårdsförsäljningstillstånd.»

I den eksisterende norske ordningen med salg av produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen, er det ingen krav om at bevillingshaver må være juridisk og økonomisk uavhengig. Et slikt krav er imidlertid lagt til grunn i særavgiftsforskriften. Andre krav som helhetlig karakter og salgstilbud, samt krav om egenproduserte innsatsvarer er imidlertid med på å avgrense hvilke aktører som omfattes av ordningen. Når man nå foreslår en ordning for produkter som er omfattet av EØS-avtalen, mener departementet at det i seg selv er et poeng å sikre at ordningen kun blir tilgjengelig for juridisk og økonomisk uavhengige produsenter. På den måten sikrer man at det ikke oppstår situasjoner hvor eierstrukturer og koblinger i form av eierandeler og stemmerett i selskaper fører til at en og samme person har mulighet til å etablere en rekke utsalgssteder på ulike steder i landet. Et slikt krav vil også overlappe med særavgiftsforskriftens regulering av små bryggerier.

Departementet foreslår at det stilles krav om at tilvirkere etter den nye ordningen må være små tilvirkere som er juridisk og økonomisk uavhengige. Se forslag til nye §§ 1-7h første ledd bokstav a og 1-7i første ledd bokstav a.

9.2.4 Innsatsvarenes opprinnelsessted

I den eksisterende ordningen med salg av produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen, er det satt krav til at minst en tredjedel av innsatsvarene er egenprodusert. Dette kravet ble i Prop. 116 L (2015-2016) vurdert å være nødvendig for å sikre konsistensen i alkoholpolitikken ved å begrense ordningen i samsvar med de mulighetene den enkelte produsent har for produksjon av råvarer.

«Et krav om at en del av innsatsvarene må være egenproduserte, vil gjøre det mulig for produsenter å drive med salg som binæring, samtidig som det vil hindre produsenter i å starte utsalgssteder fra rene produksjonsanlegg uten produksjon av råvarer.»

I den svenske modellen er det ikke stilt krav til innsatsvarenes opprinnelsessted. I Prop. 2024/25:86 trekkes det fram at formålet med forslaget er å styrke den svenske besøksnæringen og skape større interesse for svensk mat- og drikkekultur. For å oppnå dette bør ikke kravene som stilles utelukke en stor andel av drikkevareprodusentene.

«Att ställa krav på egenodling av råvarer skulle göra det svårt eller omöjligt för en majoritet av tillverkarna att omfattas av förslaget. Då skulle denna reform verken gynna beöksnäringen eller bidra till fler arbetstillfällen.»

For vin av druer er det imidlertid innført et krav om at druene er egenproduserte.

«Vintillverkningen har en tydligare koppling till egen odling av råvara, varför det är rimligt att ställa sådana krav för att kunna få bedriva gårdsförsäljning.»

Det eksisterende norske kravet om at en tredjedel av innsatsvarene må være egenproduserte har gjort at ordningen med salg av produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen, blir begrenset i samsvar med de mulighetene den enkelte produsent har for produksjon av råvarer. Dette gjør det mulig for produsenter å drive med salg som binæring, samtidig som det hindrer produsenter i å starte utsalgssteder fra rene produksjonsanlegg uten produksjon av råvarer. Kravet er knyttet til den enkelte produsent

og ikke til bruk av innsatsvarer fra en region eller Norge som sådan. Kravet om egenproduserte innsatsvarer kommer tillegg til kravet om helhetlig karakter og tilbud. Fordi kravet begrenser antall aktører som ordningen er aktuell for, har det i mindre grad vært behov for å ilegge ordningen andre begrensende krav som for eksempel en kvote for hvor mye hver enkelt besøkende kan kjøpe med seg, eller et krav om at tilvirkerne er små produsenter og økonomisk og juridisk uavhengige. Kravet om egenproduserte innsatsvarer virker, etter departementets vurdering, begrensende på antall aktører som starter utsalg av egne produkter. Kravet fungerer som en alkoholpolitisk restriksjon ved at tilgjengeligheten til alkoholholdig drikk blir mindre.

Årsaken til at det har vært mulig å sette krav til egendyrkede innsatsvarer i eksisterende ordning, er at innsatsvarene i all hovedsak omfatter frukt og bær som vi har forutsetninger for å dyrke i Norge. Departementet ser imidlertid at en rekke av tilvirkerne som det nå vil kunne være aktuelt å åpne opp for salg fra, i motsetning til tilvirkere som faller inn under eksisterende ordning, ikke dyrker, eller vil ha mulighet til å dyrke, sine egne innsatsvarer. Dette gjelder særlig bryggerier, men også enkelte destillerier. Et krav om en tredjedel egenproduserte innsatsvarer for disse produsentene, vil kunne gjøre det svært vanskelig å få mulighet til å tilby salg av produkter som et tillegg til besøksopplevelsen ved tilvirkningsstedet.

Departementet har vurdert om det bør stilles krav om egenproduserte innsatsvarer for produkter hvor tilvirkningen i særlig grad er knyttet til dyrking av innsatsvarer, som for eksempel vin laget av druer, tilsvarende som i den svenske ordningen. Departementet foreslår ikke dette, men ber om høringsinstansenes syn på dette. Videre har departementet vurdert om kravet til andel egenproduserte innsatsvarer kunne vært satt lavere enn 1/3, men gjort gjeldende for samtlige produsenter. Dette ville begrenset ordningen, men departementet ser at selv med et krav om en beskjeden andel egenproduserte innsatsvarer, vil det kunne være krevende for flere produsenter som bryggerier og destillerier å oppfylle kravet. Departementet foreslår derfor ikke å innføre et krav om egenproduserte innsatsvarer i den nye ordningen, men ber likevel om høringsinstansenes syn på om det bør stilles et slikt krav for alle eller noen alkoholholdige produkter, for hvilke produkter det i så fall bør stilles et slikt krav til egenproduserte innsatsvarer og hvor stor andelen ev. bør være.

9.2.5 Krav om helhetlig karakter og salgstilbud

I den eksisterende ordningen med gårdssalg er det stilt krav om at tilvirkningen skjer som del av et tilbud med helhetlig karakter. Kravet om helhetlig karakter og salgstilbud er et innarbeidet begrep i alkoholregelverket. Det var allerede gjeldende rett for utvidede kommunale salgs- og skjenkebevillinger da det ble stilt som krav til eksisterende ordning med gårdssalg, jf. alkoholloven § 1-7a. Det ble i Prop. 116 L (2015-2016) vist til Ot. prp. nr. 42 (2001-2002) hvor det ble gjort rede for begrepet helhetlig karakter og tilbud.

«Hva som skal til for at vilkåret er oppfylt, må vurderes konkret i den enkelte sak. Ved vurderingen av om vilkåret er oppfylt, kan bevillingsmyndigheten for eksempel legge vekt på hensynet til lokale tradisjoner. Dette vil bl.a. kunne fremme lokal kultur og turisme. [...] Det kan videre legges vekt på om det er en historisk og kulturell sammenheng mellom

tilvirkning, anvendelse og serveringsstedets øvrige tilbud. Videre må kommunen legge betydelig vekt på om tilbudet omfatter mer enn servering, for eksempel kulturelle aktiviteter, gjestenes mulighet til deltakelse i innhøsting og produksjon mv. Lokal tilvirkning av alkoholholdig drikk vil, sammen med mat, produksjon og servering, serveringsstedets karakter, omgivelsene for øvrig og muligheten til å være tilstede under produksjonen, kunne være et sentralt element i en totalopplevelse. Denne opplistingen er ikke uttømmende.»

I Prop. 116 L (2015-2016) ble det vist til at kravet om helhetlig karakter og salgstilbud er i tråd med formålet bak ordningen; å gjøre det mulig for nisjeprodusenter å tilby salg av sine produkter ved eget salgssted. Vilkåret ble ansett som viktig for å begrense ordningen gitt at hovedregelen for drikk som inneholder mer enn 4,7 volumprosent alkohol er at de skal selges gjennom Vinmonopolet. Kravet ble ansett å bidra til å sikre at utvidelsen ikke får særlig alkoholpolitisk betydning samt ivareta hensynet til ikke å utfordre konsistensen i den restriktive alkoholpolitikken.

Etter departementets vurdering bør kravet om helhetlig karakter og salgstilbud som i dag er gjeldende for salg av produkter fra produksjonssted som ikke er omfattet av EØS-avtalen, også gjøres gjeldende for den nye ordningen. Et slikt krav vil skape en helhet i regelverket. Videre vil formålet med ordningen ivaretas samtidig som kravet vil begrense ordningen og tilgjengeligheten til alkoholholdig drikk. Kravet ivaretar formålet bak forslaget om å gjøre det mulig for besøkende å kjøpe med seg produkter fra det konkrete stedet. Salget av alkoholholdig drikk er et tillegg til en besøksopplevelse som turister allerede ønsker å delta på, og komplementerer på den måten besøksopplevelsen. At tilvirkeren tilbyr en helhetlig besøksopplevelse utover salg av produktene, er sentralt for å ivareta formålet bak ordningen. Et slikt vilkår vil være viktig for å begrense ordningen, gitt at hovedregelen for varer over 4,7 volumprosent alkohol er at de skal selges gjennom salgsmonopolet. Dette vil bidra til å sikre at utvidelsen ikke vil få særlig alkoholpolitisk betydning, samt ivareta hensynet til ikke å utfordre konsistensen i den restriktive alkoholpolitikken. Departementet foreslår at kravet til helhetlig karakter og salgstilbud reguleres i ny §§ 1-7h annet ledd bokstav a og 1-7i annet ledd bokstav a.

9.2.6 Krav om deltakelse på betalt besøksarrangement med kunnskapshevende innslag.

I den svenske ordningen er det stilt krav om at kun besøkende som deltar på et besøksarrangement i regi av tilvirkeren og med tilknytning til den aktuelle alkoholholdige drikken, kan få kjøpe med seg varer. Besøksarrangementet skal gjennomføres i nær tilknytning til utsalgsstedet, skal ha et kunnskapshevende innslag og være av en viss varighet. Det er krav om at det betales for deltakelse på arrangementet.

Bakgrunnen for at den svenske ordningen inneholder disse kravene er at gårdssalget ikke skal være et alternativ til Systembolagets detaljhandel. I Prop. 2024/25:86 fremgår det at:

«Reglering av gårdsförsäljning behöver därför säkerställa att besöket, snarare än försäljningen, står i centrum. Genom att införa ett krav på att gårdsförsäljning endast får ske i samband med en betald upplevelsetjänst på försäljningsstället, i form av t.ex. ett

kunnskapshøgende studiebesøk eller en forelesning med anknytning til den aktuelle alkoholdrycken, kopplas gårdsförsäljning til besöksnäringen. Ett sådant krav säkerställer att denna försäljningsform särskiljs från Systembolagets detaljhandel och kopplar försäljningen till besöksnäringen. Ett sådant krav är nödvändigt för att reformen ska vara i linje med svensk alkohol- och folkhälsopolitik och arbete med att minska tillgängligheten till alkohol.»

Departementet viser til omtalen i punkt 9.2.5 om helhetlig karakter og tilbud, og uttalelser i forarbeidene knyttet til dette. I vurderingen av om det foreligger tilstrekkelig helhetlig karakter og tilbud, kan kommunene se hen til om tilbudet omfatter mer enn servering, for eksempel kulturelle aktiviteter, gjestenes mulighet til deltakelse i innhøsting og produksjon mv. Et betalt besøksarrangement med kunnskapshevende innslag tilknyttet tilvirkningen vil være et moment som kan sies å oppfylle kravet om helhetlig karakter og tilbud.

Departementet viser til den svenske vurderingen av at kravet om deltakelse på et betalt besøksarrangement av kunnskapshevende innslag på tydelig måte kobler gårdssalgsordningen til besøksnæring. Departementet har vurdert om det bør fastsettes et tilsvarende krav i den nye norske ordningen eller om koblingen mellom utsalg og besøksnæring ivaretas i tilstrekkelig grad av eksisterende krav til helhetlig karakter og tilbud. Ettersom de aktuelle produktene er omfattet av EØS-avtalen, er det, etter departementets vurdering, nødvendig å tydeliggjøre koblingen mellom gårdssalgsordningen og besøksnæringen utover det som følger av kravet til helhetlig karakter og tilbud som gjelder for eksisterende ordning. Departementet foreslår derfor at det for den nye ordningen stilles krav om at tilvirker tilbyr et besøksarrangement med et kunnskapshevende innhold. Departementet foreslår at dette reguleres i nye §§ 1-7h annet ledd bokstav c og 1-7 i annet ledd bokstav c. Eksempler på besøksarrangementer kan være, men er ikke begrenset til, omvisning på produksjonsstedet, overnatting, deltakelse på foredrag eller smakinger av mat og drikke. Departementet mener i utgangspunktet at det ikke skal settes krav til arrangementets varighet, men ber om høringsinstansenes innspill på om det bør settes et krav om minimumslengde tilsvarende som i den svenske ordningen.

Departementet mener videre at arrangementet må være tilknyttet stedet og produksjonen av den alkoholholdige drikken. I den svenske ordningen er det særlig pekt på at arrangementet må være betalt. Departementet ser at dette virker begrensende på tilgjengeligheten til alkoholholdig drikk og slik er med på å sikre en fortsatt restriktiv alkoholpolitikk. For å sikre at det er en realitet i at salgstilbudet supplerer det opprinnelige besøkstilbudet, og at det ikke åpnes rene utsalg, mener departementet at et krav om betaling for deltakelse på besøksarrangementet er nødvendig. Kravet om deltakelse på betalt arrangement vil være oppfylt dersom gjestene har deltatt på en betalt omvisning med kunnskapshevende innhold for eksempel gjennom en omvisning eller et foredrag, betalt for overnatting på stedet, deltatt på en betalt smaking eller betalt for et måltid. I den svenske ordningen er det krav om at prisen for besøksarrangementet ikke settes kunstig lav. Dette sikrer at det ikke bare tas en symbolsk sum for arrangementet. Departementet ser at det er gode grunner for å sette et slikt krav. Dersom det ikke stilles krav om at

betalingen må være mer enn en symbolsk sum, vil regelverket enkelt kunne omgås. Departementet foreslår at krav om at salget skjer ved tilvirkningsstedet i forbindelse med et betalt besøk reguleres i nye §§ 1-7h annet ledd bokstav b og 1-7i annet ledd bokstav b. Departementet ber om høringsinstansens syn på hvorvidt det bør være et krav om betalt besøk og om det bør stilles krav om at besøksprisen må stå i et realistisk forhold til det arrangementet som tilbys.

9.2.7 Volum som kan selges per år

I den eksisterende ordningen er det satt en volumbegrensning for salg av de aktuelle produktene på 15 000 liter per år per produsent. I Prop. 116 L (2015-2016) fremgår det at en volumbegrensning understreker at ordningen bare er ment å gi mulighet for begrenset direktesalg for aktører som driver produksjon av alkoholholdig drikk sammen med annen virksomhet og dermed ikke som en hovedkanal for distribusjon av kommersielle produkter.

I den svenske ordningen er det ikke satt en grense for hvor mange liter hver enkelt produsent kan selge per år. Imidlertid er den svenske ordningen begrenset til aktører som produserer under et visst antall liter per år, se omtale under punkt 9.2.2, og det er satt en grense på hvor mye hver enkelt besøkende kan kjøpe med seg ved hvert enkelt besøk, se punkt 9.2.8 under.

For eksisterende ordning for salg av produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen, var det i Prop. 116 L (2015-2016) departementets vurdering at en volumbegrensning sammen med de andre kravene i ordningen, er med på å sikre at konsistensen i alkoholpolitikken ikke svekkes.

«Volumbegrensningen bidrar til å sikre at ordningen ikke implementeres på en alkoholpolitisk uheldig måte. [...] Departementet bemerker at salg av produkter som del av et helhetlig tilbud er ment å være en mulighet for produsenter til å kunne selge sine produkter ved siden av den aktiviteten de allerede har som hovednæring. Der det er aktuelt å ha salg av alkoholholdig drikk som hovednæringsvei, vil alkohollovens alminnelige regler om statlig tilvirkningsbevilling ivareta produsentene, siden denne sikrer rett til grossistvirksomhet.»

Departementet mener begrunnelsen over også gjør seg gjeldende for ny ordning med salg av produkter som er omfattet av EØS-avtalen. Det kan argumenteres med at en volumgrense på solgte liter per år per produsent vil være unødvendig dersom det innføres begrensninger i produksjonsvolum for tilvirkere som skal omfattes av ordningen og begrensninger i salgsvolum per besøkende. Imidlertid gir en øvre volumgrense for salg en helt konkret avgrensning av hvor mye som kan selges direkte til forbruker fra tilvirkeren, mens produksjonsgrensen også skal gi rom for at produsenten kan selge sine varer i andre kanaler bl.a. gjennom Vinmonopolet og steder med skjenkebevilling. Departementet mener derfor at det også for den nye ordningen bør settes en grense for hvor mange liter en tilvirker kan selge direkte til forbruker per år. Når det gjelder størrelsen på volumgrensen, har departementet vurdert om den bør tilsvare eksisterende ordning eller om den bør differensieres i henhold til alkoholprosenten i de alkoholholdige drikkene. Ettersom alkoholholdig drikk gruppe 3 har et større skadepotensial enn alkoholholdig

drikk gruppe 2, foreslår departementet at volumgrensen for brennevin settes lavere enn for alkoholholdig drikk gruppe 2. For alkoholholdig drikk gruppe 2 foreslår departementet tilsvarende volumgrense som for eksisterende ordning: 15 000 liter per år per produsent. For alkoholholdig drikk gruppe 3 foreslår departementet at volumgrensen settes til 5 000 liter per år per produsent. Dersom produsentene tilvirker både alkoholholdig drikk gruppe 2 og 3, kan man total selge 20 000 liter per år. Departementet foreslår at volumgrense for salg per år reguleres i ny §1-7h annet ledd for produkter i alkoholholdig drikk gruppe 2 og i ny §1-7i annet ledd for alkoholholdig drikk gruppe 3. Departementet ber om høringsinstansenes innspill på om det bør innføres en slik volumgrense for den nye ordningen og hvilke grenser som bør legges til grunn.

9.2.8 Volum som kan selges til hver enkelt kunde per besøk

Departementet viser til den svenske ordningen hvor det er satt begrensninger på hvor mye hver enkelt besøkende kan kjøpe med seg ved hvert enkelt besøk.

«Vid gårdsförsäljningen av de egentillverkade alkoholdryckerna till varje enskild konsument vid samma beöckstillfälle inte få överstiga 0,7 liter spritdrycker, tre liter vin, tre liter starköl och tre liter andra jästa alkoholdrycker.»

Den eksisterende norske ordningen med salg av produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen, har ikke begrensninger på hvor stort volum som kan selges til hver enkelt kunde per besøk. Ettersom den nye ordningen vil medføre økt tilgjengelighet til alkoholholdig drikk, er det etter departementets vurdering særlig viktig å sikre at ordningen faktisk er et supplement som styrker besøksnæringen, og ikke i hovedsak en salgskanal ved siden av monopolordningen. Å begrense antall liter som kan selges til hver enkelt kunde ved hvert enkelte besøk vil sikre at ordningen ikke blir en salgskanal som uthuler vinmonopolordningen. Det vil i tillegg begrense tilgjengeligheten til alkohol, sikre at ordningen ikke fører til økt konsum av betydning og opprettholde en restriktiv alkoholpolitikk. Av den grunn foreslår departementet å innføre begrensninger i hvor mye som kan selges til hver enkelt person ved hvert enkelt besøk.

Departementet har sett hen til de svenske grensene for hvilken mengde som kan selges til hver enkelt konsument ved samme besøk: 0,7 liter sprit, tre liter vin, tre liter sterkøl og tre liter andre gjærede drikkevarer. 0,7 liter sprit tilsvarer at det kan kjøpes en helflaske sprit. 3 liter utgjør fire flasker a' 0,75 liter, eller 6 bokser a' 0,5 liter eller 9 bokser a' 0,33 liter. Den svenske ordningen innebærer at en besøkende potensielt kan kjøpe med seg 9,7 liter alkoholholdig drikk per besøkstilfelle. Det er ikke tillatt å overskride grensene for hver enkelt produktkategori. I den svenske ordningen er det sett hen til nivåene for ett normalkjøp på Systembolaget. Ettersom det i Sverige er slik at all alkoholholdig drikk over 3,5 volumprosent alkohol selges gjennom Systembolaget er tilgjengeligheten til alkoholholdig drikk i utgangspunktet lavere i Sverige enn i Norge hvor drikk alkohol inntil 4,7 volumprosent selges gjennom dagligvarehandelen og hvor det er åpnet for salg av alkoholholdig drikk inntil 22 volumprosent som ikke er omfattet av EØS-avtalen direkte fra produsent.

Vinmonopolet opplyser at en gjennomsnittlig handlekurv per person i deres butikker utgjør 2,3 liter alkoholholdig drikk. Videre viser departementet til grensene for tollfri kvote for alkohol til Norge. Den vanlige kvoten er 1 liter brennevin, 1,5 liter vin, og 2 liter øl over 2,5 volumprosent alkohol. Dersom man ikke tar med seg brennevin kan man ha med seg 3 liter vin og 2 liter øl, dersom man ikke tar med seg brennevin eller vin kan man ta med seg inntil fem liter øl. Den tollfrie kvoten har et lavere totalvolum enn det den svenske ordningen tillater.

Etter departementets vurdering bør mengden som kan kjøpes ved hvert enkelt besøk fra tilvirkningssteder i Norge, ligge vesentlig lavere enn i den svenske ordningen, og lavere enn den tollfrie kvoten og en gjennomsnittlig handlekurv på Vinmonopolet. Dette fordi det etter eksisterende ordning, med salg av alkoholholdig drikk gruppe 2 som ikke er omfattet av EØS-avtalen, ikke er noen begrensninger på mengde som kan kjøpes ved hvert besøk. For å begrense tilgjengeligheten til alkohol i tråd med den restriktive alkoholpolitikken, og sikre at ordningen ikke utgjør en salgskanal som utfordrer vinmonopolordningen må mengden som kan kjøpes av produktene som inngår i den nye ordningen, derfor ligge lavere enn den tollfrie kvoten og en gjennomsnittlig handlekurv på Vinmonopolet.

Et spørsmål som oppstår, er om mengdebegrensningene må ligge fast eller om det skal kunne byttes ut slik man kan i den tollfrie kvoten. Etter departementets syn er det mye som taler for at den bør ligge fast. Formålet med ordningen er ikke at besøkende skal kunne kjøpe mest mulig (fylle kvoten), men at de skal kunne få kjøpt med seg en souvenir hjem. For at tilvirkerne ikke skal behøve å lage spesielle souvenirstørrelser, har departementet sett hen til de vanligste emballasjestørrelsene for brennevin, vin og øl i vurderingen av hvor mye som bør kunne selges til den enkelte kunde per besøk. Disse emballasjestørrelsene er 0,7 liter eller 0,5 liter for brennevin, 0,75 liter for vin og 0,5 eller 0,33 liter for øl. Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes syn på om kvotene bør ligge fast eller om det bør kunne byttes mellom de ulike alkoholholdige gruppene.

Departementet foreslår at det for den norske ordningen legges til grunn at det kan kjøpes 0,5 liter alkoholholdig drikk gruppe 3 og inntil 1,5 liter alkoholholdig drikk i gruppe 2. Departementet foreslår at dette reguleres i nye §§ 1-7h annet ledd bokstav d og 1-7i annet ledd bokstav d. Det vil si total 2 liter i hvert kjøpstilfelle. Det vil innebære at man kan kjøpe inntil 2 flasker på 0,75 liter eller 3 bokser på 0,5 liter alkoholholdig drikk gruppe 2 i tillegg til 0,5 liter alkoholholdig drikk gruppe 3. Sett i sammenheng med de foreslåtte volumgrensene for hvor mye hver enkelt tilvirker skal kunne selge per år (henholdsvis 15 000 liter for alkoholholdig drikk gruppe 2 og 5 000 liter for alkoholholdig drikk gruppe 3), tilsvarer denne mengden at hver enkelt tilvirker kan ha 10 000 besøkende som kjøper alkohol per år. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om man bør legge de foreslåtte volumgrensene til grunn eller om man i stedet bør legge til grunn en mengde som tilsvarer den tollfrie kvote (1 liter brennevin, 1,5 liter vin, og 2 liter øl).

9.2.9 Krav til produksjonssted og utsalgssted

Departementet viser til at det i eksisterende ordning med salg av produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen, gjelder krav om tilknytning mellom tilvirkningslokaler og salgslokaler for produkter over 4,7 volumprosent alkohol slik det også er for produkter under 4,7 volumprosent alkohol. Krav til tilknytning mellom lokalene, ble første gang vurdert av departementet i Ot.prp. nr. 42 (2001–2002) hvor ordningen med utvidet skjenkebevilling for tilvirkning for skjenking i egen virksomhet ble foreslått. Her går det frem at:

«Tilvirkning etter den foreslåtte ordningen kan derfor bare skje i tilvirkningslokaler som ligger i samme lokaler som, eller i naturlig forbindelse med, skjenkestedet. Det typiske eksempel på slik naturlig forbindelse er kjeller eller eget bryggerhus på en gård. Av hensyn til at det skal være mulig å kontrollere tilvirkning og skjenking/salg under ett, og mulighet for kontroll med at alt det som tilvirkes, skjenkes eller selges i samsvar med tillatelsen, må det være nærhet mellom tilvirkningsstedet og skjenkestedet.»

De samme kravene er gjort gjeldende for ordningen med salg av produkter under 4,7 volumprosent alkohol, jf. Prop. 48 L (2010–2011) og for alkoholholdig drikk i gruppe 2 som faller utenfor EØS-avtalen, jf. Prop. 116 L (2015-2016). Departementet ser ikke grunn til å gå bort fra dette kravet for den nye ordningen og foreslår å opprettholde kravet om tilknytning også for den nye ordningen. Departementet foreslår at dette reguleres i ny § 1-7h annet ledd bokstav b og § 1-7i annet ledd bokstav b.

Kravet om tilknytning mellom tilvirkningslokalet og salgslokalet medfører at salget må finne sted på stedet for produksjonen og ikke kan finne sted gjennom nettbutikk eller ved bestilling og tilsending av produktet. Nettbutikk eller bestilling og tilsending av produktet innebærer at det ikke lenger kan sies å være en naturlig forbindelse mellom tilvirkningssted og salgssted, og kan dermed ikke sies å oppfylle kravet til tilknytning. En slik form for innretning vil heller ikke være i tråd med kontrollhensynet eller begrense tilgjengeligheten til alkoholholdig drikk.

9.2.10 Salgstider

Begrenset tilgjengelighet er et av de mest effektive virkemidlene for å redusere skader fra alkoholbruk, og er en nødvendig del av en restriktiv alkoholpolitikk. Departementet mener det må settes åpningstidsbegrensninger for den nye ordningen, som begrenser tilgjengeligheten til alkoholholdig drikk. Begrensninger i salgstiden vil forhindre at utsalgsstedene blir alternative salgskanaler utover Vinmonopolets åpningstider. Dette vil sikre fortsatt konsistens i den generelle alkoholpolitikken, og motvirke negative alkoholpolitiske konsekvenser. Da den eksisterende ordningen med gårdssalg ble innført, valgte departementet å legge til grunn tilsvarende åpningstider for salg som det som gjelder for produkter under 4,7 volumprosent alkohol. Dette innebar at produsenter som tilvirket alkohol både over og under 4,7 volumprosent alkohol kunne forholde seg til lik tidsbegrensning for salg for hele sitt sortiment. Departementets vurdering var at dette var den mest praktiske løsningen som gjorde at både utsalgssted, kontrollører og kunder kunne forholde seg til en salgstid for samtlige produkter. Salgstider for disse utsalgsstedene reguleres av alkoholloven § 3-4a.

Når det gjelder den foreslåtte nye ordningen for salg av produkter direkte fra produsent, foreslår departementet imidlertid at Vinmonopolets åpningstider, som er mer begrenset, legges til grunn. Den nye ordningen innebærer en betydelig utvidelse av type produkter og utsalgssteder og vil medføre økt tilgjengelighet til alkoholholdig drikk inkludert alkoholholdig drikk i gruppe 3. For å sikre en helhetlig alkoholpolitikk foreslår departementet derfor at salg av produkter etter ny ordning må følge Vinmonopolets salgstider. At dette vil medføre at man på samme salgssted vil måtte følge to ulike salgstider, kan etter departementets syn ikke tillegges like stor vekt som behovet for å sikre begrenset tilgjengelighet til alkoholholdig drikk særlig i gruppe 3. Departementet har vurdert om salgstidene for eksisterende ordning også bør følge Vinmonopolets salgstider. Dette vil sikre en bedre helhet i salgstidene. Departementet foreslår ikke en endring på nåværende tidspunkt, men mener dette bør vurderes når den nye ordningen har blitt evaluert og det skal tas stilling til om ordningen bør gjøres varig. Departementet foreslår at salg av produkter som faller inn under ny ordning kan skje fra kl. 08.30 til kl. 18.00. På dagen før søn- og helligdager kan salg skje fra kl. 10.00 til kl. 16.00. Dette gjelder ikke dagen før Kristi Himmelfartsdag. Salg fra disse utsalgene er forbudt på søn- og helligdager, 1. og 17. mai og julaften. Departementet foreslår at kommunestyret gis mulighet til å innskrenke salgstiden ytterligere, men ikke utvide den. Departementet foreslår at dette reguleres i alkoholloven ny § 3-4b.

9.3 Saksbehandling og tilsyn

9.3.1 Innledning

Departementet mener at alkohollovens eksisterende ordninger for saksbehandling og tilsyn også bør gjelde tilsvarende for den foreslåtte nye ordningen. Departementet foreslår imidlertid at det gis enkelte nye bestemmelser i alkoholforskriftens bestemmelser om reaksjoner ved brudd på regelverket. Dette er nødvendig for å reflektere de særlige kravene som stilles i den nye ordningen.

9.3.2 Bevillingsmyndighet

Kommunen er bevillingsmyndighet for alminnelige salgsbevillinger også for dagens ordninger om utvidet salgsbevilling med rett til tilvirkning i egen virksomhet. Departementet foreslår at kommunene, på tilsvarende måte som etter eksisterende ordning, er bevillingsmyndighet etter den foreslåtte ordningen. Som en følge av at den nye ordningen også vil omfatte brennevin mener imidlertid departementet at det også må kreves at produsenter av brennevin har statlig tilvirkningsbevilling. Alkoholregelverket har i dag strengere krav til produksjon og oppbevaring av brennevin enn annen alkoholholdig drikk herunder krav til sikring av anlegg og produkter som produseres. Tilvirkning av brennevin og drikk over 22 volumprosent krever i dag statlig tilvirkningsbevilling. Departementet vurderer at det for produkter som er brennevin eller tilsatt brennevin må være et krav om at det foreligger en statlig tilvirkningsbevilling. Et slik krav vil harmonisere godt med dagens bevillingssystem og ivareta kravet til sikring og kontrollhensynet.

Kommunen er bevillingsmyndighet for alminnelige salgsbevillinger også for dagens ordninger om utvidet salgsbevilling med rett til tilvirkning i egen virksomhet. Departementet foreslår at kommunene, på tilsvarende måte som etter eksisterende ordning, er bevillingsmyndighet etter den foreslåtte ordningen.

Som en følge av at den nye ordningen også vil omfatte brennevin mener imidlertid departementet at det også må kreves at produsenter av brennevin har statlig tilvirkningsbevilling. Alkoholregelverket har i dag strengere krav til produksjon og oppbevaring av brennevin enn annen alkoholholdig drikk herunder krav til sikring av anlegg og produkter som produseres. Tilvirkning av brennevin og drikk over 22 volumprosent krever i dag statlig tilvirkningsbevilling. Departementet vurderer at det for produkter som er brennevin eller tilsatt brennevin må være et krav om at det foreligger en statlig tilvirkningsbevilling. Et slik krav vil harmonisere godt med dagens bevillingssystem og ivareta kravet til sikring og kontrollhensynet.

For alkoholholdig drikk gruppe 2 som ikke er tilsatt brennevin, vil det kunne gis en utvidet kommunal salgsbevilling med rett til tilvirkning. For alkoholholdig drikk gruppe 2 som er tilsatt brennevin og for alkoholholdig drikk gruppe 3 vil det måtte gis en kommunal salgsbevilling i tillegg til at produsentene må ha statlig tilvirkningsbevilling.

Søknad og dokumentasjon må sendes kommunen, som må vurdere om vilkårene etter ordningen er oppfylt, og avgjøre søknaden. Kommunen har adgang til å avslå søknaden selv om alle vilkår er oppfylt.

Kommunen vil, i tillegg til å være bevillingsmyndighet, også være tilsynsmyndighet etter forslaget til ny ordning. Kommunen vil ha ansvar for å føre tilsyn med at de generelle kravene til tilvirkning og særvilkårene i foreslått ny § 1-7h og § 1-7i, er oppfylt.

Aktører som ønsker å produsere alkoholholdig drikk gruppe 2 som er tilsatt egenprodusert brennevin, eller alkoholholdig drikk gruppe 3 må ha statlig tilvirkningsbevilling. Søknad og dokumentasjon sendes til Helsedirektoratet. Alkoholoven § 6-2 stiller opp en rekke vilkår som må være oppfylt for å få tildelt statlig tilvirkningsbevilling. Dersom vilkårene er oppfylt, skal søknaden innvilges.

9.3.3 Særlig om tilbakekall og inndragning ved innføring av ny foreslått ordning

9.3.3.1 Innledning

Forutsetningene for å ha bevilling til salg av egenproduserte varer etter den foreslåtte ordningen, skal til enhver tid være oppfylt både ved innvilgelsestidspunktet og i det videre. Dersom forutsetningene for å ha bevilling til salg av egenproduserte varer etter den nye foreslåtte ordningen ikke lenger foreligger, skal salgsbevillingen tilbakekalles.

Grunnlag for tilbakekall av bevillingen kan være at kravet til produksjons- og salgsvolum er overskredet, at kravet til helhetlig konsept og salgstilbud ikke lenger er oppfylt eller at det ikke er etablert og eksisterer betalt besøksarrangement. Tidligere praktisering av bevillingen vil kunne få betydning dersom det søkes på et senere tidspunkt.

Ved overtredelser som er knyttet til utøvelsen av driften etter at bevilling er innvilget, som for eksempel overtredelse av salgstidsbestemmelser, aldersgrensebestemmelser, hindring av kontroll eller at driften ikke anses forsvarlig, vil dette være omfattet av gjeldende prikktildelingssystem i alkoholforskriften kapittel 10.

9.3.3.2 Behov for endringer i eksisterende prikktildelingssystem ved innføring av ny foreslått ordning.

Ved innføring av ny foreslått ordning vurderer departementet at det er nødvendig å innta nye bestemmelser i prikktildelingssystemet som fanger opp brudd på de særlige vilkårene som gjelder for den nye ordningen. På den måten vil kommunene kunne reagere med prikktildeling og eventuelt påfølgende inndragning av bevilling på manglende oppfyllelse av de kravene som gjelder for den nye foreslåtte ordningen. Departementet foreslår at manglende gjennomføring av betalt besøksarrangement og salg som overstiger tillatt salgsmengde til den enkelte besøkende, bør omfattes av prikktildelingssystemet. Departementet foreslår at dette reguleres i nytt siste strekpunkt i alkoholforskriften § 10-3 annet ledd.

De ulike overtredelsene i dagens gjeldende prikktildelingssystem er kategorisert etter graden av alvorlighet. Overtredelsene er gruppert slik at de mest alvorlige overtredelsene gir åtte prikker, mens de øvrige gir henholdsvis fire prikker, to prikker og én prikk.

Prikktildelingssystemet har et reaksjonsnivå som speiler vurderingen av overtredelsens grovhet. Det er et normaltilfelle av overtredelsen som det tas utgangspunkt i. Det kan ilegges færre eller flere prikker dersom det foreligger helt spesielle og formidlende omstendigheter eller skjerpene omstendigheter.

Ved å innta nye bestemmelser i prikktildelingssystemet er det nødvendig å plassere manglende overholdelse av kravene i ordningen inn i denne sammenhengen og vurdere hvilken alvorlighetsgrad et normaltilfelle har, det vil si hvor mange prikker som bør tildeles ved brudd på det konkrete kravet.

Manglende gjennomføring av betalt besøksarrangement

I den nye foreslåtte ordningen stilles det krav om at det skal være et helhetlig konsept og salgstilbud herunder krav om at det skal gjennomføres betalt besøksarrangement. Fravær av gjennomføring av betalt besøksarrangement ved ett eller flere tilfeller skiller seg fra situasjoner hvor det ikke foreligger slik aktivitet på noe tidspunkt. Fravær av gjennomføring av betalt besøksarrangement vil for eksempel kunne være at det selges alkoholholdig drikk uten at forbruker har gjennomført eller betalt for besøksarrangement ved stedet.

Departementet mener at det er riktig reaksjonsnivå å plassere denne type overtredelse i kategorien overtredelser som medfører fire prikker. Grunnen til dette er at betalt besøksarrangement er en forutsetning for å kunne kjøpe alkoholholdig drikk og et krav som er fastsatt for å begrense ordningen. Dette vil også være tilsvarende reaksjonsnivå som i dag gjelder for salg til åpenbart påvirket av rusmidler og det foreslåtte reaksjonsnivået for salg som overstiger tillatt salgsmengde til den enkelte besøkende, jf. under.

Salg som overstiger tillatt salgsmengde til den enkelte besøkende

I den nye foreslåtte ordningen stilles det begrensinger i form av tillatt salgsmengde til forbruker per besøk. For å begrense omfanget av ordningen, er det viktig at disse salgsbegrensingene overholdes overfor alle besøkende. Salg i strid med disse begrensingene vil kunne være av ulik alvorlighetsgrad blant annet avhengig av hvilken mengde som er solgt og hvilken gruppe alkoholholdig drikk det gjelder.

Departementet vurderer at det er riktig reaksjonsnivå å plassere normaltilfelle av denne type overtredelse i kategorien overtredelser som medfører fire prikker. Dette vil for eksempel være tilsvarende for manglende gjennomføring av betalt besøksarrangement.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på reaksjonsnivå.

9.3.4 Salgsbevilling for samme lokale som er gitt skjenkebevilling

Departementet viser til omtale i gjeldende rett punkt 5.3.3. Ved en inkurie er henvisningen til § 3-1c i eksisterende § 1-7f ikke rett. I overskriften og i § 1-7f annet ledd henvises til det til § 3-1c første ledd annet punktum. Rett henvisning skal være § 3-1c annet ledd.

Departementet foreslår endringer i § 1-7f som gjør at henvisningen blir riktig.

Etter departementets vurdering er det en mulighet for at nye aktører i den foreslåtte ordningen er såpass små at det vil kunne være aktuelt å søke om salgsbevilling for samme lokale som er gitt skjenkebevilling. Av den grunn har departementet foreslått endringer i § 3-1c annet ledd som åpner for at det også kan gis bevilling til salg i samme lokale som er gitt skjenkebevilling dersom kravene i forslag til nye §§ 1-7h og 1-7i er oppfylt. Forslaget omfatter alkoholholdig drikk gruppe 2 og 3. Videre har departementet foreslått at henvisning til § 3-1c annet ledd tas inn i forslag til ny §§ 1-7 h og 1-7i. Samt at det tas inn henvisninger til § 3-1c i alkoholforskriften § 2-2 første ledd og § 13-4 nr. 1. Ved å ta inn henvisning til § 3-1c i alkoholforskriften § 2-2 presiserer at bevillingshaver og styrer er ansvarlig for salg etter salgsbevilling gitt til andre enn Vinmonopolet, også når det er gitt salgsbevilling etter § 3-1c. Ved å ta inn henvisning til § 3-1c i § 13-4 nr. 1 inkluderes også bevilling gitt etter denne i register med opplysninger om innehavere av salgs- og skjenkebevilling.

9.4 Departementets forslag oppsummert

Departementet viser til redegjørelsen over om ulike kriterier og vilkår som foreslås som aktuelle for ny ordning. For å sikre et høyt beskyttelsesnivå, og fortsatt opprettholdelse av vinmonopolordningen, mener departementet at ordningen må gjøres svært begrenset.

Departementet foreslår at den nye ordningen omfatter små tilvirkere som er økonomisk og juridisk uavhengige. Departementet foreslår at små tilvirkere er definert som produsenter som tilvirker under 200 000 liter av alkoholholdig drikk gruppe 2 opp til 10 volumprosent alkohol, under 100 000 liter alkoholholdig drikk mellom 10 og 22 volumprosent og under 50 000 liter alkoholholdig drikk gruppe 3. Videre foreslår departementet at bevilling kun kan gis til tilvirkere hvor tilvirkningen og salget er en del av stedets helhetlige karakter og salgstilbud. Det kan kun gis bevilling til salg av egenproduserte produkter dersom det

tilbys et betalt besøksarrangement med kunnskapshevende innhold. Det kan kun selges inntil 1,5 liter alkoholholdig drikk gruppe 2 og inntil 0,5 liter alkoholholdig drikk gruppe 3 til hver enkelt besøkende per besøk. Det kan kun selges inntil 15 000 liter alkoholholdig drikk gruppe 2 eller inntil 5 000 liter alkoholholdig drikk gruppe 3 per år. All alkoholholdig drikk som tilsettes det endelige produktet må være gjæret eller destillert på stedet. Dersom produkter i alkoholholdig drikk gruppe 2 skal tilsettes brennevin, må brennevinet være destillert på stedet og tilvirket etter statlig tilvirkningsbevilling. Det samme er foreslått å gjelde for alkoholholdig drikk gruppe 3. Salgsstedet må være i tilknytning til tilvirkningsstedet. Det kan ikke selges via nettsider eller ved å bestille og få varene levert. Salgstidene for ordningen foreslås tilsvarende som for Vinmonopolets utsalg.

Departementet foreslår ikke at det skal stilles krav om egenproduserte innsatsvarer, men ber om høringsinstansenes syn på om det bør stilles slikt krav.

10 Forslagets forhold til EØS-retten og WTO-rettslige forpliktelser

10.1 Innledning

Norsk alkoholpolitikk skal beskytte folkehelsen. Den norske alkoholpolitikken formål er å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære. For å oppnå dette målet, er det nødvendig å begrense alkoholbruken. Norge har valgt et høyt beskyttelsesnivå, det vil si at vi fører en restriktiv politikk med strenge reguleringer som vi mener er nødvendige for å begrense skadevirkningene fra alkoholbruk. Slike reguleringer har en side til EØS-retten og til WTO-retten og må være i tråd med de internasjonale forpliktelsene som følger av avtalene, jf. nærmere omtale i punkt 7 og 8. Departementets vurdering av høringsforslagets forenelighet med EØS-retten og WTO-retten vurderes nærmere i det følgende.

10.2 EØS-rettslige vurderinger

Departementet viser til forslaget slik det er skissert i punkt 9. Forslaget vil gjøre det mulig for små produsenter å selge sine produkter direkte til forbrukere. Formålet med ordningen er å gi små produsenter mulighet til å tilby mer helhetlige reiselivsopplevelser ved at de besøkende kan kjøpe med seg varene som produseres på stedet. For å sikre at ordningen ikke utfordrer vinmonopolordningen eller medfører en økning i totalkonsumet av alkohol i befolkningen, som igjen påvirker de totale skadevirkningene fra alkoholbruk, er den foreslåtte ordningen underlagt en rekke begrensninger.

Vurdering av ordningen etter EØS-avtalen artikkel 11

Utgangspunktet etter EØS-retten er at forskjellsbehandling av nasjonale og utenlandske produkter ikke er tillatt. En stat kan i utgangspunktet ikke ilegge restriksjoner som vil

hindre fri handel med varer mellom statene. Departementet viser til at EU-domstolen har anlagt en vid fortolkning av TEUV artikkel 34 (EØS-avtalen artikkel 11) og uttalt at ethvert tiltak som direkte eller indirekte, øyeblikkelig eller potensielt er egnet til å hindre samhandelen er å anse som en restriksjon. Dette skyldes at statene plikter å sikre gjensidig anerkjennelse av produkter som er lovlig produsert og satt på markedet i andre EU/EØS-stater og å sikre slike produkter fri tilgang til markedet. Et nasjonalt tiltak kan være å anse som en restriksjon selv om det ikke er diskriminerende. Det kreves heller ikke at den potensielle virkningen for samhandelen er av et visst omfang. Regler som gjelder selve omsetningen av en vare, vil likevel ikke være å anse som en restriksjon dersom omsetningen av innenlandske og importerte varer både rettslig og faktisk påvirkes på samme måte, jf. forente saker C-267/91 og C-268/91 *Keck*. Et nasjonalt tiltak vil imidlertid være å anse som en restriksjon etter EØS-avtalen artikkel 11 dersom det hindrer markedsadgangen for utenlandske varer i større utstrekning enn innenlandske varer.

Et krav om tillatelse for å kunne selge alkohol utgjør i seg selv et hinder for fri varehandel over landegrensene. Departementet viser til Sak C-198/14 *Visnapuu*, hvor EU-domstolen la til grunn at et krav om bevilling for å importere alkoholholdige drikkevarer med sikte på salg til forbrukere i Finland utgjorde en restriksjon etter TEUV artikkel 34, se omtale under punkt 7.5. Et krav om bevilling for å kunne selge alkohol til norske forbrukere kan følgelig utgjøre en restriksjon. Det innebærer i så fall at både det å operere med en tillatelsesordning og utformingen av denne, må begrunnes i et legitimt formål og være egnet og nødvendig for å nå dette formålet.

Keck-doktrinen anses ikke anvendelig i dette konkrete tilfellet. Tillatelse til å drive gårdssalg vil bare kunne tildeles nasjonalt etablerte produsenter, og de vil bare kunne selge alkoholholdige drikkevarer produsert på stedet. De aktørene som tildeles en slik tillatelse får dermed anledning til å selge sine produkter gjennom to ulike kanaler: både salg fra eget produksjonssted og gjennom Vinmonopolet. Produsenter etablert i andre EØS-stater vil ikke kunne nyte godt at den nye bevillingsordningen, og vil dermed bare kunne selge sine produkter gjennom Vinmonopolet. Ettersom ordningen ikke vil omfatte alle aktører i markedet, og det ikke åpnes for gårdssalg av utenlandsproduserte varer, tilsier det at *Keck*-doktrinen ikke er anvendelig.

Etter departementets vurdering vil den foreslåtte bevillingsordningen for salg av produkter direkte fra produsent innebære at norske produsenter får en salgskanal som produsenter etablert i andre EØS-stater ikke har tilgang til, og følgelig utgjøre en restriksjon etter EØS-avtalen artikkel 11. Departementet mener likevel at restriksjonen kan rettfærdiggjøres etter EØS-avtalen artikkel 13.

Vurdering av ordningen etter EØS-avtalen artikkel 13

Norge har en lang tradisjon for å regulere tilgjengeligheten til alkohol for å beskytte folkehelsen. Departementet viser til omtalen i punkt 4. Utgangspunktet er at alkohol er en lovlig vare, men at tilgjengeligheten reguleres for at skadevirkningene i størst mulig grad skal begrenses. Norge har tatt i bruk en bred og helhetlig virkemiddelpakke som skal bidra til å redusere alkoholkonsum og derigjennom redusere skader og problemer som følge av

alkoholbruk. Virkemiddelpakken består av både tilgjengelighetsbegrensende og etterspørselsreducerende tiltak. Bevillingssystemet, vinmonopolordningen, reklameforbudet, alkoholavgiftene og aldersgrensene er virkemidler som samlet sett har begrenset alkoholforbruket og dermed de skader og ulemper som følger av alkoholbruk. At alkoholholdige drikkevarer over 4,7 volumprosent 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 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. Det er klart at hensynet til folkehelsen kan begrunne restriksjoner på omsetningen av alkohol. Tiltak som er ment å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer kan dermed begrunnes i et legitimt hensyn.

En streng regulering av alkoholsalg er, som det går fram over, egnet til å ivareta hensynet til folkehelsen. En bevillingsordning sikrer at omsetning av alkohol foregår i regulerte og kontrollerbare former. Det kan legges til rette for regelverksetterlevelse og registrering av omsetning som sikrer kunnskap om omsatt mengde. Gjennom å begrense antall aktører som gis anledning til å drive detaljsalg av alkohol begrenses tilgjengeligheten. Etter departementets syn er en regulering som innebærer at bare Vinmonopolet og små produsenter av alkoholholdig drikk som tilbyr salg av alkohol som en del av en helhetlig besøksopplevelse, kan få tillatelse til å selge alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent, egnet til å ivareta folkehelsen gjennom å begrense alkoholforbruket og dermed de skadelige virkningene av alkohol. EU-domstolens uttalelser i *Visnapuu* trekker også i denne retningen.

I tillegg til å ivareta et legitimt formål må tiltaket, altså restriksjonene, oppfylles på en sammenhengende og systematisk måte – det såkalte konsistenskravet. Konsistenskravet innebærer at realiseringen av det legitime hensynet som begrunner restriksjonen, ikke må motvirkes av andre eller manglende tiltak. Dette innebærer at staten ikke må treffe, fremme eller tolerere tiltak som går på tvers av det formålet de søker å oppnå.

Selv om man nå legger til rette for et begrenset salg av alkohol direkte fra små produsenter, inngår den foreslåtte ordningen i en sammenhengende og systematisk nasjonal alkoholpolitikk bygget på et ønske om å begrense tilgjengeligheten til alkohol for å redusere skadevirkningen. Formålet med den foreslåtte ordningen er å tilrettelegge for at besøkende kan kjøpe med seg varer når de deltar på et besøksarrangement, og ordningen er underlagt en rekke begrensninger som sikrer at den er i tråd med den norske alkoholpolitikken og det høye beskyttelsesnivået. Departementet viser til at forslaget kun omfatter små produsenter, og at det bare kan selges en begrenset mengde alkohol fra hver produsent per år, og kun en begrenset mengde til hver enkelt besøkende. Salget kan utelukkende skje tilknyttet et betalt besøksarrangement med kunnskapshevende innhold. Det er videre foreslått at salgstidene følger Vinmonopolets salgstider og at det stilles krav

om tilknytning mellom tilvirkningslokalet og salgslokalet slik man også gjør i den eksisterende gårdssalgssystemet. Etter departementets vurdering er den foreslåtte innretningen såpass begrenset at den i liten grad vil øke tilgjengeligheten til alkoholholdig drikk. En eventuell økning i alkoholkonsum i befolkningen som følge av ny ordning, vil være marginal. Den foreslåtte ordningen er et klart avgrenset unntak fra Vinmonopolets enerett og kun ment å supplere en besøksopplevelse, ikke fungere som en generell salgskanal for alkohol. Departementet mener derfor at den foreslåtte ordningen er i tråd med en fortsatt konsistent alkoholpolitikk hvor målet er et høyt beskyttelsesnivå mot skader og ulemper forårsaket av alkoholbruk. Etter departementets vurdering vil ikke den foreslåtte ordningen få innvirkning på beskyttelsesnivået på alkoholområdet.

I tillegg til det overnevnte kan ikke tiltaket gå utover det som er nødvendig for å beskytte folkehelsen. Kravet om nødvendighet innebærer at samme formål ikke kan oppnås like effektivt med tiltak som i mindre grad hindrer samhandelen. Hvorvidt tiltaket er nødvendig må vurderes opp mot det beskyttelsesnivået som staten har valgt på et gitt område.

Etter departementets vurdering er de restriksjonene som er foreslått, som rammer inn og begrenser ordningen, nødvendige for å beskytte folkehelsen. En begrensning av salget er etter departementets vurdering nødvendig for å sikre myndighetenes kontroll med alkoholomsetningen og sikre en fortsatt begrenset tilgjengelighet til alkoholholdig drikk i tråd med det høye beskyttelsesnivået i norsk alkoholpolitikk.

Formålet bak forslaget er å gi små produsenter mulighet til å tilby mer helhetlige reiselivsopplevelser ved at besøkende kan kjøpe med seg alkoholholdig drikk som er tilvirket som del av et helhetlig konsept, samtidig som man opprettholder et høyt beskyttelsesnivå i den norske alkoholpolitikken. Departementet kan ikke se at dette kan oppnås med mindre inngripende, men like effektive tiltak. Salget er knyttet til tilvirkningsstedet og vil ikke kunne finne sted over nett eller ved bestilling og hjemkjøring av produktene. Ordningen utgjør etter departementets vurdering heller ikke en vilkårlig forskjellsbehandling eller en skjult handelshindring. I tråd med at formålet er å støtte opp om reiselivsopplevelser, er ordningen knyttet til salg som finner sted i tilknytning til en helhetlig besøksopplevelse hos små produsenter. Norske konsumenter kan tilsvarende besøke produsenter i andre EØS-land og i den forbindelse kjøpe med seg alkoholholdige drikkevarer. Dette støtter etter departementets syn opp under at ordningen er egnet og nødvendig for å ivareta legitime hensyn, samtidig som den ikke innebærer vilkårlig forskjellsbehandling eller en skjult handelshindring. Departementet vurderer i tillegg at ordningen er i tråd med andre lands ordninger, som for eksempel Sverige, som har både detaljalgsmonopol og en restriktiv alkoholpolitikk.

Særlig om Vinmonopolet og EØS-avtalen artikkel 16

Vinmonopolordningen er en helt sentral del av den alkoholpolitiske virkemiddelpakken. Vinmonopolet sikrer ansvarlig salg av alkohol, og ordningen bidrar til omsetning i kontrollerte former med fravær av privatøkonomiske interesser som motiverende for salg. Gjennom regulert tilgjengelighet og ansvarlig salg, bidrar Vinmonopolet til å begrense

alkoholkonsumet og skadevirkningene av alkohol. En forutsetning for å innføre den foreslåtte ordningen er at Vinmonopolet kan bestå i sin nåværende form.

EØS-avtalen artikkel 16 (tilsvarende TEUV artikkel 37) åpner for at statlige handelsmonopoler kan eksistere. Avtalepartene må likevel sikre at statlige handelsmonopoler tilpasses slik at det ikke forekommer noen nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling når det gjelder vilkårene for anskaffelse og salg.

En ordning med direktesalg fra norske produsenter kan, avhengig av ordningens innretning, innebære en viss begrensning av Vinmonopolets enerett til å selge alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent alkohol.

Departementet viser til at det av EU-domstolens praksis ikke kreves at et monopol er heldekkende for å omfattes av TEUV artikkel 37 (tilsvarende EØS-avtalen artikkel 16). Både EU- og EFTA-domstolen har akseptert at et nasjonalt detaljhandelsmonopol for alkohol ikke har absolutt enerett til salg. I *Visnapuu* ble Alko (det finske monopolet) vurdert etter TEUV artikkel 37, selv om den finske alkoholloven åpnet for gårdssalg. Dette tilsier at EU-domstolen gir statene en viss frihet til å bestemme hvilke varer som skal inngå i alkoholmonopolets enerett, og at det er akseptabelt med et detaljhandelsmonopol for alkohol selv om det også åpnes for nisjesalg av alkoholholdige drikkevarer direkte fra produsent. I den svenske utredningen som lå til grunn for den svenske ordningen, ble det også lagt til grunn at Systembolaget skal vurderes etter TEUV artikkel 37 og ikke artikkel 34 og 36, dersom ordningen ble gjenstand for EU-domstolens prøving. I utredningen bemerkes likevel at den EU-rettslige vurderingen av Systembolagets stilling vil kunne endres dersom det innføres omfattende unntak fra Systembolagets enerett. Av den grunn understrekes det at salget bør reguleres på en måte som skiller slikt salg fra detaljsalg som skjer gjennom Systembolaget.

Etter departementets vurdering vil de begrensningene som foreslås for den nye ordningen, innebære at det ikke etableres en ordning hvor forbrukeren i praksis velger mellom å kjøpe alkoholholdige drikkevarer hos Vinmonopolet eller en lokal produsent. Begrensningene understreker at ordningen med salg av alkoholholdig drikk er et supplement til en besøksopplevelse, og at besøksopplevelsen er det grunnleggende elementet som forbrukeren oppsøker. Videre vil begrensningene som er foreslått, sikre at det kun er mulig å kjøpe med seg en begrenset mengde alkoholholdig drikk per besøk. De foreslåtte salgstidene som tilsvarer Vinmonopolets salgstider, og de foreslåtte kravene til tilknytning mellom tilvirkningssted og utsalgssted, underbygger at den nye ordningen ikke blir en alternativ salgskanal til Vinmonopolet. En sentral del i dette er at produktene kun kan kjøpes på stedet hvor tilknytningen finner sted og ikke via nettbutikk eller bestilling og tilsending.

Etter departementets vurdering er den foreslåtte ordningen av en så begrenset karakter at den ikke senker beskyttelsesnivået på alkoholområdet. Den foreslåtte ordningen vil heller ikke få betydning for omsetningen som finner sted gjennom Vinmonopolet. Det er strenge krav til likebehandling av produkter og leverandører til Vinmonopolet, noe som reflekteres i forskrift om AS Vinmonopolets innkjøpsvirksomhet mv. Handel med varer fra andre EØS-stater stilles ikke dårligere enn handelen med nasjonale varer, verken

rettslig eller faktisk. Vilklårene for innkjøp og omsetning gjennom monopolordningen vil ikke berøres av den nye ordningen. Alle produsenter av alkoholholdig drikk som inneholder over 4,7 volumprosent alkohol, så vel nasjonale som utenlandske, har mulighet til å få innpass i Vinmonopolets basis- eller bestillingsutvalg. Dette sikrer tilgjengelighet til konsumenter i hele landet, uavhengig av hvor varen er produsert.

Departementet vurderer at den foreslåtte ordningen ikke endrer Vinmonopolets enerett til salg av alkoholholdig drikk over 4,7 volumprosent alkohol, og at Vinmonopolet ikke mister sin status som statlig handelsmonopol etter EØS-avtalen. Ettersom den foreslåtte ordningen er såpass begrenset i sitt omfang vil ordningen etter departementet syn heller ikke senke beskyttelsesnivået på alkoholområdet. Sett sammen med øvrige virkemidler i alkohollovgivningen mener departementet at de alkoholpolitiske virkningene av forslaget vil være marginale og at justeringen kan bidra til å bevare og eventuelt styrke oppslutningen om monopolordningen.

10.3 Handelsrettslige vurderinger

Departementet viser til redegjørelsen under punkt 8 om Norges handelsrettslige forpliktelser etter WTO-avtalen og frihandelsavtalene. Vi mener i utgangspunktet at forslaget om å tillate gårdssalg av alkohol direkte fra produsent til forbruker ikke vil utgjøre en handelsrestriksjon etter WTO-avtalen. Uansett vurderer vi at tiltaket faller inn under unntaksbestemmelsen i GATT artikkel XX og tilsvarende unntak i frihandelsavtalene. Forslaget må ses på som en del av det overordnede alkoholregelverket i Norge og dets formål. GATT artikkel XX(b) innebærer at en stat kan innføre tiltak som er nødvendige for å beskytte bl.a. menneskers liv eller helse. Alkoholregelverkets formål om å begrense skadevirkningene av alkohol tilsier ikke at det er nødvendig å forby det svært begrensede salget av gårdsprodukter direkte fra produsent til forbruker. Det foreslåtte tiltaket innebærer heller ikke en vilkårlig eller urettmessig forskjellsbehandling av land der forholdene ellers er like, ei heller er det en skjult handelshindring.

11 Ordningens varighet

Departementet viser til den svenske ordningen med gårdssalg. Denne ordningen har en foreløpig varighet på seks år. I den perioden skal ordningen evalueres f r det tas stilling til om ordningen skal gjøres permanent. På tilsvarende måte foreslår departementet at den utvidede ordningen for salg av alkohol direkte fra gårder og andre produksjonssteder foreløpig gjøres midlertidig med en varighet på seks år tilsvarende som den svenske ordningen. Departementet vil i denne perioden ta stilling til om ordningen skal oppheves eller gjøres permanent. Da det ikke kan utelukkes at ordningen av EØS-rettslige grunner må oppheves tidligere, foreslår departementet at det i lovbestemmelsen legges inn at ordningen «senest» oppheves om seks år. Dette innebærer at ordningen i så fall kan oppheves tidligere dersom det oppstår en slik situasjon.

Det foreslås videre å presisere i loven at bevilninger som er gitt etter ordningen faller bort dersom loven oppheves. Bevillingshaver vil i det tilfellet miste retten til å selge alkohol under denne ordningen. Departementet ser at muligheten for at ordningen kan måtte

oppheves i løpet av de seks årene eller ikke videreføres etter at seks år har gått, kan vanskeliggjøre forutsigbarheten for bevillingshavere. På bakgrunn av de EØS-rettslige implikasjonene saken kan ha, mener departementet likevel det er helt nødvendig å presisere dette i loven.

Departementet foreslår at ordningen i løpet av denne perioden blir evaluert av Folkehelseinstituttet. Evalueringen bør blant annet se på hvilket omfang ordningen får og eventuell påvirkning den har på folkehelsen og beskyttelsesnivået i den norske alkoholpolitikken. Evalueringen bør ferdigstilles et par år før perioden på seks år utløper, slik at evalueringen kan legges til grunn i vurderingen av om ordningen bør gjøres permanent.

12 Samfunnsmessige, økonomiske og administrative konsekvenser

12.1 Konsekvenser for reiselivsnæringen herunder små produsenter av alkoholholdig drikk

Departementet viser til formålet med den foreslåtte ordningen slik det skisseres i punkt 3 og 9.1 hvor det fremgår at formålet med ordningen er å gi små produsenter av mat og drikke, et større handlingsrom for å utvikle og tilby attraktive reiselivsprodukter samtidig som det høye beskyttelsesnivået i norsk alkoholpolitikk opprettholdes. Endringene imøtekommer økt etterspørsel etter opplevelser knyttet til mat og drikke som en del av reiselivsnæringen og antas å gi positive økonomiske konsekvenser for de produsentene som gis mulighet til å selge alkoholholdig drikk direkte fra produksjonssted etter den foreslåtte nye ordningen. Virksomhetene vil få økt inntjening gjennom salg av ulike produkter og avholdelse av betalt besøksarrangement. Det antas at ordningen vil styrke reiselivsnæringen knyttet til små produsenter av alkoholholdig drikk, samt at ordningen vil bidra til å ivareta kulturtradisjoner knyttet til lokal mat- og drikkekultur og tradisjonelt håndverk. Ordningen vil kunne skape grunnlag for etablering av nye arbeidsplasser.

12.2 Økonomiske konsekvenser for det offentlig, herunder kommunen som bevillingsmyndighet

Ordningen med salg av alkoholholdige drikkevarer som er omfattet av EØS-avtalen, på de vilkårene som er foreslått, antas i utgangspunktet ikke å føre til særlig endrede administrasjonskostnader for bevillingsmyndigheten utover det som følger av normal vekst i etablering av tilvirkning-, salgs- og skjenkesteder. Bevillingsmyndigheten vil være landets kommuner og Helsedirektoratet. Ordningen vil være selvfinansierende på den måten at bevillingsmyndigheten innkrever gebyrer som er beregnet ut fra de kostnadene som påregnes ved administrasjon, det vil si kostnader knyttet til saksbehandling og kontroll av bevillingsordningene.

Det legges til grunn at ordningen vil være aktuell for relativt få produsenter på landsbasis og at kommunen derfor generelt ikke vil få veldig mange søknader å behandle. Det er

likevel grunn til å regne med at enkelte kommuner vil oppleve en større økning fremfor andre, da dette kan bli mer utbredt i enkelte geografiske områder av landet. Det kan også bli en «topp» i antall søknader i forbindelse med at den nye ordningen innføres.

Kostnadene kommunen har ved å behandle søknader og føre tilsyn dekkes gjennom bevillingsgebyr, jf. punkt 5.3.1.

Søknader om statlig tilvirkningsbevilling behandles av Helsedirektoratet. I hvilken grad den nye ordningen vil føre til en økning i antall søknader om statlig tilvirkningsbevilling er vanskelig å anslå, men det kan komme en «topp» med søknader i forbindelse med at ordningen innføres. Direktoratets kostnader knyttet til tilvirkningsbevillinger dekkes gjennom søknads- og omsetningsgebyr, jf. punkt 5.4.1.

Departementet vil bemerke at regelverket knyttet til ordningen fremstår som komplisert. Det må derfor i en overgangsfase påregnes et økt behov for veiledning både hos landets kommuner, statsforvaltere og av Helsedirektoratet.

12.3 Folkehelsekonsekvenser

Å begrense tilgjengeligheten til rusmidler har en positiv effekt på folkehelsen. Økt tilgjengelighet til alkoholholdig drikk øker forbruket som fører til økt omfang av problemer og skader knyttet til alkoholkonsum. Selv om den foreslåtte ordningen vil gjøre det mulig å selge alkohol direkte fra produsent vil ordningen være svært begrenset i sitt omfang og vil etter departementets vurdering kun medføre en marginal økt tilgjengelighet til alkoholholdig drikk. Det er derfor ikke grunn til å tro at gjennomføring av et slikt forslag vil føre til økt alkoholkonsum blant befolkningen eller på annen måte få særlige negative alkoholpolitiske konsekvenser i betydelig grad. At ordningen er såpass begrenset innebærer også at Vinmonopolets salg ikke antas å bli påvirket i nevneverdig grad.

13 Forslag til lov- og forskriftsendringer

13.1 Lovtekniske vurderinger

Departementet ser at lovens system når det gjelder regulering av salg av alkoholholdig drikk tilvirket i egen virksomhet kan framstå lovteknisk komplisert med mange henvisninger til andre lovbestemmelser. At det nå innføres enda en ordning for salg av alkohol tilvirket i egen virksomhet gjør regelverket ytterligere komplisert å finne fram i både når det gjelder hva det kan gis bevilling til, hvem som er bevillingsmyndighet for salg og tilvirkning og hvilke krav som gjelder for å få selge de egentilvirkede produktene.

For at det skal være mest mulig klart hvilke krav som gjelder for å få bevilling til salg av alkoholholdig drikk innenfor EØS-avtalen direkte fra produsent for henholdsvis gruppe 2 og 3-drikker, er kravene delt opp i to ulike paragrafer – en for hver av disse alkoholgruppene. Selv om flere av kravene er likelydende for de to gruppene av alkoholholdig drikk, er disse likelydende kravene tatt inn i begge bestemmelsene (§ 1-7h og § 1-7i). Grunnen til dette er at virksomheten da kun behøver forholde seg til en

bestemmelse for å få oversikt over de kravene som må være oppfylt for hver alkoholgruppe.

Departementet vil i etterkant av høringen vurdere om alkohollovens regeltekniske system for alle typer av salg av alkoholholdig drikk som er tilvirket i egen virksomhet, kan omstruktureres og forenkles noe uten at dette innebærer noen materielle endringer i eksisterende ordninger.

13.2 Forslag til endringer i alkoholloven

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

I

§ 1-7f skal lyde:

§ 1-7f. Krav ved bevilling etter § 3-1b og § 3-1c *annet ledd*

Bevilling etter § 3-1b kan bare gis hvis tilvirkningen skal skje ved salgsstedet, og tilvirkningen og salget vil utgjøre en del av stedets helhetlige karakter og salgstilbud.

Bevilling etter § 3-1b første ledd annet punktum og annet ledd og bevilling etter § 3-1c *annet ledd* for alkoholholdig drikk gruppe 2 kan bare gis for inntil 15 000 liter per år og på følgende vilkår:

1. Den alkoholholdige drikken må være omfattet av produktlisten i kommentar til posisjon 22.06 i Tolltariffen og kan ikke være tilsatt brennevin eller blandet med alkoholholdige produkter utenfor produktlisten i kommentar til posisjon 22.06 i Tolltariffen.
2. Minst en tredjedel av innsatsvarer som gir produktet dets karakter, må være egenprodusert.

Ny § 1-7h skal lyde:

§ 1-7h. *Krav ved bevilling til salg av egenprodusert alkoholholdig drikk gruppe 2 som ikke er omfattet av § 1-7f*

Bevilling til salg og tilvirkning etter § 3-1b første ledd annet punktum, § 3-1b annet ledd og § 3-1c annet ledd kan gis for alkoholholdig drikk gruppe 2 som ikke omfattes av § 1-7f annet ledd, dersom tilvirker

- a. er juridisk og økonomisk uavhengig og
- b. har et årlig produksjonsvolum av alkoholholdig drikk gruppe 2 som ikke er omfattet av § 1-7f annet ledd, under 200 000 liter inntil 10 volumprosent alkohol og under 100 000 liter mellom 10 og 22 volumprosent alkohol.

Bevilling kan bare gis for salg av inntil 15 000 liter per år og på vilkår av at

- a. tilvirkningen skjer ved salgsstedet og tilvirkningen og salget vil utgjøre en del av stedets helhetlige karakter og salgstilbud,
- b. salget skjer ved tilvirkningsstedet i forbindelse med et betalt besøk,
- c. besøket omfatter et arrangement med kunnskapshevende innhold om produktet, råvarene, tilvirkningen eller virksomheten, og
- d. det ikke selges mer enn 1,5 liter alkoholholdig drikk gruppe 2 til hver besøkende ved hvert enkelt besøk.

All alkoholholdig drikk som tilsettes det endelige produktet, må være gjæret eller destillert på stedet. Brennevin må være tilvirket etter statlig tilvirkningsbevilling, jf. kapittel 6.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innholdet i kravene i annet ledd bokstav a til c.

Ny § 1-7i skal lyde:

§ 1-7i. *Krav ved bevilling til salg av egenprodusert alkoholholdig drikk gruppe 3*

Bevilling etter § 3-1b annet ledd og § 3-1c annet ledd kan gis for alkoholholdig drikk gruppe 3, dersom tilvirker

- a. er juridisk og økonomisk uavhengig og
- b. har et årlig produksjonsvolum under 50 000 liter alkoholholdig drikk gruppe 3.

Bevilling kan bare gis for salg av inntil 5 000 liter per år og på vilkår av at

- a. tilvirkningen skjer ved salgsstedet og tilvirkningen og salget vil utgjøre en del av stedets helhetlige karakter og salgstilbud,
- b. salget skjer ved tilvirkningsstedet i forbindelse med et betalt besøk,
- c. besøket omfatter et arrangement med kunnskapshevende innhold om produktet, råvarene, tilvirkningen eller virksomheten, og
- d. det ikke selges mer enn 0,5 liter alkoholholdig drikk gruppe 3 til hver besøkende ved hvert enkelt besøk.

Alkoholholdig drikk gruppe 3 må være destillert på stedet og tilvirket etter statlig tilvirkningsbevilling, jf. kapittel 6.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innholdet i kravene i annet ledd bokstav a til c.

§ 3-1b første og annet ledd skal lyde:

§ 3-1b. *Salg av alkoholholdig drikk tilvirket i egen virksomhet*

Kommunal bevilling etter § 3-1 annet ledd kan, dersom kravene i § 1-7f første ledd er oppfylt, utvides til å omfatte innførsel eller tilvirkning for salg i egen virksomhet av alkoholholdig drikk gruppe 1 som ikke er tilsatt brennevin. Dersom også kravene i § 1-7f annet ledd *eller § 1-7h* er oppfylt, kan den også utvides til å omfatte tilvirkning for salg i egen virksomhet av alkoholholdig drikk gruppe 2.

Kommunal bevilling etter § 3-1 annet ledd kan videre, dersom kravene i § 1-7f eller § 1-7h eller § 1-7i er oppfylt, omfatte salg i egen virksomhet av alkoholholdig drikk gruppe 2 og 3 tilvirket i henhold til statlig tilvirkningsbevilling etter kapittel 6.

§ 3-1c skal lyde:

§ 3-1c. Salgsbevilling for samme lokale som er gitt skjenkebevilling

Det kan gis kommunal salgsbevilling for egenprodusert alkoholholdig drikk gruppe 1 for samme lokale som er gitt skjenkebevilling dersom

- a. bevillingshaver har rett til tilvirkning,
- b. bevillingen skal utøves ved bevillingshavers tilvirkningssted, og
- c. bevillingen skal gjelde for et mindre lokale hvor det ikke er praktisk gjennomførbart med separate lokaler for salg og skjenking.

Dersom kravene i § 1-7f annet ledd eller § 1-7h er oppfylt, kan bevillingen omfatte salg av egenprodusert alkoholholdig drikk gruppe 2. Dersom kravene i § 1-7i er oppfylt, kan bevillingen omfatte salg av egenprodusert alkoholholdig drikk gruppe 3.

Departementet kan gi forskrifter om innholdet i kravene i første ledd bokstav b og c, og om andre krav for å sikre at solgt og skjenket drikk holdes adskilt.

§ 3-4a. skal lyde:

§ 3-4a. Tidsinnskrenkning for salg av egenprodusert alkoholholdig drikk etter §§ 3-1b og 3-1c som er omfattet av § 1-7f annet ledd

Salg av alkoholholdig drikk etter §§ 3-1b og 3-1c som er omfattet av § 1-7f annet ledd, kan skje fra kl. 08.00 til kl. 18.00.

Kommunestyret kan generelt for kommunen eller for det enkelte salgssted innskrenke eller utvide tiden for salg i forhold til det som følger av første ledd. Salg av drikk som nevnt i første ledd er likevel forbudt etter kl. 20.00 på hverdager, og etter kl. 18.00 på dager før søn- og helligdager unntatt dagen før Kristi Himmelfartsdag. Det kan bestemmes at salg ikke skal finne sted til bestemte tider på dagen eller på bestemte ukedager.

Salg av alkoholholdig drikk som nevnt i første ledd skal ikke skje på søn- og helligdager, 1. og 17. mai.

Ny § 3-4b skal lyde

§ 3-4b. Tidsinnskrenkninger for salg av egenprodusert alkoholholdig drikk etter §§ 3-1b og 3-1c som er omfattet av §§ 1-7h og 1-7i

Salg av alkoholholdig drikk etter §§ 3-1b og 3-1c som er omfattet av § 1-7h og § 1-7i kan skje fra kl. 08.30 til 18.00.

Kommunestyret kan generelt for kommunen eller for det enkelte salgssted innskrenke tiden for salg i forhold til det som følger av første ledd. Salg av drikk som nevnt i første ledd er likevel forbudt før kl. 10.00 og etter kl. 16.00 på dager før søn- og helligdager unntatt dagen før Kristi Himmelfartsdag. Det kan bestemmes at salg ikke skal finne sted til bestemte tider på dagen eller på bestemte ukedager.

Salg av alkohol som nevnt i første ledd skal ikke skje på søn- og helligdager, 1. og 17. mai og julaften.

II

Ikrafttredelse og varighet

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Loven oppheves senest seks år etter ikrafttredelsen.

Bevillinger gitt i medhold av denne midlertidige loven faller bort når loven oppheves.

13.3 Endringer i alkoholforskriften

I forskrift 8. juni 1995 nr. 538 om omsetning av alkoholholdig drikk (alkoholforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 2-2 første ledd skal lyde:

Bevillingshaver og styrer er ansvarlig for salg etter salgsbevilling gitt til andre enn Vinmonopolet, jf. alkoholloven § 3-1 annet ledd, § 3-1b og § 3-1c og skjenking etter skjenkebevillinger foregår i overensstemmelse med alkoholloven og bestemmelser gitt med hjemmel i den.

§ 6-2 første ledd skal lyde:

Gebyret skal betales etter følgende satser:

Salg:

- 0,26 kr pr. vareliter for alkoholholdig drikk i gruppe 1
- 0,75 kr pr. vareliter for alkoholholdig drikk i gruppe 2

- *xx kr pr. vareliter for alkoholholdig drikk gruppe 3[selve satsen må beregnes nærmere i tråd med prinsippene for fastsettelse av de øvrige satsene]*

Skjenking:

- 0,63 kr pr. vareliter for alkoholholdig drikk i gruppe 1
- 1,62 kr pr. vareliter for alkoholholdig drikk i gruppe 2
- 5,35 kr pr. vareliter for alkoholholdig drikk i gruppe 3

§10-3 annet ledd nytt siste strekpunkt skal lyde:

- brudd på kravene som stilles til betalt besøksarrangement og tillatt salgmengde til den enkelte besøkende, jf. alkoholloven § 1-7h og 1-7i

§ 13-4 første ledd nr. 1 skal lyde:

1. hvilke rettigheter bevillingen omfatter, jf. bevilling etter alkoholloven § 3-1 andre ledd, bevilling gitt til andre enn Vinmonopolet etter alkoholloven § 3-1 første ledd, jf. § 3-1b *eller* § 3-1c, eller bevilling etter § 4-2 første og tredje ledd