

RAPPORT RAPPORT

Det norske reklameforbudet for alkohol - står det for fall?

Knut Bratlie



Rapporter fra Høgskolen i Buskerud

Nr. 54

**Det norske reklameforbudet for alkohol
- Står det for fall?**

Av

Knut Bratlie

Hønefoss 2004

Det er ikke tillatt å kopiere fra denne artikkelen uten samtykke fra rettighetshaver. Kopiering i strid med dette kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel

ISBN 82-91116-72-5

ISSN 0807-4488

Det norske reklameforbudet for alkohol - Står det for fall?

Vil vin- og gourmetblader kunne trykke slike annonser i framtida?

Høgskolelektor Knut Bratlie
Høgskolen i Buskerud, Hønefoss 21.12.2004

Det norske reklameforbudet for alkohol – står det for fall?

Innholdsfortegnelse:

0	Forord.....	7
1	Innledning.....	7
	a) Reklameforbud og utviklingen av alkoholforbruket	7
	b) Det norske alkoholreklameforbudet. Historie	8
	c) Skjerpingen av forbudet i 2003. Kraftigere reaksjoner på brudd på forbudet.....	10
2	Alkoholreklameforbudet i dag	12
	a) Bestemmelsens ordlyd.....	12
	b) Forbudet gjelder også på Svalbard og Jan Mayen.....	12
	c) Begrepet ”reklame”	12
	c) Assosiasjoner til alkoholholdig drikk.....	13
3	Nærmere om hva som tillatt og hva som er forbudt alkoholreklame.....	14
4	Er bruk av varemerke eller firmamerke eller kjennetegn reklame?	17
5	Særlig om reklame for lettøl og mineralvann.....	20
	a) Gjeldende regler	20
	b) Departementet vil komme med en presisering av forbudet i nye forskrifter	22
6	Adgangen til å dispensere fra reklameforbudet i reklameforbudet	22
7	Plikten til å fjerne utendørs reklame	22
8	Forbud mot bruk av alkoholholdig drikk som gevinst eller premie.....	23
	a) Auksjons- og premieringsforbudet.....	23
	b) Unntak fra forbudet	23
9	Forbud mot utdeling av alkoholholdig drikk i markedsføringsøyemed	24
10	Forbudet mot alkoholreklame i kringkastingsloven.....	24
11	Alkoholreklameforbudet og ytringsfriheten.....	24
12	”Gourmet-dommen” i Sverige og virkningene den kan få i Norge.....	25
	a) ”Gourmet”- saken og EU-domstolens uttalelse	25
	b) Tingrettens og Marknadsdomstolens avgjørelse.....	26
	c) Det svenske reklameforbudet mykes opp.....	26
	d) Nye klargjørende regler i Sverige fra 1.1.2005.....	27
	d) Alkoholreklamen har økt kraftig i Sverige etter Gourmet-dommen	27
13	Den norske regjeringen foreløpige syn på Gourmet-dommen	28
14	” Vinforum” bringer det norske forbudet inn for EFTAs Overvåkningsorgan.....	28
15	Ny ”Vinforum”-sak. Sosial- og helsedirektoratet reagerer med tvangsmulkt.	29
	a) Sosial-og helsedirektoratets vedtak om tvangsmulkt	29
	b) Vinforum klager vedtaket om tvangsmulkt til Markedsrådet	30
	c) Markedsrådet ber om EFTA-domstolens rådgivende uttalelse	31
	d) EFTA-domstolens behandling.....	31
	e) Vil EFTA-domstolen følge ESA?	32
	f) Virkningen av EFTA-domstolens avgjørelser.....	32
	g) Vil Vinforum nå frem i EFTA-domstolen?.....	33
	1) Forsiktighetsprinsippet	34
	2) Proporsjonalitetsprinsippet.....	34
	3) Skal forbudet sees som en enhet eller skal en kunne se på enkeltvirkninger av forbudet?.....	36
16	Det norske reklameforbudet blir foreløpig uendret.....	38
	a) Regjeringen tviholder på forbudet.....	38
	b) Stortinget følger regjeringen	39

c)	Men gjør forbudet mot indirekte reklame litt mer presist	40
d)	Hva vil skje fremover?	41
17	Forskning på virkningen av alkoholreklame	41
18	Nordmenns syn på alkoholreklame	44

0 Forord

Denne artikkelen er skrevet til bruk i undervisning i Markeds-og kontraktsrett på påbyggningsstudiet i Markedsføring på Høgskolen i Buskerud. Den dreier seg i hovedsak om reklameforbudet i alkoholloven, men berører også reglene i kringkastingsloven og forholdet til EØS-avtalen.

1 Innledning

a) Reklameforbud og utviklingen av alkoholforbruket

Norge har siden 1. april 1975 hatt reklameforbud for alkohol. På tross av dette er totalforbruket økt kraftig. Det betyr at det er flere andre faktorer som påvirker forbruket. Totalforbruket av alkohol i den norske befolkningen har i perioden 1993-2003 økt fra 4,55 liter ren alkohol pr. innbygger over 14 år til 6,03 liter. Tallet er basert på et beregnet forbruk. Det virkelige alkoholforbruket er noe større enn det som rapporteres i spørreundersøkelser. I følge en spørreundersøkelse økte alkoholforbruket i samme periode bare med 20 prosent¹. Undersøkelsen viste økning i alle grupper i befolkningen. Menn og kvinner med høyest inntekt drakk mest alkohol. Geografisk var forbruket i Oslo og Akershus høyest. Gjennomsnittlig debutalder for alkohol blant ungdom synes å være stabil i Norge², men forbruket steg på siste halvdel av 1990-tallet fra om lag 3 til 4,5-5,0 liter ren alkohol per år³. Forbruket i befolkningen er imidlertid skjevt, 10 pst av befolkningen står for rundt 50 pst av konsumet⁴.

Tilgjengelighet til alkohol er også økt. Det er nå tillatt å selge øl i alle landets kommuner. Salget på Vinmonopolet har økt de senere årene, med 11,5 % fra 2001-2002. En del av økningen antar en skyldes frykten for metanolholdig smuglersprit. En annen årsak kan være at staten i 2000 satte ned avgiftene på brennevin med 15 % og vin med 5 %. Antall vinmonopol har også økt kraftig i de senere årene. I 2002 hadde vi 177 butikker i Norge, 188 året etter og tallet vil passere 191 ved utgangen av 2004. Antall selvbetjente vinmonopol har i samme periode økt fra 71 til 150 butikker. Antall skjenkesteder er tredoblet siden 80-tallet⁵. Omtale av alkohol i media i form av vinspalter, TV-program om vin og bruk av alkohol i ferier m.m. synes også å ha økt. Slik omtale vil påvirke holdningen til bruk av alkohol og gjøre den mer akseptabel i befolkningen. Andre faktor er økt levestandard, mer reising og lavere alkoholavgifter og større importkvoter i våre naboland. Det norske reklameforbudet for alkohol antas derimot å ha en viss reduserende effekt på alkoholforbruket. Andre tiltak som kan ha effekt er økt kontroll med omsetning og innførsel av alkohol og holdningskampanjer⁶

¹ I følge artikkel i Tidsskrift for Norsk Lægeforening 2003 av Bjørn Heine Strand og Asbjørn Steiro "Alkoholbruk, inntekt og utdanning i Norge 1993 – 2000. Intervju-undersøkelsen ble gjort blant voksne over 24 år

² 14,5 år for øl og 15 år for vin og brennevin. En ESPAD-undersøkelse (The European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs) viser en dobling av tallet på norske 10.klassinger som sier at de har drukket alkohol 40 ganger eller mer. %-en er 16 % dvs. hver 6. elev

³ Ref: NOU 2003:4

⁴ Tall i følge Ot.prp. nr. 86 (2003-2004)

⁵ I følge Klassekampen 14.07.2004

⁶ Sosial- og helsedirektoratet gjennomførte i 2004 en holdningskampanje mot alkohol i 2004.

b) Det norske alkoholreklameforbudet. Historie

Lov om innførsel og omsetning av brennevin, vin, fruktvin, mjød og øl av 5.april 1927 (alkoholloven tidligere kalt Rusdrikklova) hadde ingen bestemmelse om reklame. Men i medhold av § 32 i loven var det gitt forskrifter om brennevin- og vinagenter som hadde sammenheng med reklame. Forskriftene korresponderte med det som var fastsatt i traktater som Norge den gang hadde med andre land.

For øl gjaldt ingen offentlige forskrifter, men Den Norske Bryggeriforening hadde lenge arbeidet med reklamespørsmål og hadde fastsatt retningslinjer for dette.

Edruskapskomiteen av 1947 drøftet spørsmålet om å innføre reklameregler, men kom ikke til enighet. Men Flertallet ønsket slike regler. Da Stortinget i 1955 behandlet spørsmålet om endringer i rusdrikkloven, ble forslaget fra komiteen ikke tatt med av handelspolitiske grunner⁷.

I Rusdrikk-komiteens innstilling⁸ anså det ikke mulig å gjennomføre et forbud eller foreta inngrep i den rett som «vinlandene» hadde etter de gjeldende traktater. Men komiteen mente at dette forholdet ikke var noe til hinder for å gi en lovbestemmelse som ga Kongen fullmakt til å regulere, eventuelt forby reklame. En slik fullmakt ville imidlertid bare kunne anvendes og forskrifter utferdiges når blant annet de traktatmessige sider var klarlagt.

Regjeringen foreslo i Ot. prp nr. 60 for 1971-72 en avgrensning av løyvet til å reklamere for alkohol. Forbudet ble forslått som en tilføyelse til § 32 nr. 1 om kontroll med og reguleringen av alkoholreklamen. Stortinget vedtok da⁹ et forbud mot salg og reklame for apparater til ulovlig fremstilling av brennevin, og bøker o.l. som gir oppskrift på fremstilling av slik drikk. I odelstingsproposisjonen¹⁰ til denne lovendringen var det også forslag om et forbud mot reklame for alkohol, men Sosialkomiteen i Stortinget valgte på grunn av tidsnød ikke å behandle forslaget. Sosialkomiteen¹¹ sendte denne delen av proposisjonen tilbake til departementet og ba departementet om å vurdere og legge fram et forslag til lovendring som:

«begrenser omfanget av alkoholreklame så langt i retning av forbud som det vil være praktisk mulig å gjennomføre».

Sosialdepartementet nedsatte bl.a. et utvalg som skulle utforme reglene. Slikt forslag ble fremmet av Regjeringen den 23. mars 1973 i Ot. prp. nr. 48 for 1972-73. Regjeringen foreslo denne gang at forbudet ble tatt inn i en ny § 55. Sosialdepartementet mente forbudet mot reklame var en konsekvens av den innsikten en hadde om alkoholens skadevirkninger. Dessuten var forbudet i samsvar med prinsippet om at vinningsinteresser minst mulig skal være involvert i alkoholomsetningen¹²

Bestemmelsen som var foreslått om alkoholreklame var foreslått tatt inn i alkoholloven som en forskriftsbestemmelse i § 32 nr. 1, bokstav d) med følgende ordlyd:

«Kongen eller den Kongen bemyndiger kan gi forskrifter: d) om kontroll med og regulering av reklame for rusdrikk og øl som ikke inneholder over 2,50 volumprosent alkohol og om forbud mot slik reklame på bestemte steder eller i visse former og om opprettelse av et rådgivende organ i samband med gjennomføringen av disse bestemmelser».

⁷ Ot. prp. nr. 2 for 1955

⁸ Vedlegg til Ot. prp. nr. 60 for 1971-1972

⁹ Lov av 16.06.1972 § 55 a.

¹⁰ Ot. prp. nr. 60 for 1971-72

¹¹ Innst. O. nr. 65 for 1971-72

¹² St.melding nr. 88 for 1972-73 om alkoholproblemet og tiltak for å fremme edruskapen side 34 under pkt. 8.2

Departementet påpekte i proposisjonen at omfanget av reklame for alkohol gjennom presse og andre publikasjoner hadde økt sterkt siden Rusdrikkomiteen ble nedsatt i 1964. Departementet mente at reklamen etter hvert også hadde blitt intensere, og at den i stor grad, direkte eller indirekte måtte antas å være rettet til og i alle fall har virket på ungdom.

Forslag i tråd med Sosialkomiteens ønske ble fremlagt av regjeringen i Ot. prp. nr. 48 for 1972-1973¹³. Sosialdepartementet mente at det av edruskapsmessige grunner burde søkes gjennomført et generelt forbud mot allslags reklame for rusdrikk. I proposisjonen begrunnes dette slik:

«bruken av alkohol i forskjellige former har økt betydelig, og vi har samtidig hatt en sterk økning i tallet på drukkenskapsforseelser de senere år. Det er særdeles betenkelig at misbruket av rusdrikk mer og mer gjør seg gjeldende i de yngre aldersgrupper. Departementet ser det slik at denne utviklingen gjør det nødvendig med mottiltak fra samfunnets side. Departementet mener at den reklame som drives for forskjellige slags rusdrikk er en av de faktorer som medvirker til økningen i og spredningen av forbruket og dermed misbruket, og at det vil ha positiv virkning for edruskapen - ikke minst blant de unge - om all reklame for rusdrikk opphører.»

Departementet hadde på bakgrunn av Sosialkomiteens innstilling satt ned et arbeidsutvalg som hadde i oppdrag å utforme utkast til lovbestemmelse som forbød reklame for alkoholholdige drikker så langt dette var mulig. Departementet var i det store og hele enig i framlegget og fant at bestemmelsen best passet inn som en ny § 55. Departementet mente at de forskrifter som Kongen skulle fastsette burde følge de samme retningslinjer som forutsatt for tobakksreklame.

Den nye § 55 ville gi grunnlag for å etablere forbud mot alle former for alkoholreklame, men inntil videre bare for norsk vin og brennevin, ikke for utenlandsk. Grunnen var at «vinlandene» hadde til å reklamere for sine varer i Norge etter bestående handelsavtaler. Men departementet varslet at endringer i gjeldende traktater ville bli tatt opp så snart som mulig. Inntil nye traktatbestemmelsene kunne bli gitt, ville Kongen måtte benytte gjeldende regler for dispensasjon når særlige grunner foreligger. I proposisjonen var det foreslått at grensen for reklameforbudet for øl skulle settes ved 0,7 volumprosent alkohol, men etter forslag fra Sosialkomiteen vedtok Stortinget at grensen skulle være 2,5 volumprosent, dvs. grensen for hva loven anså som rusdrikk og ikke var underlagt de vanlige restriksjoner for salgs- og skjenkebevilling. Bestemmelsen ble tatt inn i en ny § 55 b¹⁴ og ble gitt slikt innhold:

«Reklame for brennevin, vin, fruktvin og mjød og øl over 2,50 volumprosent alkohol, er forbudt. Slike varer må heller ikke inngå i reklame for andre varer eller tjenester. Kongen gir forskrifter om avgrensing, utfylling og gjennomføring av bestemmelsene i første og andre ledd. Kongen kan gjøre unntak fra forbudene når særlige grunner foreligger. Overtredelse av bestemmelsene i denne paragraf eller av forskrift gitt i medhold av den, straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder.»

¹³ Sosialminister var den gang Bergfrid Fjose.

¹⁴ Stortinget vedtok samtidig å innføre et forbud mot å reklamere for tilsetningsstoffer (for eksempel essenser) og for beskrivelser m.m. for fremstilling av vin og brennevin. Dette ble tatt inn som tillegg i § 55 a.

Et generelt forbud mot alkoholreklame ville være i strid med avtaler som Norge hadde med andre land, og ville ifølge Justisdepartementets lovavdeling stride mot Grunnloven § 100¹⁵. I utvalgets begrunnelse for bestemmelsen het det:

«Forbudet vil omfatte all direkte alkoholreklame, og den indirekte reklame som reelt innebærer omgåelse av forbudet. Det vil omfatte salg av alkoholholdige drikker, og servering av slike, alene eller i forbindelse med andre varer, annen servering m.v. Det vil videre være forbudt å bruke alkoholholdige drikker og drikkesituasjoner i reklame for andre varer og tjenester av enhver art.»

Reklameforbudet ble vedtatt av Stortinget i 1973¹⁶, men trådte i først i kraft 1.april 1975¹⁷.

Lov om innførsel og omsetning av brennevin, vin, fruktvin, mjød og øl av 5. april 1927 ble erstattet av lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. av 2. juni 1989 nr. 27¹⁸. Reklameforbudet i § 55 b ble videreført i § 9-2 i den nye loven. Endringen innebar ingen realitetsendring i reklameforbudet, bortsett fra at straffebestemmelsen i loven ble generalisert og derfor tatt ut av bestemmelsen. Forskriftshjemmelen ble dessuten lagt til departementet i stedet for til Kongen. Norske Vinagenters Forening ønsket at forbudet bare skulle gjelde drikker over 22 volumprosent alkohol. De øvrige høringsinstanser gikk ikke imot å opprettholde reklameforbudet. Avholdsfolkets Landsnemnd gikk mot at departementet fortsatt skulle ha adgang til å gjøre unntak fra reklameforbudet. I proposisjonen fastslo Sosialdepartementet at behovet for unntak i praksis ikke hadde vært stort og at få dispensasjoner var gitt, men at det likevel var behov for en slik unntaksmulighet ved spesielle forhold. Forbundet Mot Rusgift ønsket at forbudet også skulle gjelde lettøl og lettvin¹⁹.

I 1998²⁰ fikk § 9-2. 1.ledd en tilføyelse: «Forbudet gjelder også reklame for andre varer med samme merke eller kjennetegn som drikk som inneholder over 2,50 volumprosent alkohol».

Forbudet ble således utvidet til omfatte reklame både for varer og alkoholsvake produkter som har samme merke eller kjennetegn som alkoholholdig drikk. Endringen medførte at det bare kan reklameres for f.eks. lettøl når produktet har et eget varekjennetegn eller varemerke, og som da ikke benyttes også for sterkere øl.

c) Skjerpingen av forbudet i 2003. Kraftigere reaksjoner på brudd på forbudet.

Stortinget vedtok 23.mai 2003²¹ i § 9-4 en tilføyelse til alkoholloven som gir direktoratet adgang til å gi pålegg om retting dersom reklameforbudet blir overtrådt. Alkoholloven §9-4 tredje ledd lyder slik:

¹⁵ Konvensjon av 12. april 1927 ga franske vinhus rett til å reklamere for vin og brennevin her i landet. Spania hadde en tilsvarende rett om likebehandling etter handelsavtalen av 7. oktober 1922 og Portugal en lignende rett for vin etter handelsavtalen av 13. november 1931. Også andre land kunne i henhold til generelle mestbegunstigelsesklausuler i handelsavtaler kreve samme rett til reklame.

¹⁶ Lov av 8.juni 1973 nr. 55

¹⁷ I følge kgl. res. av 14.mars 1975

¹⁸ Ot.prp. nr. 31 for 1988-89 Om lov om omsetning av alkoholholdig drikk. Loven trådte kraft 1.1.1990 iflg. kong. res. av 22.09.1989 nr. 947

¹⁹ Ot.prp. nr. 31 for 1988-89 side 48

²⁰ Endret ved lov 16. mai 1997 nr. 28, i kraft 1. januar 1998. (Forarbeider: Ot.prp. nr. 7 (1996-97), Innst. O. nr 59 (1996-97))

« Dersom Sosial- og helsedirektoratet ved avdekking av en overtredelse finner særlig grunn til å tro at det vil bli begått nye brudd på reklameforbudet som ikke kan stanses etter første og annet ledd, kan det på forhånd fastsette at mulkt vil løpe fra det tidspunkt ny overtredelse tar til. Slik tvangsmulkt kan fastsettes for inntil ett år. »

Direktoratet kan samtidig med pålegget ilegge forhåndsfastsatt tvangsmulkt dersom ordinær tvangsmulkt ikke anses å være en effektiv sanksjonsform. Det vil derfor nå kunne få store økonomiske konsekvenser for de som bevisst velger å ikke følge alkohollovens regler.

Markedsrådet behandlet 07.06.2004²² en sak etter denne bestemmelsen. Sosial- og Helsedirektoratets (heretter SHD) hadde ilagt Ringnes AS en forhåndsfastsatt tvangsmulkt på kr 700 000,- for brudd på forbudet i § 9-2 første ledd tredje punktum mot alkoholreklame. Bakgrunnen for direktoratets vedtak var at det på etikettene bak på 0,33 liters ølflasker fra Ringnes Trondheim (E.C. Dahls Bryggeri) høsten 2003 var trykket reklame for studentuka i Trondheim (UKA 03). Etikettene hadde følgende tekst: «Øl skal nytes. Norges største kulturfestival, 9. oktober - 3. november», samt Uka-03 logo. Markedsrådets flertall fant at dette var å anse som alkoholreklame, men opphevet vedtaket om forhåndstvangsmulkt. Rådet fant at det ikke forelå "særlig grunn" til å tro at det vil bli begått nye brudd på reklameforbudet som ikke kunne stanses etter første og annet ledd. Slike holdepunkter kan typisk være tidligere overtredelser av reklameforbudet. Selv om tidligere overtredelser ikke er noe et vilkår etter loven, men inngår i vurderingen av om særlig grunn foreligger, trekker uttalelser i forarbeidene klart i retning av at denne sanksjonen primært er tenkt anvendt overfor gjentatte brudd fra samme aktør²³.

Det norske tidsskriftet "Vinforum" hadde i sitt nr. 3 for juli 2003²⁴ på siste side tatt inn en annonse for en utenlandsk vinprodusent, Dessilani. I annonsen var Dessialis vinprodukter avbildet og noen av produktnavnene var ramset opp. Sosial- og helsedirektoratet reagerte på denne annonsen i brev av 18.08.2003 til bladet Vinforum. Direktoratet viste til reklameforbudet i § 9-2 i alkoholloven og fant at annonsen stred mot denne. Annonsen ble ansett som en profilering av Dessilanis produkter og direktoratet fastslo at slik reklame var ulovlig i Norge. Ut fra dette anmodet direktoratet Vinforum om å holde seg innenfor loven. I desemberutgaven 2003 av bladet "Vinforum" provoserer tidsskriftet på ny reklameforbudet i alkoholloven. Bladet inneholdt reklame for vin på 4 sider og dessuten en side med julehilsener fra to firmaer som inneholdt reklame for tre konkrete vinmerker. Sosial- og helsedirektoratet tok i brev av 11.12.2003 saken opp med bladet og fastslo at også denne reklamen stred mot reklameforbudet i alkoholloven. Direktoratet påpekte også at Vinforums vervekampanjer med utlodning av vin som premie for verving av nye abonnenter var i strid med siste punkt i § 9-2 i bestemmelsen om reklameforbud:

"Slike varer må heller ikke inngå i reklame for andre varer eller tjenester."

Det ble vist til vervekuponen i desemberutgaven og resultatet av vervekampanjen i 2003 som også var gjengitt i bladet. Direktoratet viste til sin tidligere anmodning til bladet om for fremtiden å forholde seg til gjeldende lov på området. På bakgrunn av dette varslet

²¹ Lov av 23.05.2003 nr. 34. Lovendringen trådte i kraft 1 juli 2003 iflg. kongl. res. 23 mai 2003 nr. 626

²² Sak nr.06/04

²³ Jfr. Ot.prp.nr.42 (2001-2002) side 15 « ... de samme aktører begår stadige brudd på reklamebestemmelsene for eksempel i form av kortvarige reklamekampanjer ... » og « Dersom en aktør tidligere har overtrådt reklamebestemmelsene ved flere anledninger, vil dette kunne utgjøre særlig grunn. Hvert enkelt tilfelle må imidlertid vurderes individuelt med tanke på om risikoen for nye overtredelser er tilstrekkelig til å oppfylle vilkåret. »

²⁴ Årgang 17 nr. 3 juli 2003.

direktoratet Vinforum om at direktoratet vurderte å fastsette en tvangsmulkt som vil forfalle til betaling dersom alkoholreklameforbudet ble overtrådt på nytt. Vinforum kunne ha valgt å rette seg etter forbudet, og fikk muligheten for dette ved SHDs utsendelse av forhåndsvarsel om tvangsmulkt den 18.12.2003. Da Vinforum ikke gjorde det fastsatte Statens sosial- og helsedirektorat den 19.12.2003 en tvangsmulkt på kr 200 000,-. Vedtaket har en gyldighet på ett år.

Vinforum har klaget avgjørelsen inn for Markedsrådet. Markedsrådet har bedt EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse i saken. Den 3.11.2004 ble det holdt en høring med EU om saken. Hvis EFTA-domstolen finner at alkoholreklameforbudet går for langt, vil det være opp til Markedsrådet om det vil følge uttalelsen. Markedsrådets avgjørelse kan så bli brakt inn for de ordinære domstoler. Det vil derfor ta tid før det er foreligger en endelig avgjørelse om lovligheten av reklameforbudet.

2 Alkoholreklameforbudet i dag

a) Bestemmelsens ordlyd

Alkoholloven § 9-2 lyder slik dag:

”Reklame for alkoholholdig drikk er forbudt. Forbudet gjelder også reklame for andre varer med samme merke eller kjennetegn som drikk som inneholder over 2,50 volumprosent alkohol. Slike varer må heller ikke inngå i reklame for andre varer eller tjenester. Departementet gir forskrifter om avgrensing, utfylling og gjennomføring av bestemmelsene i første ledd. Departementet kan gjøre unntak fra forbudene når særlige grunner foreligger.”

Drikk med innhold mellom 0 og 2,50 volumprosent alkohol faller utenfor definisjonen av ”alkoholholdig drikk” i lovens i § 1-3, bortsett fra aldersgrensebestemmelsen som også gjelder drikk mellom 0,70 og 2,50 volumprosent alkohol. Slik drikk faller derfor utenfor reklameforbudet, med mindre det anses som indirekte reklame for slik drikk. Mer om denne avgrensningen nedenfor..

b) Forbudet gjelder også på Svalbard og Jan Mayen.

I forskriften § 9-6 står det at reglene i dette kapitlet om alkoholreklame også gjelder Svalbard og Jan Mayen. Men det er gitt egne forskrifter til alkoholloven for disse områdene²⁵

c) Begrepet ”reklame”

Sosialdepartementet har i forskrift til § 9-2 første ledd²⁶ presisert hvordan begrepet ”reklame” skal forstås:

²⁵(ASD)Forskrift om alkoholordningen for Svalbard av 11.12.1998 nr. 1300, (ASD)Forskrift om alkoholordningen for Jan Mayen av 11.12.2000 nr. 1543 og (JD) Delegering av myndighet til Longyearbyen lokalstyre etter forskrift om alkoholordningen for Svalbard § 3-1 av 12.12.2001 nr. 1406

²⁶ Forskrift av 19. desember 1989 § 9-2

"Med reklame forstås enhver form for massekommunikasjon i markedsføringsøyemed, herunder reklame i trykt skrift, film, lysreklame, plakater, skilt og liknende innretninger, avbildninger, utstillinger, og liknende, distribusjon av trykksaker og vareprøver m.v."

Sosialdepartementet har i et rundskriv²⁷ med orientering om alkoholloven uttalt om reklameforbudet:

"Paragrafen tar - sammen med unntaksbestemmelsene i § 9-3 - sikte på å definere innholdet og omfanget av lovens og forskriftens reklamebegrep. Reklame er definert som enhver form for massekommunikasjon i markedsføringsøyemed. Bestemmelsen nevner de mest alminnelige former for reklame, men oppregningen er ikke uttømmende. Den rammer i prinsippet enhver art av reklame som kan forekomme som massekommunikasjon i markedsføringen av alkohol. Også annonser som kun inneholder alkoholprodusentens navn og/eller firmamerke rammes av forbudet, idet annonsens hensikt vil være å fremme alkoholsalget."

c) Assosiasjoner til alkoholholdig drikk.

Alle uttrykk som språklig eller på annen måte forbindes med alkoholholdig drikk omfattes av reklameforbudet. Dette gjelder selv om uttrykket kan omfatte også andre ting. Det avgjørende er om uttrykket gir klare assosiasjoner til alkoholholdig drikk. Som eksempel kan nevnes uttrykk som «happy hour», «en kald en» o s v. Høyesteretts kjæremålsutvalg fastslo i en kjennelse²⁸ at uttrykket "Duggfrisk drikke kr 28,-" rent språklig omfattet både alkoholholdige og alkoholfrie drikker. Uttrykket brukt i annonse måtte klart omfattes av forskriftens begrep. Saken viser at en vid tolkning av reklameforbudet er akseptert i rettspraksis, også i en strafferettslig kontekst.

Andre tilfeller av reklame som i de senere år har blitt ansett for å være i strid med forbudet i § 9-2 første ledd, tredje punktum er:

- Annonse for Grand Hotell Terminus i Bergens Tidende høsten 2000, der det i annonsen het at hotellet ville spandere champagne på rommet dersom man bestilte rom der.
- Sak høsten 2001 som gjaldt mobiltelefondeksler med motiver av alkoholholdig drikk i strid med reklameforbudet, fordi alkoholproduktene her ble brukt ved salg av andre varer.
- Hansa Borg bryggerier brukte etiketter som reklamerte for Uken 2004 i Bergen
- Hansa laget et utkast til en etikett der det er meningen å reklamere for en bluesfestival.
- Ringnes henvendte seg til Rusmiddeldirektoratet med spørsmål om lovligheten av å reklamere for europamesterskapet i fotball, «Euro 2004», på Carlsberg ølbokser i Norge. Her er det ikke tale om en etikett, men om større deler av selve boksen.

²⁷ Rundskriv I - 16/90

²⁸ Kjennelse i Rt 1993 side 95

3 Nærmere om hva som tillatt og hva som er forbudt alkoholreklame

Sosial- og helsedepartementet ga i 1998 ut et rundskriv²⁹ med utfyllende merknader til forskriften. Ut fra disse kan en trekke disse grensene:

1. Aviser, ukeblad og tidsskrifter

Forbudet gjelder alle trykte skrift som selges eller deles ut i Norge og omfatter aviser, ukeblad, tidsskrifter m.v. Men annonser i utenlandske tidsskrifter omfattes ikke, jfr. unntaket i. Hvis tidsskriftet også innføres til Norge gjelder det samme, med mindre hovedformålet med skriftet eller importen er å reklamere for alkoholholdig drikk i Norge.

Tar avisen eller tidsskriftet primært sikte på et annet marked enn det norske, vil annonseringen være lovlig. En annonse for øl, vin eller brennevin i Times, Newsweek eller Vogue er derfor tillatt. Forbudet er heller ikke til hinder for produksjon i Norge av tidsskrifter med alkoholreklame så lenge disse utelukkende skal distribueres utenlands. Det samme gjelder informative annonser i bransjetidsskrifter, jfr. unntaket i § 9-3 nr 1. Redaksjonelt stoff om alkoholholdige drikkevarer faller også utenfor forbudet. All omtale av alkohol, som for eksempel vinspalter, er derfor tillatt.

I bransjetidsskrifter er det tillatt med annonser og annen informasjon til bevilingshavere som ledd i den ordinære omsetningsprosess for alkoholholdige drikker. Bransjetidsskriftet må bare utgis til de som i næringsvirksomhet har behov for å kjenne til alkoholholdige produkter. Målgruppen vil i det vesentlige være bevilingshavere etter alkoholloven, dvs. hotell- og restauranteiere/utøvere. At tidsskriftets tema er mat og drikke, restaurantliv e l er ikke i seg selv tilstrekkelig. Bransjetidsskriftene må ikke distribueres til eller ta sikte på vanlige forbrukere.

Det er også et krav at annonsene må være informative og det går på selve innholdet i annonsen. Det kan orienteres om varens innhold og egenskaper, herunder opplysninger om til hva og hvordan varen kan brukes. Dessuten opplysninger om hvordan den skal oppbevares eller lagres. Produsent og markedsfører kan selvsagt også nevnes i bransjetidsskrift.

Det er tillatt for representanter for vin- og brennevinsmerker å holde foredrag og kurs om sine produkter. Men det må være informasjon på lik linje med det som er tillatt i annonser i bransjetidsskrifter § 9-4 nr 2. Det er også tillatt for selgere og agenter å ta personlig kontakt med salgs- og skjenkebevilingsinnehavere og gi dem informasjon, trykksaker og vareprøver. Men informasjon som dreier seg om påvirkning av forbrukere, f. eks i form av presentasjonstilstelninger, er derimot ikke tillatt.

Salgs- og skjenkesteder har lov til i annonser å ha informasjon om salgsstedets navn, adresse og åpningstider samt bevilingsrettigheter, jfr. § 9-3 nr. 3. "Bykroa, Torgt.24., åpent kl 14-24, alle rettigheter" er således tillatt.

2. Film og video

Reklamefilm og -videoer for alkohol rammes av forbudet, jfr.§ 9-2. Det gjelder også annen direkte reklame i film og video.

3. Reklame i radio og fjernsyn Reklame for alkoholholdig drikk i radio og fjernsyn er forbudt. Men reklameforbudet rammer ikke bruk eller annen benyttelse av alkoholholdig drikk i vanlige programmer selv om det er klart for alle at drikken er alkoholholdig. Her kan

²⁹ Sosial- og helsedepartementets merknader til § 9-3 i alkoholreklameforskriften, Rundskriv I-6/98 av 18.03.1998.

pris, smak og bruk omtales og produktene vises. Det er imidlertid en forutsetning at stoffet er blitt redigert av en uavhengig presse uten innflytelse fra aktører i alkoholmarkedet.

Reklame i utenlandske fjernsynskanaler faller utenfor. Forutsetningen er at reklamen er i samsvar med reklamereglene i det land kanalen sendes fra, jfr. § 9-3 nr.7. Unntaket gjelder likevel ikke reklame i fjernsynssendinger som er spesielt rettet mot Norge, jfr. § 9-3.2.ledd. Det samme gjelder utenlandske programmer som kjøpes inn for sending i Norge av norske selskaper.

Reklame i form av strategisk plassering av varemerker faller også inn under det alminnelige forbudet mot reklame for alkoholholdige drikkevarer når sendingen sendes fra fjernsynssendere som ellers går inn under forbudet.

4. Reklame på Internett

Forbudet mot alkoholreklame gjelder også internett såfremt dette rammes av norsk jurisdiksjon. Forutsetningen for dette er at serveren ligger på norsk territorium eller at reklamen sendes fra en utenlandske server og reklamen må anses å være rettet mot det norske markedet. En utenlandsk produsent som har "norske" nettsider vil derfor rammes selv om serveren er plassert i utlandet. Det samme gjelder om avsenderen er en norsk bevillingshaver eller interessent.



Her er eksempler på produkter som er vist på norske nettsider

5. Utendørsreklame

Utendørsreklame i form av lysreklame, skilter, parasoller m.v. rammes av forbudet. En bevillingshaver har likevel lov å merke sine kjøretøyer, emballasje, betjeningsuniformer, foretningpapirer o l med eget firmanavn og/eller firmamerke, jfr. § 9-3 nr. 6.

Opplysningskilt må ha et "lite" format og stå i umiddelbar tilknytning til salgs- eller skjenkestedet, jfr. unntaket i forskriften § 9-3 nr 4. Skiltet skal tjene til å opplyse om at stedet er et salgs- eller skjenkested. Med firmamerke menes registrert varemerke. Med skilt av "lite" format menes skilt av sedvanlig størrelse og utstyr, og som bare har opplysningsfunksjon som nevnt ovenfor

6. Spesielle trykksaker og vareprøver

Reklameforbudet omfatter også brosjyrer, kataloger, brev, reklamegaver, vareprøver o s v som distribueres til forbrukere eller visse forbrukergrupper. Det er uten betydning på hvilken måte distribusjonen skjer, f eks gjennom postverket som adresserte eller adresseløse sendinger, utdeling i postkasser, på messer eller utstillinger, inne i forretninger, og på offentlig eller privat område. Forbudet omfatter også trykksaker og vareprøver fra utlandet. Slike ulovlige forsendelser vil kunne stoppes i medhold av verdenspostkonvensjonen (Bern

1994) artikkel 26 nr 5.4, hvorefter det ikke er adgang til å sende i posten saker som er forbudt å innføre eller utbre i adresselandet.

7. Tilstelninger og sammenkomster

Reklame under offentlige arrangementer er ikke tillatt. Det kan være kino- eller teaterforestillinger, konserter, idrettsarrangementer og lignende.. Også andre sammenkomster vil rammes dersom det dreier seg om “massekommunikasjon i markedsføringsøyemed”.

8. Utsalgssteder/skjenkesteder

Det er ikke tillatt å plassere alkoholvarer på en slik måte at det tydelig tas sikte på at varene skal ses av publikum utenfra. Men dette forhindrer ikke en plassering som må sies å være naturlig som ledd i den vanlige omsetning. Derimot må ikke plakater, bilder o. l henges opp eller plasseres på annen måte i butikklokale, utstillingsvindu eller på fasade m v. Utendørs reklame er regulert i § 9-4 nr 4.

Opplysninger om priser anses ikke som reklame når slik opplysning gis i utsalgsstedet på linje med annen prisinformasjon.

Vanlig oppstilling av alkoholholdige drikkevarer inne i salgs- eller skjenkelokale er ikke reklame, f eks plassering i hyller, disker, oppstabling av ølkasser på gulvplanet o s v.



Dette kan være ulovlig alkoholreklame

Salgssteder for øl kan ha adgang til å eksponere hele sitt ølsortiment slik at publikum kan velge mellom de ulike sortene og merkene den enkelte butikk kan tilby. Det er en forutsetning at en slik fremvisning av, eller opplysning om, de utstilte produkter bare er av informativ art og ikke fremhever ett produkt fremfor et annet. på Internett når opplysningene gis Innehaver av kommunal salgsbevilling for nettsalg av øl kan legge ut produkt- og prisopplysninger på nettet. Opplysningene skal kun være slike som gir grunnlag for salg over nett. Det samme gjelder A/S Vinmonopolet som også har mulighet til å vise frem sitt varespekter under samme forutsetning. Forskriften er heller ikke til hinder for at A/S Vinmonopolet legger ut sine prislister eller stiller ut for eksempel vinflasker inne i butikkene. Generell informasjon om de forskjellige alkoholsorters tilberedning, bruk, riktig serveringsmåte m v på f eks skjenkekart omfattes heller ikke av forbudet.

Det er tillatt å merke vanlig serveringsutstyr på skjenkested med alkoholproduzenters eller grossisters firmanavn og/eller firmamerke, jfr. § 9-3 nr.5. Det vil kunne være utstyr som har direkte tilknytning til selve skjenkingen av alkohol, som ølbrikker, glass, mugg,

skjenkekorker o s v. Det er derimot ikke tillatt med spesiell alkoholreklame på meny, skjenkekart, reserververt-kort, garderobemerker o l.

Utstilling av vinflasker politiske ytring? Høyesterett har fastslått³⁰ at reklame etter loven og forskriften må forstås som kommunikasjon med formål å fremme salg av alkoholholdig drikk. Bestemmelsene tar ikke sikte på å ramme kommunikasjon med andre formål, som eksempelvis å fremme en annen omsetningsform for alkoholholdig drikk i Norge. Handling som må anses som politiske ytringer faller derfor utenfor reklameforbudet.

9. Gjenstander

Forbudet gjelder alkoholreklame på gjenstander som f. eks spillkort, fyrstikkesker, askebegre, garderobemerker, barutstyr o l beregnet på alminnelig bruk, jfr. likevel 9-3 nr 5.

4 Er bruk av varemerke eller firmamerke eller kjennetegn reklame?

Etter § 9-1 i forskriften gjelder forbudet mot alkoholreklame også reklame for andre varer med samme vare- eller firmamerke eller kjennetegn som drikk som inneholder over alkoholholdig drikk (over 2,50 volumprosent alkohol). Firmamerke eller kjennetegn kan likevel anvendes i reklame for andre drikkevarer så lenge dette ikke fremstår i en form eller på en måte som gjør at reklamen kan oppfattes som reklame for alkoholholdig drikk. Alkoholholdige varer må heller ikke inngå i reklame for andre varer eller tjenester.

Draktreklame

Høyesterett behandlet 21.02 2000³¹ spørsmålet om draktreklame med sekundære forretningskjennetegn, som samtidig er varemerke for øl og mineralvann, kunne rammes av forbudet mot alkoholreklame i alkoholloven § 9-2 første ledd. Høyesterett la til grunn at en stor del av publikum ville oppfatte draktreklamen som ølreklame. Ordlyden i § 9-2 gir ikke holdepunkt for å unnta alkoholreklame som samtidig også er bedriftsreklame (corporate advertising, bedriftsprofilering).

Saken gjaldt Aass og Hansa Borg Bryggerier som begge er tradisjonsrike bryggeribedrifter og som produserer øl og mineralvann. For Aass og Hansa bryggerier utgjorde ølproduksjonen ca 40 prosent av total omsetning. Bryggeriene produserer også øl og mineralvann på lisens fra andre selskaper og omsettes da under deres merker. Mellom 70 og 80 prosent av det som markedsføres under Aass og Hansas egne merker, er øl. Som sekundært forretningskjennetegn har bryggeriet navnet Aass i karakteristisk utforming, skråttstilt under et skjold med krone over og med navnet Aass på skjoldet. Dette kjennetegnet er også et innarbeidet varemerke for selskapets øl og mineralvann. Navnet Aass er dessuten registrert som varemerke. Hansas sekundære forretningskjennetegn består av navnet Hansa i karakteristisk utforming, skråttstilt med et skjold over. Dette kjennetegnet er samtidig innarbeidet varemerke for selskapets produkter og er dessuten registrert varemerke. Det er også navnet Hansa.

Begge bryggerier har i lang tid gitt økonomisk støtte til - sponset - en rekke idrettslige, kulturelle og sosiale formål. Bedriftene har som en form for motytelse gjerne fått vise firma-/varemerker på ulike måter, eksempelvis på idrettsdrakter, flagg, i program, mv. Aass har støttet eksempelvis idrettsforeningen Strømsgodset og Drammen håndballklubb, Drammen teater, Kongsberg jazzfestival og Kirkens bymisjon. Hansa har støttet blant annet

³⁰ Rt 1995 side 1176 Daglig leder i en dagligvareforretning ble frifunnet for overtredelse av reklameforbudet alkoholloven § 9-2 første ledd. Han hadde stilt ut ca. 60-120 flasker vin på en hylle i kioskdelen. Det dreide seg om øverste hylle nederst i hjørnet av butikklokalet. Det var ikke mulig å lese etikettene på flaskene fra publikumsarealene.

³¹ Dommen er inntatt i Rt-2000-46. Dommen var enstemmig.

fotballklubbene Brann - helt siden 1928 - og Lillestrøm, Festspillene, Harmonien og Vossajazz, skolekorps og ungdomsklubber.

Bryggeriene fikk medhold i tingretten³². Staten påanket dommen, som ble tillatt brakt direkte inn for Høyesterett etter tvistemålsloven § 6 annet ledd.

Det var ingen uenighet mellom partene i saken om at bruken av merkene var reklame i lovens forstand, det vil si «massekommunikasjon i markedsføringsøyemed», jfr. definisjonen av reklame i forskriften § 9-2 både slik den nå lyder og etter tidligere forskrift. Spørsmålet var om reklamen var ølreklame. Det avgjørende var i følge Høyesterett hvorledes reklamen oppfattes. Om dette uttalte Høyesterett:

”En blott og bar mulighet for at enkelte oppfatter reklamen slik kan etter min mening ikke være nok. Det må kreves at en ikke uvesentlig del av dem reklamen henvender seg til må antas å ville oppfatte den som alkoholreklame”.

Etter Høyesterettsoppfatning var det ikke være tvilsomt at en stor del av det publikum draktreklamen henvendte seg til, ville forbinde draktreklamen med bedriftenes øl, dvs. oppfatte den som ølreklame. Reklamen var egnet til å påvirke publikums valg av ølmerke og derved at dette ølet ble foretrukket i konkurranse med andre bedrifters ølmerker. Ved bedømmelsen la Høyesterett vekt på at det dreide seg tradisjonsrike ølbryggerier, som også presenterer seg som dette. Selv om ølproduksjonen utgjorde en mindre del av totalomsetningen enn mineralvann ville mange, kan hende de fleste, forbinde bedriftene med produksjon av øl. De merkene som saken gjaldt hadde bryggeriene i lang tid brukt på sine produkter, ved siden av betegnelsen på selve produktet. Merkene var dessuten et fremtredende element på etikettene. Så vel merkene som navnene på bryggeriene var vel kjente blant det alminnelige publikum.

At merkene sto alene uten angivelse av produktbetegnelse, betydde etter Høyesteretts mening lite for hvorledes publikum oppfattet draktreklamen. Det dreide seg om bruk av vel innarbeidede varemerker for ølprodukter, og merket i seg selv ville da være tilstrekkelig til å bringe tanken hen på øl. Dette var også vanlig i andre land uten tilsvarende reklameforbud, å kun benytte merket. Eksempel på dette var navnet Carlsberg i sin karakteristiske utforming, uten at noen derved ville være i tvil om at det ble reklamert for selskapets produkter.

Høyesterett var enig i at draktreklamen også hadde verdi som bedriftsprofilering og at dette også var et viktig formål med reklamen. Sponsingen av idretten var en form for merkevarebygging og bedriftsreklamen var nødvendig for i det minste å opprettholde bedriftens markedsandeler.

Høyesterett slo fast at alkoholforbudet etter sin ordlyd omfattet draktreklamen. Ordlyden ga ingen holdepunkter for at reklame som ikke bare er alkoholreklame, men også reklame for andre produkter og for bedriften som sådan, gikk klar av forbudet. Det spilte heller ingen rolle hva som er det primære formålet med reklamen. At reklamen var ytet mot vederlag som hadde karakter av økonomisk støtte, og som derfor betegnes som sponsing hadde heller ingen betydning.

³² Oslo tingretts (byretts) dom av 19. januar 1999. Norsk Bryggeri- og Mineralvannindustri Forening opptrådte som part i byretten, men hadde stilling som hjelpeintervenient for Høyesterett.

Høyesterett så forskriftenes regler om adgangen til merking av visse gjenstander med alkoholprodusenters/grossisters firmanavn eller firmamerke, som unntak fra hovedregelen om at bruk av slike merker er forbudt. Dette selv om oppregningen ikke var uttømmende. Ordlyden i loven var meget vid mente Høyesterett og forarbeidene viste også dette var meningen med bestemmelsen. Retten la dessuten vekt på at Sosialdepartementet i sine kommentarer til forskriftene både i 1977 og 1989 hadde sagt at annonser som kun inneholdt alkoholprodusentens navn og/eller firmamerke, ville rammes av forbudet.

Forarbeidene til tilføyelsen av § 9-2.1.ledd 2.pkt i 1997 viste det samme³³. Stortinget ønsket at det fortsatt skulle være tillatt å reklamere for lettøl og mineralvann med firma- eller varemerke såfremt dette ikke kunne oppfattes som reklame for alkoholholdig drikk, jfr. forskriften av 11. desember 1997 § 9-1 annet ledd.

Høyesterett kunne ikke se at denne reklamen, i motsetning til annen alkoholreklame, reiste særlige spørsmål i forhold til Grunnloven, EØS-retten mv., men mente det ville vært naturlig, ikke minst i 1997, å ha drøftet dette nærmere i forarbeidene. Høyesterett fant imidlertid at det ikke var grunnlag for å trekke rettslige konsekvenser av at dette ikke var gjort. Det ble dessuten bemerket at det var påfallende at alkoholreklameforbudet ikke var håndhevet fra myndighetenes side, men dette ble ikke tillagt rettslig betydning,

Retten pekte på at det ville oppstå avgrensingsproblemer i forhold til støtteannonser som antakelig fortsatt ville være tillatt. Det var i saken vist eksempler på bryggeriers støtteannonser der støtteformålet åpenbart var helt dominerende og de markedsføringsmessige interesser tilsvarende beskjedne. Dette kom til uttrykk ved at firma-/varemerke var gitt en tilbaketrukket plassering sammen med andre sponsorerers merker. Også fra statens side ble det akseptert det at tilfeller av denne karakter kunne falle utenfor forbudet. Saken ga imidlertid ikke foranledning til å komme nærmere inn på avgrensningsspørsmålet, mente Høyesterett.

Bryggeri- og mineralvannforeningen har i sine retningslinjer for markedsføring av øl og lettøl anbefalt følgende om bruk av firmamerke/varemerke³⁴

1. Bedriftslogo kan fortsatt benyttes for merking av kjøretøyer, egne ansattes betjeningsuniformer o.l.
2. Ytteremballasje som multipacks ("six-pack") kan brukes som kommunikasjonsflate på lik linje med etikett.
3. Innarbeidede slagord knyttet til merker, er å betrakte som en del av varemerket. Emballasje kan altså fortsatt merkes med slagord.

Bryggeriene har ikke fulgt disse retningslinjene. Både sportsklubbene Brann og Tromsø har på sine fotballdrakter brukt henholdsvis logoene Hansa.no og Mach.no (nettstedene til bryggeriene). Sosial- og helsedirektoratet varslet Brann om at de risikerte dagsbøter på opptil kr 25 000,- hvis de ikke fjernet logoen på draktene. Direktoratet fremskyndet etter henvendelse fra Hansas konkurrent, Ringnes, fristen til å etterkomme påbudet til 8.november 2004, for å unngå at Brann brukte draktene under cup-finalen.

³³ Ot.prp.nr.7 (1996-1997). Om lov om endringer i alkoholloven: "Forslaget medfører at det bare kan reklameres for f.eks lettøl når produktet har et eget varekjennetegn eller varemerke, og som da ikke benyttes også for sterkere øl."

³⁴ Vedtatt 25.4.2001



Slik så reklamen på Brann-draktene ut

Direktoratet har også gått gjennom nettsidene til 200 norske alkoholimportører. 24 av disse har fått varsel om at de driver ulovlig alkoholreklame og at de risikerer tvangsmulkt eller inndragning av bevillingen hvis de ikke fjerner reklamen. Nettsidene har omtale og bilder av sine produkter på nettsidene og kobler dette med mulighet for å direktebestille de samme produktene. Dette er kun lovlig overfor butikker og steder som selger alkohol. Nettsidene har tidligere vært passordbeskyttet, men dette er nå fjernet. Direktoratet krever at sidene stenges for folk flest. Bransjen mener at dette er stivbent siden folk oppsøker sidene av fri vilje og at det ikke brukes pop-ups som frister publikum til å oppsøke sidene. De norske bedriftene mener også at internasjonale konkurrenter når kundene på nettet, men at denne muligheten nå stenges for norske bedrifter.

5 Særlig om reklame for lettøl og mineralvann

a) Gjeldende regler

Som nevnt ovenfor ønsket Stortinget i forbindelse med endringen av § 9-2 i 1997 å slå fast at det fortsatt skulle være tillatt å reklamere for lettøl og mineralvann med firma- eller varemerke såfremt dette ikke kunne oppfattes som reklame for alkoholholdig drikk, jfr. også forskriften av 11. desember 1997 § 9-1 annet ledd. Dette betyr at det må fremgå hvilken drikk det reklameres for. Forskriften er basert på en forutsetning om at hvis dette ikke fremgår, vil bruken være forbudt.

Bryggeri- og mineralvannforeningens (BROM) retningslinjer for markedsføring av øl og lettøl³⁵ om reklame for lettøl:

”Lettølreklame har vært et vanskelig område. Reklame for lettøl er tillatt, men under forutsetning av at det tydelig fremgår at det er lettøl og ikke alkoholholdig øl det reklameres for. Bryggeriene kan ikke reklamere for lettøl på en slik måte at det assosieres med sterkere øl. Tolkningen av assosiasjonsfaren er innskjerpet etter Høyesterettsdommen og Sosial- og helsedepartementets rundskriv I-46/2000 som i hovedsak omtaler Høyesterettsdommen om draktreklame (Hansa/Aass-dommen). Staten fikk her medhold i at draktreklame med forretningskjennetegn som samtidig er varemerke for alkoholholdig øl, rammes av alkohollovens reklameforbud.

Det avgjørende i spørsmålene om bruk av firmamerke og lettølreklame, er om ”*en ikke uvesentlig del av dem reklamen henvender seg til, må antas å ville oppfatte den som alkoholreklame*”. Slik myndighetene ser det, er en stor del av dagens lettølreklame egnet til å

³⁵ Vedtatt 25.4.2001

bli oppfattet som alkoholreklame. For å imøtekomme kravet om å endre dette inntrykket, bør bransjen legge en ny linje til grunn for sin markedsføringspraksis. I våre kommentarer til praktiske problemstillinger, legger vi vekt på at lettølreklame ikke skal kunne oppfattes som alkoholreklame.

Om de praktiske konsekvenser av dette heter det videre i retningslinjene:

1. Vi anbefaler bryggeriene å avslutte visningen av de filmene som er laget de siste år.
2. Bryggeriene kan fortsette med lettølreklame i media, men må stramme inn formen på det man gjør i forhold til tidligere praksis, slik at det kommer enda tydeligere frem at det er lettøl det reklameres for. Man må unngå situasjoner hvor det er assosiasjonsfare i forhold til sterkere øl.
3. Nye filmer og printreklame må klart fremheve at det er et lavalkohol-produkt det reklameres for. Det er ikke tilstrekkelig at vi unngår å vise typiske ølsituasjoner. Vi må gå ett steg videre og tydeliggjøre at det er lettøl det reklameres for. Dette kan lettest oppnås ved at det fokuseres på fordelene ved et lavere alkoholnivå.
4. Bryggeriene kan fortsette å annonsere lettøltilbud sammen med kjedene, men i en ny form (jfr pkt 3).
5. Bryggeriene bør unngå å reklamere for lettøl i medier som henvender seg særlig til ungdom under 18 år.
6. Bryggeriene bør unngå lettøllannonsering knyttet til sponsing av idrettslag, idrettsprogram på TV og lignende.



Her er eksempler på reklame som kanskje rammes av reklameforbudet

Sosial- og helsedirektoratet har flere ganger reagert på bryggerienes reklame for vørterøl. I 2000 på reagerte direktoratet på hvordan bryggeriet Hansa markedsførte sitt vørterøl på. Direktoratet mente at reklamen ga "klare assosiasjoner til alkoholholdig drikk" og derfor var i strid med reklameforbudet i alkoholloven. Dette til tross for at reklamen førte til økt vørterølsalg. Bryggeriet mente derimot at reklamen var utformet på en måte som gjorde det helt klart hva slags produkt det reklameres for, og heller ikke inneholdt elementer i reklamen som gjorde at denne kunne *oppfattes* som reklame for alkoholholdig øl. Når reklamen til og med fremhevet nettopp alkoholfriheten som et fortrinn ved vedkommende produkt, mente Bryggeri- og mineralvannforeningen at regelverket ble praktisert i strid med hva Stortinget mente å vedta i 1997. Departementets regelforståelse med krav om et eget «distinkt varemerke» som skiller seg fra det som brukes på alkoholholdige ølprodukter, mente foreningen det ikke var hjemmel for.

b) Departementet vil komme med en presisering av forbudet i nye forskrifter

Både i høringsnotatet og i Ot.prp. nr. 86 gir departementet uttrykk for at forbudet mot indirekte reklame for alkoholholdig drikk har vært vanskelig å håndheve. Departementet mener at det er behov for en avklaring av regelverket, men vil opprettholde dagens § 9-2. Departementet varsler likevel at det forbindelse med forskriftsarbeidet etter revisjonen av loven, vil foreslå endringer i forskriftsbestemmelsene for å presisere forståelsen av bestemmelsen. Under dette arbeidet vil departementet innarbeide Høyesteretts syn på bruk av logo som uttrykk for et alminnelig prinsipp om at all massekommunikasjon av logo/varemerke i markedsføringsøyemed rammes av forbudet dersom en ikke uvesentlig del av dem reklamen henvender seg til må antas å ville oppfatte den som alkoholreklame.

6 Adgangen til å dispensere fra reklameforbudet i reklameforbudet

Etter forskriften § 9-5 kan departementet i det enkelte tilfelle, når særlige grunner taler for det, fravike bestemmelsene i kapittel 5. Sosialministeren ga i august 1998 ishockey-VM '99 en begrenset dispensasjon fra alkoholovens reklameforbud under arrangementet fra 1.-16. mai 1999. Begrunnelsen var at hun på denne måten kunne bidra til å redde Organisasjonskomiteen ut av en vanskelig situasjon, og sørge for at ishockey-VM '99 kunne arrangeres i Norge. Hun la vekt på opplysningen om at arrangementet etter all sannsynlighet ville bli flyttet til et annet land dersom det ikke ble gitt dispensasjon. Samtidig trakk hun opp nye retningslinjer som skulle forhindre lignende dispensasjoner i framtida.. Sosialministeren vurderte derfor dette som et helt særskilt tilfelle og sa at departementet for framtiden ville håndheve en streng linje når det gjelder alkoholreklameforbudet.

Helse -og omsorgsdepartementet (HOD)³⁶ har delegert sin myndighet til å delegasjonsvedtak er det gitt nærmere anvisning på når dispensasjon kan gis. Det er en klar forutsetning at det ikke skal gis dispensasjon i tilknytning til arrangementer for barn og unge, idrettsarrangementer og andre sentrale arenaer og situasjoner som bør holdes rusfrie. Dispensasjonshjemmelen er ment å være snever. Unntak fra reklameforbudet kan f.eks. gjøres for spesiell bruk av reklameartikler, for eksempel antikvariske skilt i gamle lokaler, der det bakenforliggende formålet med bruken ikke først og fremst er markedsføring av alkoholholdig drikk. Søknader som kun er basert på økonomiske/kommersielle interesser skal ikke tas til følge.

I Ot.prp. nr. 86 (2003-2004) foreslår en språklig ny og mer presis utforming av hjemmelsbestemmelsen i § 9-2 for forskrifter om blant annet adgangen til å gjøre unntak fra reklameforbudet generelt og til å gi ytterligere unntak. Det presiseres i forarbeidene at bestemmelsens materielle innhold skal være uendret.

7 Plikten til å fjerne utendørs reklame

Etter forskriften § 9-4 påhviler plikten til å fjerne utendørs reklame vedkommende eiendoms eier (fester). Hvis politiet gir pålegg om å fjerne slik reklame kan avgjørelsen fullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdesloven § 13-14 uten at dom kreves.

³⁶ Tidligere (før 1.10.04) Sosialdepartementet

8 Forbud mot bruk av alkoholholdig drikk som gevinst eller premie

a) Auksjons- og premieringsforbudet

Å bruke alkoholholdig drikk som gevinst eller premie er en form for reklame for slike drikker. Etter forskriften § 8-6³⁷ er det derfor forbudt å auksjonere bort eller bruke alkoholholdig drikk som gevinst eller premie, og å la dette skje. Forbudet er likevel ikke til hinder for bruk av alkoholholdig drikk som gevinst eller premie i privat sammenheng.

Bestemmelsen rammer bruk av alkohol som premie ved ulike former for konkurranse. Den rammer også enhver form for auksjon.

Det er forbudt å auksjonere bort alkohol. Forbudet mot auksjon gjelder selv om vedkommende har salgs- eller skjenkebevilling. Auksjoner er uansett en ulovlig salgsform for alkoholholdige drikkevarer. Bestemmelsen rammer den som avholder auksjonen, arrangøren og den som tillater at auksjonen blir holdt, f eks utleier.

Forbudet medfører at private auksjonsforretninger ikke kan avholde auksjoner over alkoholholdig drikk. Det rammer auksjoner over alkoholholdig drikk selv om det må antas at drikken først og fremst har samlerverdi og selv om det kan foreligge en mulighet for at den er udrikkelig.

Alkohol som premie eller gevinst i konkurranser er forbudt. Forbudet gjelder både ferdighetskonkurranser og konkurranser der utfallet beror på tilfeldighet. All bruk av alkohol som premie er altså forbudt, med det unntak som omhandles i bestemmelsens annet ledd.

Bruk av alkohol som ren gave rammes ikke av forbudet, men kan etter omstendighetene rammes av andre regler i alkoholloven, f eks § 8-6 a om bruk av alkohol i markedsføringsøyemed.

b) Unntak fra forbudet

Lotteri- og premieforbudet tar først og fremst sikte på å ramme virksomhet som retter seg mot offentligheten. Det er derfor gjort unntak fra forbudet om bruk av alkohol som premie der det skjer i privat sammenheng. På samme måte som ved bevillingsløs skjenking, jfr. § 8-9, holdes virksomhet av privat karakter utenfor, jfr. § 8-6.2.ledd³⁸.

Begrepet privat sammenheng skal forstås snevert. At et lotteri avholdes for en engere krets, eller et bestemt formål, vil ikke gjøre det lovlig dersom det er åpent for en relativt ubestemt krets av personer. En forening kan ikke avholde lotteri, rettet mot en ubestemt krets av personer, der alkohol inngår som premie. Forbudet vil også omfatte lotteri rettet mot alle foreningens medlemmer. Derimot vil et kor, en syklubb eller en mindre forening kunne avholde lotteri der alkoholholdig drikk inngår som gevinst, blant sine medlemmer. En arbeidsplass vil kunne ha et vinlotteri rettet mot de ansatte, uten at dette rammes av forbudet. Forutsetningen for dette er at de som deltar i lotteriet utgjør en naturlig enhet som har daglig

³⁷ Endret ved lov 16. mai 1997 nr 28, i kraft 1. januar 1998. (Forarbeider: Ot.prp. nr. 7 (1996-97), Innst. O. nr. 59 (1996-97). 2.ledd trådte i kraft først 1 jan 2001 iflg. res. 21 des 2000 nr. 1345.

kontakt med hverandre. Større bedrifter eller etater kan ikke avholde vinlotteri for alle sine ansatte.

9 Forbud mot utdeling av alkoholholdig drikk i markedsføringsøyemed.

Etter § 8-6 a³⁹ er det forbudt å dele ut alkoholholdig drikk til forbruker i markedsføringsøyemed. Bestemmelsen forbyr all form for gratis utdeling av alkohol til forbruker i markedsføringsøyemed. Forbudet rammer direkte profilering av alkoholholdige drikkevarer overfor forbrukere i form av utdeling av alkohol som smaksprøve, premie o l. Begrepet «markedsføringsøyemed» er det samme som er brukt i forskriftens § 9-2 om reklame. Etter denne er reklame definert som «enhver form for massekommunikasjon i markedsføringsøyemed». Bestemmelsen omfatter markedsføring av alkoholholdige drikkevarer overfor den som i siste rekke vil være konsument. Formidling av gratis alkohol til forbruker kan ses på som en form for markedsføring, og vil derfor i mange tilfeller rammes av reklameforbudet. Alkoholoven § 8-6 a vil imidlertid fange opp de tilfellene hvor grensedragningen mot hva som skal anses som massekommunikasjon volder tvil. Forbudet rammer også utdeling som skjer mot et symbolsk vederlag. Produktpresentasjon overfor ansatte i næringen omfattes ikke av forbudet idet presentasjonen ikke skjer overfor forbruker, men til videreformidlere av alkoholholdig drikk.

10 Forbudet mot alkoholreklame i kringkastingsloven

Etter § 3-4.5.ledd i lov om kringkasting av 04.12.1992 nr. 127 kan ikke kringkastingsprogrammer sponses av fysiske eller juridiske personer hvis hovedaktivitet er å produsere, selge eller leie ut produkt eller tjenester det er forbudt å reklamere for etter norsk lov eller regler gitt i medhold av norsk lov. Begrensningen innebærer at aktører i alkoholbransjen ikke kan være sponsorer uansett størrelsen på sponsorbeløpet. Forbudet mot alkoholreklame er medienøytralt og gjelder også for tekstfjernsyn, jfr. § 3-14 i forskriften. Etter forskrift til kringkastingsloven av 28.02.1997 nr. 153 § 3-4 kan det heller ikke sendes reklameinnslag som inneholder varemerke eller logo som benyttes i markedsføring av produkt eller tjenester som det etter norsk regelverk er forbudt å reklamere for.

11 Alkoholreklameforbudet og ytringsfriheten

Stortinget vedtok 30.09.2004 endringer i ytringsfrihetsbestemmelsen i Grunnloven § 100. I den forbindelse la regjeringen fram en stortingsmelding om endringen.⁴⁰ Meldingen var blant annet basert på NOU 1999: 27«Ytringsfrihed bør finde Sted»⁴¹ Ytringskommisjonens innstilling som bl.a. vurderte forbudene om reklame opp mot Den europeiske Menneskerettskommisjonen⁴². Kommisjonen fastslo:

³⁹ Tilføyd ved lov 16. mai 1997 nr 28, i kraft 1. januar 1998. Forarbeider: Ot.prp. nr 7 (1996-97), Innst. O. nr 59 (1996-97)

⁴⁰ St.meld. nr. 26 (2003-2004)Om endring av Grunnloven § 100

⁴¹ «Ytringsfrihed bør finde Sted» Forslag til ny Grunnlov § 100 avgitt 22. september 1999.

⁴² Menneskerettskonvensjonen er gjort til norsk lov, lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) 21.05.1998 nr. 30.

”Kommersielle ytringer faller inn under vernet etter både EMK artikkel 10 og SP artikkel 19. Intensiteten i denne beskyttelsen er lavere enn ytringer i saker av allmenn interesse, jf. Markt Intern Verlag mot Tyskland (dom 20. november 1989). Begrensninger i kommersielle ytringer anses ikke for å være så tungtveiende inngrep i ytringsfriheten som begrensninger i ytringer om spørsmål av allmenn interesse. Nasjonale myndigheter har på dette området en vid skjønnsmargin til å avgjøre om inngrep i ytringsfriheten er nødvendig i et demokratisk samfunn. EMD har krevd at inngrep må være nødvendig «on reasonable grounds» (jf. Markt Intern Verlag-saken avsnitt 32). Domstolen har videre uttalt at skjønnsmarginen er snevrere hvis «what is at stake is not a given individual purely ‘commercial’ interests, but his participation in a debate affecting the general interest,» jf. saken Verein gegen Tierfabriken mot Sveits (dom 28. September 2001).

I Casado Coca mot Spania (dom 24. februar 1994) uttalte EMD at inngrep kan gjøres for å forhindre urimelig konkurranse og usann/villedende reklame. EMD fastslo samtidig at sannferdig reklame også kan begrenses, men da vil nasjonale myndigheter være underlagt strengere kontroll fra EMDs side. Reklame for skadelige eller ulovlige produkter har svakt vern. Det har vært antatt at totalforbud mot reklame for alkohol og tobakk vil være forenlig med EMK og SP” Kommersielle ytringer vil i utgangspunktet befinne seg utenfor ytringsfrihetens kjerneområde. Institusjonelle og reguleringsmessige inngrep fra myndighetene kan derfor lettere forsvares overfor denne typen ytringer. I visse tilfeller vil det dessuten være nødvendig at det offentlige regulerer slike ytringer, for eksempel for å motvirke eventuelle skadevirkninger. Den eksisterende lovgivning inneholder forbud mot kommersiell reklame for tobakk og alkohol og mot kjønnsdiskriminerende reklame. Dette har ikke har vært ansett for å komme i strid med Grunnloven.”

I Stortingsmeldingen sa regjeringen dette om forholdet til ytringsfriheten i Grunnloven:

”Kommersielle ytringer vil i utgangspunktet befinne seg utenfor ytringsfrihetens kjerneområde. Institusjonelle og reguleringsmessige inngrep fra myndighetene kan derfor lettere forsvares overfor denne typen ytringer. I visse tilfeller vil det dessuten være nødvendig at det offentlige regulerer slike ytringer, for eksempel for å motvirke eventuelle skadevirkninger. Den eksisterende lovgivning inneholder forbud mot kommersiell reklame for tobakk og alkohol og mot kjønnsdiskriminerende reklame. Dette har ikke har vært ansett for å komme i strid med Grunnloven.”

12 ”Gourmet-dommen” i Sverige og virkningene den kan få i Norge

a) ”Gourmet”- saken og EU-domstolens uttalelse

I Sverige fastslo den svenske Marknadsdomstolen⁴³ i februar 2003 at det svenske forbudet mot alkoholreklame var for vidtrekkende i forhold til Sveriges forpliktelser som EU-medlem. Dommen gjaldt tidsskriftet ”Gourmet” som i 1997 hadde tre helsider med alkoholreklame; en side for rødvin og to for whisky. Tidsskriftet ble solgt både i abonnement og i løssalg, men alkoholreklamen sto bare i abonnementsutgaven. Konsumentombudsmannen i Sverige mente at utgiverne på denne måten hadde medvirket til markedsføring av alkoholholdige drikker overfor forbrukerne og at slik markedsføring var i strid med forbudet i den svenske alkoholreklameloven. Etter § 2 i alkoholreklameloven var det ikke tillatt å markedsføre sprit, vin eller sterkøl i kommersielle annonser i periodiske og lignende tidsskrifter.⁴⁴ Konsumentombudsmannen reiste derfor sak mot eierne av tidsskriftet for Stockholm tingrett.

⁴³ Marknadsdomstolen er en spesialdomstol i Sverige som behandler saker etter bl.a. konkurranseloven, markedsføringsloven, produktsikkerhetsloven og markedsføringsbestemmelsene i alkoholloven og tobakksloven. Etter konkurranseloven og markedsføringsloven er Stockholm tingsrett første instans og Marknadsdomstolen andre og siste instans.

⁴⁴ Forbudet er senere flyttet til kapittel 4 i den svenske alkoholloven (1994:1738)

Tingretten mente at reklameforbudet kunne innebære et handelshinder i strid med Romatraktatens bestemmelser om fri flyt av varer og tjenester. Tingretten besluttet derfor å innhente EU-domstolen forhåndsuttalelse om dette. Slike uttalelser er bindende for de nasjonale domstolene i EU-landene. Spørsmålet som ble stilt var om det generelle reklameforbudet stred mot Romatraktatens bestemmelser og om forbudet da kunne anses berettiget og proporsjonalt for å beskytte menneskers helse og liv. De bestemmelsene i Romatraktaten som var aktuelle er artiklene 28, 30, 46 og 49 (de nye nr.) EU-domstolen⁴⁵ kom til at Romatraktaten ikke var til hinder for at Sverige fortsatt kunne ha forbud mot kommersielle annonser for alkoholholdige drikker slik som var beskrevet i § 2 i den svenske alkoholoven. Betingelsen var imidlertid at det ut fra forholdene i Sverige ikke var mulig å beskytte folkehelsen mot alkoholens skadevirkninger gjennom tiltak som i mindre grad påvirket handelen innen fellesskapet. Sagt på en annen måte; spørsmålet var om en kunne oppnå det samme uten å ha et så vidtrekkende forbud som det en hadde i Sverige. Forbudet måtte ikke gå lenger enn det hensynet til folkehelsen tilsa, dvs. være proporsjonalt. Spørsmålet om dette var tilfellet for det svenske forbudet, overlot EU-domstolen til svenske myndigheter og domstoler å avgjøre.

b) Tingrettens og Marknadsdomstolens avgjørelse.

Stockholms tingrett kom til at forbudet i alkoholreklameloven måtte betegnes som altfor langtående og dermed uproporsjonalt i henhold til EU-retten⁴⁶. Konsumentombudsmannen anket dommen til Marknadsdomstolen, men heller ikke her fikk de svenske myndigheter medhold⁴⁷.

c) Det svenske reklameforbudet mykes opp

Som følge av dommen i Gourmet-saken la den svenske regjeringen⁴⁸ våren 2003 lagt fram et lovforslag som tok sikte på å tilfredsstille Sveriges forpliktelser etter EU-reglene. Forslaget endret reglene om reklame i alkohollagen slik at det ble tillatt å markedsføre sterkøl og vin som ikke inneholder mer enn 15 % volumprosent alkohol i periodiske tidsskrift som retter seg mot forbrukere. Det ble fortsatt forbudt å markedsføre sprit og sterkvin i slike tidsskrifter. Det samme gjaldt markedsføring av alkohol i radio og TV. Ved markedsføringen av alkohol skal det dessuten vises særlig måteholdenhet. Markedsføringen skal heller ikke være påtrengende eller oppsøkende og oppfordre til bruk av alkohol. Heller ikke er det tillatt å rette markedsføringen særskilt til eller skildre barn og ungdom. Lovendringen trådte i kraft 15. mai i 2003. Sverige fikk da med dette noenlunde samme regler som Finland hadde hatt på dette området siden 1994.

Flere av de instansene som uttalte seg i Sverige til lovendringen mente at den ikke gikk langt nok i forhold til Sveriges EU-forpliktelser og at regelverket burde vært vurdert i en større sammenheng. Den svenske regjeringen varslet at den ville komme tilbake til dette i en særskilt utredning. Regjeringen ønsket blant annet å få vurdert mulighetene for å innføre særskilte krav til utformingen eller innholdet i annonser for alkohol. Den ville også ha vurdert om det er mulig å begrense annonseringen til visse tidsskrifter for eksempel til tidsskrifter som hovedsakelig hadde med mat og drikke å gjøre.

⁴⁵ EF-domstolen uttalelse av 8. mars 2001, sak C-405/98 Konsumentombudsmannen (KO) mot Gourmet International Products AB (GIP)

⁴⁶ Stockholm tingretts dom av 4.3.2002.

⁴⁷ Marknadsdomstolens dom av 5.02.03.

⁴⁸ Regjeringens proposition 2002/03:87

d) Nye klargjørende regler i Sverige fra 1.1.2005.

Utredningen om grensene for reklameforbudet ble lagt frem i SOU 2003:69 "Alkoholreklam i tryckta skrifter i ett folkhälsoperspektiv". Ut fra dette utarbeidet den svenske regjeringen regler som i større grad enn tidligere klargjør hva som skal anses "særskilt måttfullt" ved markedsføring av alkoholdrikker som inneholder høyst 15 volumprosent alkohol til konsumenter gjennom kommersielle annonser i periodiske skrifter. Den svenske Riksdagen vedtok disse endringer i den svenske alkoholoven 10.11.2004⁴⁹.

Det vil nå bli forbudt å rette markedsføring av alkoholdrikker til konsumenter særskilt til eller skildre barn og ungdom. Som barn og ungdom regnes alle som ikke er fylt 25 år. I er det ikke tillatt med reklame- eller annen markedsføringstiltak som er påtrengende eller oppsøkende eller som oppfordrer til bruk av alkohol. Fremstillinger i bilder skal bare gjengi varen eller råvarer som inngår i varen, enstaka innpakninger eller varemerke eller tilsvarende kjennetegn. Annonsenes størrelse skal ikke være større enn 2 100 spaltmillimeter, dvs. i tabloidformat. I annonsen skal drikkens alkoholinnhold tydelig angis, men et høy alkoholinnhold får ikke fremstilles som en positiv egenskap. Annonser skal heller ikke for øvrig stride mot god skikk, anvende metoder som er upassende med tanke på konsumenten eller inneholde usanne eller villedende opplysninger om alkohol, alkoholkonsum, alkoholens virkninger eller andre egenskaper.

Det er også innført et begrenset forbud mot anvende visse kjennetegn i kommersielle annonser ved markedsføring til konsumenter for alkoholholdige drikker for derigjennom å minske mulighetene for å gjøre indirekte reklame for drikker med høyere alkoholinnhold. Videre er det innført krav om tekster som informerer om alkoholens skadevirkninger ved markedsføring til konsumenter gjennom kommersielle annonser i periodiske eller lignende skrifter. Regjeringen har fått myndighet til å gi forskrifter om slike informasjonstekster. Lovendringen trer i kraft den 1.1.2005.

Den svenske regjeringen har også vedtatt og planlagte tiltak innenfor områdene alkohol og trafikk, illegal alkoholhåndtering, forebyggende innsats, informasjon og opinionsdannelse samt økt internasjonalt samarbeid innen det alkoholskadeforebyggende området.

d) Alkoholreklamen har økt kraftig i Sverige etter Gourmet-dommen

En undersøkelse som ble foretatt i Sverige⁵⁰ viser at alkoholbransjen bruker mer penger på alkoholreklame etter at reklameforbudet ble liberalisert. I løpet av 1.halvår i 2004 satset vinprodusenter og importører nærmere 55 millioner kroner på reklame i svenske medier. For hele 2003 var tallet 84 millioner kroner. Mest penger har bransjen satset på tv-reklame, nærmere 20 millioner kroner. Populærpressen kommer som god nr. to med knapt 16 millioner i inntekter av alkoholreklame. Det er i kveldsavisene som alkoholreklamen øker mest. Her synes annonseringen å være neste fordoblet. En svensk alkoholforsker⁵¹ sier han er urolig over økningen, men tror den ikke får større konsumeffekter på kort sikt. Men på litt lengre sikt kan reklamen påvirke vår innstilling til alkohol og dermed føre til et økt konsum. Det kan også bli vanskeligere å nå ut med informasjon om alkoholens skadevirkninger om holdningen til alkohol forandres, sier forskeren. Forskjeller mellom Sverige og Norge?

Svensk og norsk alkohollovgivning har samme alkoholpolitiske formål, å begrense skadevirkningene av alkohol gjennom å redusere totalforbruket. Virkemidlene har også i stor

⁴⁹ Socialutskottets betänkande 2004/05:SOU06

⁵⁰ Undersøkelsen er foretatt av byrået Research International og er gjengitt i Svenska Dagbladet 19.07.2004

⁵¹ Håkan Leifman ved Stockholms Universitet

grad vært de samme og begge land har lang tradisjon for å ha helhetlige alkoholpolitiske systemer. Men innenfor disse systemene har det vært noen forskjeller. I Sverige har en eksempelvis hatt en strengere regulering av salg av øl ved at omsetningen av øl over 3,5 volumprosent og andre typer alkoholholdig drikk med over 2,25 volumprosent alkohol er lagt til Systembolaget. Sverige har generelt sett hatt høyere aldersgrenser enn i Norge for salg, men lavere for skjenking. Systembolaget har dessuten hatt en noe friere stilling enn Vinmonopolet i Norge. Begge land har før Gourmet-dommen hatt blant verdens strengeste regler for alkoholreklame. Men etter reglene i Sverige var utgangspunktet at reklame for alkohol er tillatt, men underlagt nærmere fastsatte begrensninger. I Norge har utgangspunktet vært det motsatte at reklame for alkohol har vært forbudt, men med enkelte snevre og nødvendige unntak.

Svensk lovgivning har tillatt reklame for alkoholholdig drikk på salgs- og skjenkesteder, også i Systembolagets butikker. Reklame som aktivt rekvireres av forbrukere eksempelvis via Internet har også vært tillatt. Reklame for såkalt folkøl med lavere alkoholinnhold enn 3,5 volumprosent har dessuten ikke vært underlagt andre restriksjoner enn det generelle kravet til ansvarlig utforming. Etter norsk alkohollovgivning er alle disse formene for reklame forbudt.

13 Den norske regjeringen foreløpige syn på Gourmet-dommen

Den norske sosialministeren⁵² sa til Aftenposten allerede dagen etter at Gourmet-dommen var offentliggjort at det ikke er noen automatikk at det ville bli tillatt med alkoholreklame i Norge, selv om Sverige skulle bli tvunget til å endre sin alkohollov. Hun begrunnet dette med at EU-domstolen hadde sagt at det ikke er forbudt med reklameforbud, og at EU lot det være opp til de enkelte land å vurdere et forbud. Norsk lov sier at det skal være reklamefritt. Svenske dommer hører ikke hjemme i Norge. Det er dermed ingen automatikk i at vedtak i Sverige gjennom EU-lovgivningen gjelder for Norge, mente sosialministeren

14 "Vinforum" bringer det norske forbudet inn for EFTAs Overvåkningsorgan

Det norske vinbladet "Vinforum" bragte 04.02.2003 det norske reklameforbudet inn for ESA⁵³ det norske totalforbudet inn for EFTAs overvåkningsorgan ESA. Den italienske vinprodusenten Dessilani var medklager.

EFTAs Overvåkningsorgan (ESA) orienterte norske myndigheter om klagen i brev av 20. mars 2003 og fulgte opp klagen overfor norske myndigheter. ESA henviste til at det gjennom EF-domstolens rettspraksis er fastslått at annonserestriksjoner utgjør et handelshinder som strider mot EØS-avtalens art. 11, med mindre det kan rettferdiggjøres etter art. 13. Norske myndigheter ble derfor anmodet om å redegjøre for nødvendigheten av gjeldende tilsvarende lovgivning i lys av EØS-avtalen.

I svar av 28. april 2003 viste Sosialdepartementet til at norske myndigheter ønsker å sikre at alkohollovgivningen er i samsvar med EØS-avtalen. Departementet varslet også en gjennomgang av de problemstillingene som ESA har tatt opp i forbindelse med den allerede varslede revisjonen av alkoholloven. Sosialdepartementet opplyste at forslag til revisjon vill bli sendt på offentlig høring høsten 2003 og etterfølgende stortingsbehandling våren 2004. Vinforum ba 21.05.2003 ESA om å åpne en formell granskning. ESA vil avvente EFTA-

⁵² Tidligere sosialminister Ingjerd Schou (H)

⁵³ ESA er en forkortelse for den engelske betegnelsen på Overvåkningsorganet, EFTA Surveillance Authority

domstolens uttalelse i nedenfornevnte sak før den tar endelig standpunkt til klagen. EFTA-domstolens avgjørelse vil trolig foreligge i løpet av januar 2005.

15 Ny "Vinforum"-sak. Sosial- og helsedirektoratet reagerer med tvangsmulkt.

a) Sosial-og helsedirektoratets vedtak om tvangsmulkt.

Juleutgaven av det norsk vinbladet "Vinforum"⁵⁴ inneholdt vinreklame. Dette reagerte Sosial- og helsedirektoratet på⁵⁵:

" Sosial- og helsedirektoratet har konstatert at desemberutgaven 2003 av bladet Vinforum inneholder vinreklame. Slik reklame finnes på side 2 (Côtes du Rhône-vin), side 4 (Rioja), side 9 (A Mano)⁵⁶ og side 76 (Château la Décelle). Dessuten vises det til side 75 der julehilsener fra Norex og HelgeWig inneholder reklame for tre konkrete vinmerker ... Den nevnte vinreklamen er i strid med alkoholloven § 9-2 første ledd første punktum ... Sosial- og helsedirektoratet gjør videre oppmerksom på at Vinforums vervekampanjer med utlodning av vin som premie for verving av nye abonnenter er i strid med alkoholloven § 9-2 første ledd siste punktum ... "⁵⁷.



Dette var en av annonsene i bladet "Vinforum"

Samtidig ble bladet varslet om at direktoratet vurderte å ilegge oss en såkalt tvangsmulkt. Vinforum ønsket ikke å bøye av og direktoratet fattet derfor et vedtak om en mulig tvangsmulkt på kr 200 000,-⁵⁸ som bladet må betale hvis de igjen bryter forbudet. Direktoratet konstaterte at bladet ikke ville følge påbudet og traff vedtak i samsvar med forhåndsvarslet.

⁵⁴ Utgis av Pedicel AS

⁵⁵ SH-direktoratets brev av 11.12.2003

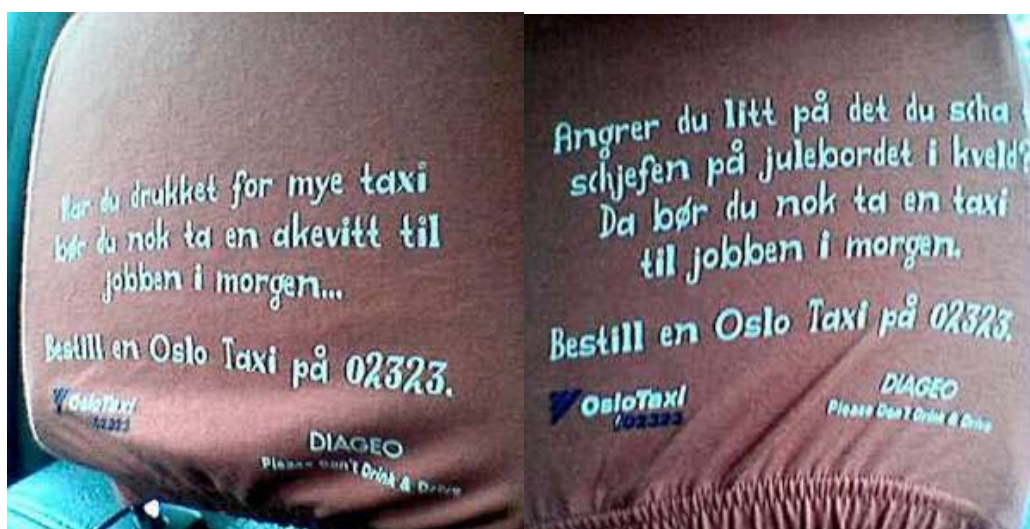
⁵⁶ I følge Vinforum var illustrasjonen ren redaksjonell (ubetalt) omtale i forbindelse med bladets prissammenlikning av ulike vinprodukter og derfor ikke i strid med § 9-2. Kilde Advokatfirmaet Schjødts AS sin klage av 14.01.2004.

⁵⁷ Vinforum mente at vervekampanjens ikke rammes av § 9-2, den kan ikke anses som alkoholreklame.

Belønning for medvirking til økt salg av bladet fremstår ikke som reklame, men som en ytelse som vederlag for en utført tjeneste fra ververens side. Loven har en egen bestemmelse om utlodninger i § 8-6 og bestemmelsen om tvangsmulkt i § 9-4 kan bare brukes på overtredelse av kap. 9. Samme kilde.

⁵⁸ SH-direktoratets brev av 19.12.2003

Også flere andre aktører i bransjen har i tiden som er gått siden Gourmet-dommen ble avsagt bevisst forsøkt å flytte grensene for reklameforbudet. Vin- og brennevinleverandørenes forening (VBF) har bl.a. åpnet hjemmesidene til sine medlemmer for alle. Hjemmesidene, som tidligere var belagt med passord, inneholder informasjon om produsenten av varen, hvordan den er produsert, hva vinen passer til av mat, pris, og for eksempel hvordan mediene har omtalt produktet. Sosial- og helsedirektoratet mener dette er ulovlig alkoholreklame⁵⁹. Det siste⁶⁰ er reklamefremstøttet til brennevinsprodusenten Diageo som har reklame på nakkestøttene i Oslo Taxis biler. Firmaet mener dette er en holdningskampanje for å få julebordsgjester til å la bilen stå dagen etter. Firmaet kjører samtidig en salgskampanje for rom rett mot bartendere hvor firmaet lokker med ukentlige premier, som mp3-spillere og stereoanlegg til de av landets bartendere som selger mest Captain Morgan-rom. Ved kampanjens slutt neste år kan bartenderne vinne en reise for to til Jamaica. Kommentaren fra Sosial- og helsedirektoratet⁶¹ er at kampanjen er i strid med alkohollovens bestemmelser, i beste fall tvilsom.



Reklame. Diageos budskap finnes på nakkestøttene i Oslo Taxis biler.

b) Vinforum klager vedtaket om tvangsmulkt til Markedsrådet

Vinforum klaget vedtaket inn for Markedsrådet⁶² og sa at de ville holde staten erstatningsansvarlig for tapte inntekter som følge av det ulovlige vedtaket. Klagen var foranlediget av Gourmet-dommen og avgjørelsen i Marknadsdomstolen, som fant at det svenske forbudet mot kommersielle annonser for alkohol i trykt skrift ikke var forenlig med EF-traktaten. Vinforum gjorde gjeldende at den varslede praktiseringen av § 9-2 var i strid med EØS-avtalens artikkel artikkel 11 om frie varebevegelser innenfor EØS og artikkel 18, jfr. artikkel 23 og dens protokoll 47 om handel med vin. Siden EØS-avtalen er gjort til norsk lov (EØS-loven) og § 2 i den sier har at EØS-avtalen har forrang over annen norsk lov, her alkoholloven, måtte reklameforbudet i alkoholloven settes til side.. Vinforum mente at den

⁵⁹ I følge nettstedet til Apritif.no 01.04.2004

⁶⁰ Aftenpostens morgenutgave 06.12.2004. Diageo er verdens største produsent av alkoholholdige drikkevarer. Selskapet er etablert i mer enn 180 land og eier blant annet merkevarene Smirnoff, Baileys, Gordons, Johnnie Walker, J&B, Tanqueray, Guinness og Captain Morgan. Selskapet ble for to år siden fratatt importbevillingen i seks måneder etter en ulovlig kampanje for rusbrusen Smirnoff Ice.

⁶¹ Avdelingsdirektør Jens Guslund, i SOH

⁶² Klage av 14.01.2004

norske saken skilte seg fra Gourmet-saken på to viktige punkter. For det første er reklameforbudet i Norge enda strengere enn det svenske var og dessuten forsterkes de negative virkninger av reklameforbudet for vin ved at nesten alt øl som selges i Norge er norskprodusert..

I klagen ba bladet Markedsrådet anmode EFTA-domstolen⁶³ om en rådgivende uttalelse i saken i medhold av artikkel 34 i avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av Overvåkningsorgan og en Domstol ("ODA-avtalen")⁶⁴. EFTAs Overvåkningsorgan (ESA).

c) Markedsrådet ber om EFTA-domstolens rådgivende uttalelse

Markedsrådet fulgte Vinforums råd og ba Efta-domstolen om en rådgivende uttalelse. Markedsrådet stilte følgende spørsmål:

1. Since wine is not included in the product coverage of Article 8(3) of the EEA Agreement: Should the Agreement – including Article 18 and Article 23 cf. Protocol 47 – be so understood that Article 11 and/or Article 36 are applicable to wine?

2. Should Article 11 and/or Article 36 of the EEA Agreement be so understood that they are applicable to national legislation that contains a general prohibition against the advertising of alcoholic beverages, such as in the Act on the sale of alcoholic beverages, section 9-2 et al.?

3. If question 2 is answered in the affirmative: Can such a prohibition nevertheless be maintained out of concerns for public health, and if so, is it in conformity with the proportionality principle of EEA law?

When answering this question, it should be indicated to what extent the application of a general precautionary principle in this field would be in conformity with the case law of the EFTA Court/Court of Justice of the European Communities.

d) EFTA-domstolens behandling

EFTA-domstolen har, foruten fra partene, innhentet uttalelse fra ESA, EU-kommisjonen og fra medlemslandene i EØS. Det kom uttalelser fra ESA, EU-kommisjonen og fra Polen og Island. ESA sier i sin uttalelse at vin som utgangspunkt faller utenfor artikkel 11 om fri bevegelse av varer. Grunnen er at produkter som faller utenfor kap. 25 til 97 i det Harmoniske Varebeskrivelse- og Kode System⁶⁵ (HS) er utelukket fra produktdekningen i EØS-avtalen ved artikkel 8 (3). Vin faller derfor under overskriften nr. 22.04 og er konsekvent utelukket fra rekkevidden av EØS-avtalen. Dette er bekreftet av EFTA-domstolen en rekke ganger⁶⁶ ESA aviser at artikkel 11 er indirekte anvendelig i kraft av artikkel 18 i EØS-avtalen og begrunner dette med at "technical barriers to trade" i artikkel 18 er et smalere begrep enn " (quantitative restrictions) (...) and all measures having equivalent effect" som er brukt i artikkel 11. Det betyr at noen, men ikke alle tiltak som er forbudt etter artikkel 11 også vil være forbudt etter artikkel 18. Det er snakk om to ulike bestemmelser. Men at artikkel 18 kan

⁶³ Sak E-4/04

⁶⁴ EFTA-domstolen har i sakene E/-8/94 og E-9/94 behandlet Markedsrådet som en "domstol" etter ODA-avtalen (Sakene 29/94 og 30/94 i Markedsrådet)

⁶⁵ Harmonized Commodity Coding System

⁶⁶ Sak E-1/94 Ravintoloitsijain Liiton Kustannus Oy Restamark, Rapport 1994-95, side 17 premiss 40, Sak E-1/97 Fridtjof Frank Gundersen mot Oslo kommune Rapport 1997, side 110 premiss 8, Sak E 9/00 EFTA Surveillance Authority mot Kongerike Norge, Rapport 2002 side 74 premiss 30.

anvendes på handel av vin, betyr ikke at art.11 kan anvendes på slik handel⁶⁷. Protokoll 47 inneholder heller ingen regler som gir produsenter av vin rett til reklamere. Nasjonale regler som begrenser retten til reklame for slike produkter omfattes ikke av reglene i Protokoll 47, som har til hensikt å beskytte forbrukerne mot villedende reklame. Reglene i protokoll 47 er gitt for å sikre at vin som er produsert etter EUs harmoniserte regler, ikke møter ytterligere eller avledede produktkrav når de møter markedet i andre EØS-stater.

Artikkel 36 i EØS-avtalen angår fri bevegelse av tjenester. Vin er en vare og ikke en tjeneste og vin går derfor ikke inn under Artikkel 36. Men bestemmelsen kan likevel anvendes på forskjellige tjenester som er knyttet til salg av vin, for eksempel transport eller reklame for vin. ESAs syn var derfor at Artikkel 36 er anvendelig på reklametjenester uten hensyn til om den aktuelle emnet for reklamen er vin. ESA la også til grunn at reklameforbudet både var en begrensning på den frie bevegelse av varer etter Artikkel 11 og en begrensning i friheten til å forsyne tjenester etter Artikkel 36.

ESA godtok i likhet med EU-domstolen i Gourmetsaken alkoholreklameforbud for å beskytte folkehelsen. Men forbudet må være proporsjonalt med målet som ønskes oppnådd og må verken utgjøre et middel til vilkårlig diskriminering eller et skjult handelshinder mellom EØS-landene⁶⁸. Ved proporsjonalitetsvurderingen må retten vurdere om det søkte målet kan oppnås ved mindre omfattende forbud eller restriksjoner, eller ved forbud eller restriksjoner som har mindre effekt på fellesskapshandelen. ESA konkluderte at alkoholreklameforbudet i alkoholloven § 9-2 kan være berettiget ut fra hensynet til folkehelsen etter Artikkel 13 og 39 i EØS-avtalen, hvis det godtgjøres at de rettslige og faktiske omstendigheter som karakteriserer forholdene i Norge, tilsier at ivaretagelsen av folkehelsen mot de skadelige effekter av alkohol ikke kan sikres ved tiltak som har mindre effekt på fellesskapshandelen innen EØS⁶⁹.

e) Vil EFTA-domstolen følge ESA?

Hvis EFTA-domstolen i sin uttalelse skulle følge ESA, noe jeg finner høyst sannsynlig, vil saken stå i noenlunde samme stilling som Gourmet-saken da den ble behandlet av Marknadsdomstolen. Hvorvidt Markedsrådet vil foreta samme interesseavveiningen som Marknadsdomstolen i Sverige, er imidlertid høyst usikkert. Jeg vil under pkt. g) nedenfor prøve å komme med en vurdering av sannsynligheten for at Vinforum i første omgang får medhold i EFTA-domstolens forhåndsuttalelse..

f) Virkningen av EFTA-domstolens avgjørelser

Hoveddelen i EØS-avtalen er gjort til norsk rett ved lov av 27.11.1992 nr. 109 (EØS-loven). Etter § 2 i loven skal bestemmelser i lov som tjener til å oppfylle Norges frpliktelser etter avtalen gå foran andre bestemmelser som regulerer samme forhold (forrangsprinsippet). Det innebærer at blant annet bestemmelsene om reklameforbud i alkoholloven må vike dersom de anses å være i strid med EØS-avtalen. Norske domstoler og myndigheter har plikt til å følge EØS-loven og om nødvendig sette norske regler til side hvis det er motstrid eller tolke reglene

⁶⁷ Jfr. ESAs argumentasjon i sak E 1/94 for EFTA-domstolen, Restamark-saken

⁶⁸ Premiss 61: "...the prohibition on advertising must be proportionate to the objective to be achieved, and may neither constitute a means of arbitrary discrimination nor a disguised restriction on trade between EEA-trade."

⁶⁹ Jfr. ESAs uttalelse til EFTA-domstolen på spørsmål d . Svaret har følgende ordlyd på engelsk:

"A prohibition on alcohol advertising, such as the one in place in Section 9-2 of the Norwegian Alcohol Act, could be justified according to Articles 13 and 39 EEA out of concerns for public health, unless it is apparent that, in the circumstances of law and of fact which characterize the situation in Norway, the protection of public health against the harmful effects of alcohol can be ensured by measures having less effect on intra-EEA trade.

innskrenkende for å oppnå samsvar, ut fra en presumpsjon at det ikke har vært meningen å komme i strid med EØS-reglene. Hvis lovgiver klart har fastsatt regler som strider mot EØS-reglene, må domstolene følge de reglene som Stortinget har gitt. Dette ble fastslått av Høyesterett i den såkalte Finanger I-saken, Rt-2000-1811.

EFTA-domstolen er opprettet av de tre EFTA-statene i EØS for å avgjøre tvister om forståelsen av EØS-retten etter avtalen om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en domstol (ODA-avtalen). Reglene om EFTA-domstolens oppgaver står i ODA-avtalen kap. IV.

Norske domstoler og myndigheter har ikke plikt til å følge EFTA-domstolens avgjørelser. Det følger av at avtalen ikke er overnasjonal og at Høyesterett etter Grunnloven § 88 dømmer i siste instans. Norske domstoler vil likevel som nevnt i de fleste tilfeller følge presumpsjonsprinsippet og følge EFTA-domstolen såfremt den mener at domstolen har tolket norsk rett og EØS-retten riktig.

EØS-avtalen heller ingen formell bestemmelser som eksplisitt sier at avtalen skal tolkes i samsvar med EFTA-domstolens praksis, slik EØS-avtalens artikkel 6 fastsetter for EFTA-domstolens eldre praksis. Men hensynet bak hele EØS-avtalen og systemet med EFTA-domstol med kompetanse til å avgjøre traktatbruddssøksmål, tilsier at nasjonale domstoler følger EFTA-domstolen i alle fall i slike saker. Nasjonale domstoler har derimot ingen plikt til å følge EFTA-domstolens rådgivende uttalelser som gitt i henhold til Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkingsorgan og en Domstol (ODA) artikkel 34. Dette henger sammen med EØS-avtalens manglende overnasjonalitet, og for at Høyesterett etter norsk rett skal dømme i siste instans, jfr. Grunnloven § 88. Men dette er et mer formelt synspunkt. EFTA-domstolens har kompetanse til å avgjøre traktatbruddssøksmål, jfr. ODA-avtalen art. 31. Hvis nasjonale domstoler skulle unnlate å følge EFTA-domstolens rådgivende uttalelser i tilfeller der den konstaterer at staten har brutt en forpliktelse, kan ESA bringe traktatbruddssøksmål inn for EFTA-domstolen. Dette tilsier at nasjonale domstoler også bør følge EFTA-domstolens rådgivende uttalelser. Det følger imidlertid av ODA-avtalens artikkel 33 at Norge som EFTA-stat skal treffe de tiltak som er nødvendige for å oppfylle EFTA-domstolens avgjørelse. ODA artikkel 33 kan ses som et særskilt uttrykk for den mer generelle forpliktelsen som Norge har etter både EØS-avtalen artikkel 3 og ODA artikkel 2 til lojalt å oppfylle sine forpliktelser og til å avstå fra alle tiltak som kan sette virkeliggjøringen av avtalenes formål i fare. Hvis EFTA-domstolen skulle beslutte at reklameforbudet i alkoholloven strider mot EØS-avtalen, må alkoholloven etter min oppfatning endres⁷⁰. Verken EØS-avtalen eller ODA-avtalen setter imidlertid noen tidsfrist for oppfyllelse av EFTA-domstolens avgjørelse. En dom i EFTA-domstolen tilsidesetter ikke i seg selv den lov eller forskrift som domstolen har funnet EØS-stridig. Men det faktum at det i et direktesøksmål mot Norge blir konstatert motstrid mellom alkoholloven og EØS-avtalens hoveddel, som er inkorporert i norsk rett gjennom EØS-loven av 27. november 1992 nr. 109, ville skape en uklar rettstilstand. Alkoholloven vil i så fall høyst sannsynlig bli endret på en måte som samsvarer med våre EØS-forpliktelser.

g) Vil Vinforum nå frem i EFTA-domstolen?

Jeg vil her gi noen synspunkter på dette.

⁷⁰ Jfr. EFTA-domstolens dom av 15. mars 2002 i Rusbrus-saken

1) Forsiktighetsprinsippet

Etter EU-domstolens praksis skal den tilsvarende bestemmelse i EU-traktaten fortolkes strengt, dvs. innskrenkende. Det skal ikke legges til grunn noe forsiktighetsprinsipp, med mindre det er vitenskapelig bevist usikkerhet om virkningene for folkehelsen⁷¹.

Departementet går i Ot.prp. nr. 86 nok noe lenger i sin vurdering av forsiktighetsprinsippet enn det er grunnlag for:

”Videre må det for norske myndigheter også være legitimt i forhold til EØS-retten å legge til grunn et generelt forsiktighetsprinsipp i alkoholpolitikken. Det såkalte forsiktighetsprinsippet er et generelt folkehelsekonsept som verdens ledende alkoholforskere mener må få bredere aksept på den alkoholpolitiske arenaen. Kjernen i prinsippet er å iverksette forebyggende tiltak til tross for usikkerhetsmomentene, og i større grad kreve bevisbyrden overført til forkjemperne for en potensielt skadelig aktivitet. Dette betyr i så fall at alkoholpolitikken bør styres mer av sannsynligheten for skade enn av muligheten for økonomisk gevinst. I stor grad kan det sies å være utgangspunktet for norsk alkoholpolitikk.”

2 Proporsjonalitetsprinsippet

Proporsjonalitetsprinsippet gir uttrykk for en interesseavveining mellom allmenne og enkeltinteressene og er av grunnleggende betydning ved tillem্পningen av fellesskapsretten. Proporsjonalitetsprinsippet kan sies å innbefatte de ulike krav på balanse mellom mål og middel og mellom motstående interesser som rettsordningen stiller. Ved proporsjonalitetsprøvingen tas det i alminnelighet hensyn til om det aktuelle inngrepet er formålstjenlig og nødvendig, samt om den fordel som allmennheten oppnår gjennom inngrepet står i rimelig forhold (proporsjon) til den skade som inngrepet forårsaker den enkelte interesse.

For at reklameforbudet for alkohol skal kunne rettferdiggjøres etter artikkel 13 EØS (30 EF), må derfor disse tre kravene være oppfylt. Alkoholforbudet må være:

- 1) nødvendig
- 2) egnet
- 3) forholdsmessig med sikte på å målet om å beskytte folkehelsen.

Etter en entydig praksis i denne type saker, er det staten som har bevisbyrden for at tiltaket er nødvendig, egnet og forholdsmessig. Sagt på en annen måte er det staten som må godtgjøre at totalforbudet mot alkoholreklame er det minst vidtrekkende tiltak som er tilgjengelig for å nå målsetningen om å redusere alkoholforbruket. Dette må igjen veies opp mot de ulemper reklameforbudet har for den frie bevegelsen av varer og tjenester innenfor EØS-området.

Som eksempel på den proporsjonalitetsprøvingen EF-domstolen selv foretatt på nærliggende saksområder kan nevnes Aragonessa-saken⁷² og Franzen-saken⁷³. Aragonessa-saken dreide seg

⁷¹ Jfr. ESAs uttalelse premiss 71: “Therefore, the precautionary principle does not find application in the present case.”

⁷² Aragonessa-saken; C-1/90 och C-176/90 Aragonesa de Publicidad Exterior SA och Publivia SAE mot Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña, REG 1991, s. I-4151

⁷³ Franzen-saken, sak C-189/95 Staten mot Harry Franzén, REG 1997, s. I-5909

om et forbud i spansk lovgivning mot alkoholreklame. EF-domstolen uttalte bl.a. at det tilkommer medlemsstatene selv, under iakttagelse av proporsjonalitetsprinsippet og innen EF-rettens grenser, å bestemme hvor langt vernet av folkehelsen skal gå og hvordan det skal sikres. Franzén-saken⁷⁴ dreide seg om lovligheten av det svenske statlige detaljhandelsmonopolet opp mot fellesskapsretten. En svensk domstol anmodet om EU-domstolens forhåndsuttalelse i en straffesak om ulovlig salg og besittelse av alkoholholdige drikkevarer. I dommen uttalte domstolen at Romatraktatens bestemmelser i artikkel 37 om statlige handelsmonopol ikke utgjorde et hinder for slike nasjonale bestemmelser som gjaldt Systembolaget AB og dets virksomhet. EU-domstolen uttalte seg også om de svenske reglene om retten til import av alkoholholdige drikker og fant at Romatraktatens artikler 30 og 36 var til hinder for slike nasjonale bestemmelser som gjaldt etter den svenskesvenske alkoholoven. Det gjaldt bl.a. vilkårene som bevillingshaverne måtte oppfylle om lagringskapasitet og betale høye avgifter EU-domstolen slo fast at formålet å beskytte folkehelsen fra alkoholens skadevirkninger, utvilsomt var et av de formål som kunne gjøre ett unntak fra artikkel 28 (f.d. artikkel 30) i Romatraktaten berettiget, men at de svenske regjeringen ikke hadde godtgjort at hensynet til å beskytte folkehelsen var proporsjonalt eller at formålet ikke kunde tilgodeses gjennom tiltak som begrenset handelen innen fellesskapet i mindre utstrekning⁷⁵.

Vin- og brennevinsleverandørenes forening (VBF) mener at det norske forbudet mot reklame mot alkoholholdige drikkevarer er mer omfattende enn det regelverk som ble vurdert av Marknadsdomstolen. Av den grunn vil de norske reglene som departementet foreslår opprettholdt, i langt mindre grad enn de tidligere svenske reglene vil kunne bestå proporsjonalitetstesten. Dessuten er de norske alkoholavgiftene høyere enn de svenske. Dette innebærer etter foreningens oppfatning i seg selv at det norske reklameforbudet går for langt i forhold til EØS-avtalen. Videre uttales det om proporsjonalitetsvurderingen:

“For det første må spørsmålet ses i sammenheng med de øvrige tiltak som anvendes i alkoholforebyggende øyemed. Man kan altså ikke vurdere reklameforbudet isolert. De viktigste virkemidlene er distribusjonsmonopolet for detaljsalg, åpningstider, skjenkebestemmelser og avgifts- og prisinstrumenter. Den omfattende bruk av en rekke inngripende virkemidler som brukes i den norske alkoholpolitikken gjør at opprettholdelsen av et absolutt reklameforbud for å oppnå beskyttelse av helsen ikke er nødvendig innenfor rammen av EØS-avtalen artikkel 13”.

“VBF vil påpeke at det er sannsynlig at alkoholreklamens virkning kan medføre en større bevissthet blant forbrukerne for lovlig omsatt alkohol. Reklame vil kunne dreie forbruket i retning av mer bevisst og ansvarlig bruk. Dette kan bidra til å redusere konsumet av hjemmebrent alkohol, smuglersprit o.l. Omsetning av denne type alkohol er klart ulovlig og uheldig, og det er bred politisk enighet om at det er en sentral alkoholpolitisk målsetning å begrense dette.”

⁷⁴ EU-rettens dom 27.oktober 1998 Sak C-189/95. Forhåndsuttalelse i straffesak mot Harry Franzén for Landskrona tingsrett

⁷⁵ Premiss 76: Även om det av den svenska regeringen anförda syftet att skydda människors hälsa från alkoholens skadeverkningar otvivelaktigt är ett av de syften som kan göra ett undantag från artikel 30 befogat (se i detta avseende dom av den 25 juli 1991 i de förenade målen C-1/90 och C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior och Publivia*, Rec. 1991, s. 4151, punkt 13), har den svenska regeringen i förevarande fall inte visat vare sig att det tillståndssystem som föreskrivs i alkohollagen, särskilt vad avser villkoren rörande lagringskapasitet samt de höga skatter och avgifter som skall erläggas av tillståndshavarna, står i proportion till syftet att skydda folkhälsan eller att syftet inte skulle kunna uppnås genom åtgärder som begränsar handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning.

Ved proporsjonalitetsvurderingen er det opp til medlemsstaten Norge både å velge graden av beskyttelse en ønsker å gi folkehelsen og på hvilken måte en ønsker å oppnå målet på⁷⁶.

Departementet mener at EF-domstolens i Aragonessa-saken vurderte hensynet til folkehelsen opp mot hensynet til fritt varebytte i Artikkel 30 i forbindelse med lovligheten av et spansk reklameforbud mot brennevin. I følge departementet konstaterte domstolen at forbudet var et ledd i bekjempelsen av alkoholisme og derfor hadde betydning for folkehelsen. Reklameforbudet ble akseptert selv om det utgjorde en handelshindring i artikkel 30s forstand og viser til en av premissene i dommen:

«Som et utgangspunkt, [...], vil Domstolen minne om at hver medlemsstat i stor grad har frihet til å formulere og gjennomføre sin valgte alkoholpolitikk. Denne friheten omfatter en vid skjønnsadgang med hensyn til hvor restriktiv politikken generelt sett skal bør være, og valget av kriterier som setter begrensninger for detaljsalget av særskilte produkter. Videre er det på det rene at en medlemsstat kan begrense detaljsalget, herunder tilgjengeligheten, av alkoholholdige drikkevarer.»

Generelt mener departementet å kunne slå fast at EU-domstolen i forhold til beskyttelse av folkehelse har vært mer tilbakeholden med å etterprøve nasjonal lovgiver enn i forhold til en rekke andre av de hensyn som er nevnt i EØS art. 13.

3 Skal forbudet sees som en enhet eller skal en kunne se på enkeltvirkninger av forbudet?

Det avgjørende vil være om Markedsrådet og eventuelt ankedomstoler kommer til å godta statens syn om at reklameforbudet må sees som en enhet og at en ikke bare kan se på enkeltvirkninger av forbudet. Departementet sier i Ot.prp. nr. 86 om dette:

”Dette leder igjen tilbake til det faktum at et enkelt norsk alkoholpolitisk tiltaks effektivitet ikke kan måles isolert sett, men må vurderes som ett av flere tiltak som samspiller og gjensidig påvirker hverandres effektivitet. Samspillet mellom tiltak som reduserer etterspørselen (høye alkoholavgifter, reklameforbudet, aldersgrenser mv.), og tiltak som reduserer tilgjengeligheten (detaljmonopolet, begrensninger i antall salgs- og skjenkesteder, salgs- og skjenketider etc.) er særlig viktig.”

Og noe senere i proposisjonen

”Departementet legger til grunn at reklameforbudet som nedfelt i § 9-2 generelt er legitimt og forholdsmessig etter EØS-retten. Kan man da hevde at enkelte utslag av totalforbudet likevel er uforholdsmessige? Etter departementets oppfatning er det ikke et krav under EØS art. 13 at man ved forholdsmessighetsvurderingen må splitte opp enhetlige nasjonale regler, og vurdere de enkelte elementene isolert sett. Det er heller ikke et krav om at forholdsmessigheten vurderes separat, eksempelvis for tilfeller der lovens generelle regel rammer én enkelt annonse i én enkelt type tidsskrift.

Dette følger allerede av alminnelige rettsteoretiske betraktninger. Et hvert forbud (en hver regel) har et anvendelsesområde som dels dekker en kjerne, og dels mer eller mindre beslektede spørsmål, ut til regelens yttergrense. Yttergrensene kan ofte diskuteres, og tolkes -

⁷⁶ Sak C262-02 EU-kommisjonen mot den Franske republikk premiss 33

innskrenkende eller utvidende. Men innenfor regelens anvendelsesområde kan man ikke plukke ut enkelttilfeller, og hevde at disse etter EØS-retten er uforholdsmessige. Resultatet ville i så fall kunne bli en gradvis oppsmuldring av hele regelen, fordi de ytterste deler alltid isolert sett kan hevdes å være uforholdsmessige i forhold til formålet med regelen som helhet.”

Som støtte for sitt syn henviser departementet til en nylig avgitt uttalelse fra Generaladvokaten⁷⁷ til EF-domstolen hvor han synes å påpeke behovet for helhetlige reklameregler. Om uttalelsen heter det:

”Den rettskildemessige betydningen av uttalelsen skal ikke overdrives, men det er likevel av en viss interesse å vise til at generaladvokat Tizzano her synes å legge seg på en ganske annen linje enn generaladvokat Jacobs gjorde i Gourmet-saken. Den nye saken gjelder et spørsmål i forbindelse med det franske reklameforbudets forenlighet med EU-retten. Generaladvokaten legger i sin uttalelse stor vekt på folkehelseaspektet ved den franske reklamelovgivningen, og konkluderer med at de omtvistede franske reklamereglene ikke er uforholdsmessig strenge. Han drøfter imidlertid også om ikke et mer unntaksfritt forbud ville være mer effektivt og egnet til å nå lovens mål om å beskytte folkehelsen. Dermed utfordrer han også motstandernes anførsler om at forbudet går for langt, med å reise spørsmålet om forbudet faktisk ikke går langt nok. EF-domstolen har ennå ikke avgitt dom i saken.”

Denne tolkningen av EF-retten anser jeg som meget tvilsom, ut fra blant annet EU-domstolens avgjørelse i Harry Franzén - saken⁷⁸. Den dreide seg om en svensk statsborger som sto tiltalt for brudd på den svenske alkoholloven ved uten tillatelse å ha solgt alkoholholdige drikker i sin butikk. Landskrona tingsrett ba EU-domstolen om en forhåndsuttalelse på tre spørsmål om tolkningen av Roma-traktatens artikler 30 og 37. Ett av spørsmålene tingretten stilte var om de svenske reglene for importører (partihandlere) og tilvirkere var i strid med disse bestemmelsene i Roma-traktaten. De svenske importørene måtte oppfylle bestemte personlige og økonomiske krav for utøve slik virksomhet. De måtte blant annet ha nødvendig bransjekunnskap, økonomiske forutsetninger og lagringsmuligheter. I tillegg måtte søkerne betale en fast avgift som var høy (25 000 SKR) og som ikke ble tilbakebetalt om søknaden ble avslått. Endelig måtte bevillingsinnehaveren betale en årlig tilsynsavgift, som også var høy (mellom 10 000 og 323 750 SKR i grunnbeløp, alt etter hvilke drikker som hvilke drikker det dreier seg om og alt etter tilvirket eller solgt kvantum). EU-domstolen påpekte at det var få som hadde fått bevilling og samtlige var svenske. Domstolen sa seg enig i at tiltak som strider mot artikkel 30 kan begrunnes i artikkel 36, men påpekte at slike bestemmelsene etter fast rettspraksis⁷⁹ må stå i proporsjon til formålet, og dette formålet skal ikke kunne ivaretas gjennom tiltak som begrenser handlene innen fellesskapet i mindre utstrekning. EU-domstolen sier følgende om dette⁸⁰:

⁷⁷ Generaladvokat Tizzano uttalelse til EF-domstolen i sakene C-262/02 og C-429/02

⁷⁸ Dom 23.10.1997 Harry Franzén mot svensk påtalemyndighet C-189/95

⁷⁹ Domstolen viste til disse sakene: Cassis de Dijon-saken, av den 6 juli 1995 i sak C-470/93, Mars, REG 1995, s. I-1923, punkt 15, Familiapress-saken av den 26 juni 1997 i sak C-368/95, REG 1997, s. I-0000, punkt 19, og Agostini-saken (De Agostini och TV-Shop) av den 9 juli 1997 i den forente sak C-34/95, C-35/95 och C-36/95, REG 1997, s. I-0000, punkt 45

⁸⁰ Premiss 76

”Selv om det av den svenske regjeringen anførte formål å beskytte mennesker helse fra alkoholens skadevirkninger utvilsomt er ett av de formål som kan gjøre unntak fra artikkel 30 nødvendig (se i denne henseende dom av den 25 juli 1991 i de forenede saker C-1/90 och C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior och Publivia, Rec. 1991, s. 4151, punkt 13), har den svenske regjeringen i foreliggende tilfelle ikke vist å ta hensyn til at det bevillingssystem som foreskrives i alkoholoven, særskilt hva gjelder vilkårene om lagringskapasitet samt de høye skatter og avgifter som skal betales av bevillingshaverne, står i proporsjon til formålet å beskytte folkehelsen eller at formålet ikke skulle kunne oppnås gjennom tiltak som begrenser handelen innen fellesskapet i mindre utstrekning.”

Ut fra disse omstendigheter fastslo EU-domstolen at kravene i de svenske reglene om retten til å importere alkoholdrikker var i strid med artiklene 30 og 36 i Romatraktaten.

EU-domstolen drøftet i dommen også dagjeldende svenske regler for markedsføring av alkoholdrikker overfor allmennheten, men tok ikke standpunkt til disse da det ikke var stilt spørsmål om dette fra den svenske domstolen og heller ikke var bestridt av Franzén.

På bakgrunn av EU-domstolens dom i Franzén-saken vedtok Riksdagen den 19.12.1999 endringer i alkoholoven. Bevillingssystemet ble da erstattet med en automatisk rett til å bedrive partihandel (inklusive import) for den som godkjent av skattemyndighetene.

16 Det norske reklameforbudet blir foreløpig uendret

a) Regjeringen tviholder på forbudet

Sosial- og helsedepartementet sendte 16.12.2003 et høringsnotat om endringer i alkoholoven. Allerede i høringsbrevet uttalte departementet:

”Etter en helhetsvurdering vil departementet ikke foreslå at det gjøres unntak fra forbudet mot reklame for alkoholholdig drikk i lovens § 9-2. Gjennom å eliminere kommersielle annonser for alkohol, elimineres også faren for at barn og unge både frivillig og ufrivillig blir eksponert for reklamens påvirkningskraft. Dette er viktige argumenter for å opprettholde strenge restriksjoner for alkoholreklame. En liten svekkelse i ett av virkemidlene kan muligvis hevdes å ha liten effekt for totalforbruket, men flere mindre endringer vil til sammen kunne utgjøre en alvorlig trussel mot et sammenhengende alkoholpolitisk system.”

Departementet mente at det var rettslig uavklart i Sverige hvor grensen gikk for hvilke restriksjoner på alkoholreklame som kunne anses forholdsmessige, men at det også var klart at restriksjoner eller forbud om alkoholreklame også kunne være forenlig med EF-retten.

Forbudet mot *indirekte reklame* for alkoholholdig drikk mente departementet det har vært vanskelig å håndheve og at det derfor at det var behov for en avklaring av regelverket. Departementet foreslo derfor at § 9-2 ble beholdt, men varslet at departementet senere ville foreslå endringer i forskriftene for å presisere forståelsen av forbudet på dette punktet.

Da regjeringen 11.06.2004 la fram forslaget til endringer av alkoholloven⁸¹ var som ventet departementets mening fortsatt at reklameforbudet skulle stå urørt. Departementet tolker EU-domstolens uttalelse annerledes enn det Marknadsdomstolen og svenske myndigheter har gjort og mener at det norske forbudet er fortsatt er holdbart i relasjon til våre forpliktelser etter EØS-avtalen. Departementet går i proposisjonen grundig gjennom dette og mener at det norske forbudet er proporsjonalt i forhold til de ulemper det innebærer for den frie bevegelse av varer og tjenester. EØS-avtalen har tilsvarende bestemmelser som de Sverige er bundet av; Romatraktaten. Det er derfor ikke uenighet om dette, men hvor langt en kan gå med hensyn til handelshindringer av hensyn til folkehelsen. Dette er basert på en proporsjonalitetsvurdering. Ved denne vurderingen kan en ikke uten videre basere seg på forholdene i Sverige, men må vurdere forbudet ikke ut fra norske forhold. EU-domstolens uttalelse i Gourmet-saken legger også opp til det. Departementet bygger sitt syn på at det norske forbudet er mer helhetlig enn det svenske var og at en må vurdere hele forbudet som sådan og ikke bare enkeltutslag. Det blir også argumentert med at reklameforbudet i alkoholloven aldri var noe tema i forhandlingene med EU om EØS-avtalen. Det avgjørende for om reklameforbudet blir stående er derfor om departementets vurdering av EØS-avtalens forpliktelser, spesielt om departementets tolkning av proporsjonalitetsprinsippet er riktig. Jeg vil nedenfor gå nærmere inn på dette.

b) Stortinget følger regjeringen

Stortingets sosialkomite la 23.11.2004 fram sin innstilling⁸² til regjeringens forslag til endringer i alkoholloven⁸³. Komiteens flertall⁸⁴ sluttet seg til regjeringens forslag om ikke å endre gjeldende forbud mot reklame for alkohol. Flertallet viste til eksempler på at utviklingen i flere land i Europa⁸⁵ går i retning av en innstramming av adgangen til reklame for alkoholholdig drikk og at det derfor ville være særdeles lite klokt av Norge å liberalisere et så viktig punkt i norsk alkoholpolitikk. Det kommer ikke frem noe nytt i komiteinnstillingen i forhold til det som står i proposisjonen.

Flertallet delte også departementets oppfatning om at det generelle norske reklameforbudet i alkoholloven § 9-2 åpenbart er forenlig med EØS art. 13 og klart innenfor det rettslige spillerom som EF-domstolen anga i Gourmet-saken. Flertallet mente det norske forbudet er omfattende og helhetlig, som gjør at det har er ikke-diskriminerende og effektivt. Forbudet likestiller alle reklamemedier og tillater ikke markedsføring av alkohol overfor forbrukere verken via norske aviser, TV-kanaler, internettsider eller noe annet norsk medium. Flertallet erkjent at det ikke er lett å måle effekten av et reklameforbud, siden reklameforbudet inngår som ett av mange alkoholpolitiske virkemidler som fungerer i et samspill. Men

⁸¹ Ot.prp. nr. 86 (2003-2004) Om lov om endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. og enkelte andre lover

⁸² Innst. O.nr.19 (2004-2005)

⁸³ Ot.prp. nr. 86 (2003-2004)

⁸⁴ Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet

⁸⁵ Frankrike har forbud mot alkohol- og tobakksreklame på TV, kino og radio (Loi Evin), Irland: regjeringen har varslet ønsker å skjerpe inn reglene for alkoholreklame. Storbritannia: Den britiske legeföreningen har anmodet regjeringen om å innføre totalforbud mot alkoholreklame. Latvia: regjeringen vurderer forbud mot alkoholreklame i TV.

flertallet var ikke tvil om at reklameforbudet også isolert sett spiller en betydelig rolle, og at dette var lagt til grunn av Stortinget flere ganger tidligere.

Flertallet i komiteen la vekt på forskningen som var gjennomført i New Zealand⁸⁶ om sammenhengen mellom bevissthet om ølreklame og forbruk noen år senere blant ungdom. Om markedsføringen overfor ungdom sier komiteen:

”Forfatterne viser til at markedsføring av alkohol har økt dramatisk de senere år og når stadig lenger inn i ungdoms hjemmesfære gjennom bruk av nye kommunikasjonsmetoder. I rapporten understrekes det videre at markedsføring av alkohol fremstår som en uhyre velfinansiert, kreativ og innflytelsesrik del av det moderne samfunn, og til at stadig mer sofistikerte blandinger av ulike markedsføringstiltak brukes for å tiltrekke, influere og rekruttere nye generasjoner av potensielle konsumenter.”

Om muligheten for å kunne ivareta hensynet til folkehelsen gjennom andre tiltak med mindre inngripende skadevirkninger for samhandelen mellom medlemslandene, for eksempel gjennom å relativisere forbudet med sikte på særlig utsatte målgrupper, uttalte sosialkomiteens flertall:

”Flertallet er imidlertid helt på linje med departementets vurdering, og slår fast at en slik løsning vil være en alkoholpolitisk meget uheldig løsning for Norge, og at håndhevingen ville bli langt vanskeligere.”

Flertallet viser til at Stortingets intensjon i 1975 var å vedta et mest mulig omfattende reklameforbud nettopp for å komplettere de strenge begrensingene for omsetningen av alkohol, jf. sosialkomiteen i Innst. O. nr. 61 (1972-1973). Komiteflertallet anså det norske reklameforbudet som generelt strengere enn det svenske og at det norske regelverket som *mer* forholdsmessig enn det svenske.

c) Men gjør forbudet mot indirekte reklame litt mer presist

EU-Kommisjonen har tidligere kritisert svensk lovgivnings manglende regulering av indirekte reklame for alkoholsvake produkter. Øl er et typisk nasjonalt produkt som kan få en konkurransefordel fremfor utenlandsk produsert øl, fordi lettøl er et unikt svensk produkt som utenlandske bryggerier ikke tilvirker. Det svenske Konkurransetilsynet⁸⁷ har av den grunn uttalt at de svenske alkoholreklamereglene ikke ivaretar EF rettens krav om konkurransenøytralitet. Sverige vil fra 1.1.2005 få en bestemmelse i alkoholloven som ivaretar dette⁸⁸. Markedsføringen i kommersielle annonser av alkoholholdige lettdrikker til forbruker må nå utformes på en slik måte at den ikke kan forveksles med markedsføring av alkoholdrikk. I slike annonser skal det heller ikke være tillatt å anvende varekjennetegnet som i sin helhet eller for noen del er i bruk for en alkoholdrikk eller er innarbeidet eller registrert for en slik drikk i samsvar med hva som er bestemt for varemerker. Departementet viste allerede i høringsnotatet til at forholdene i Norge var sammenlignbare i Norge og skrev bl.a.:

Erfaringene tilsier fortsatt grunn til bekymring over bransjens bruk av reklame for lettøl og andre alkoholfrie og -svake drikker til profilering av sine ordinære alkoholholdige produkter. Dette skjer gjennom reklame på parasoller, skilt til skjenkesteder og utstillinger i

⁸⁶ "Alcohol - no ordinary commodity"

⁸⁷ Konkurransverket

⁸⁸ 4 Kap. 11 b §

dagligvarebutikker, hvor produsenter har tilføyd "lettøl" i liten skrift bak et varemerke for et alkoholholdig produkt. Departementet håper at en klargjøring av regelverket vil motvirke slike brudd på regelverket. Det nye sanksjonssystemet som gir mulighet for pålegg om retting og tvangsmulkt, er et instrument som i større grad kan tas i bruk ved håndhevelsen av brudd på reklameforbudet, og åpner for et tettere samarbeid mellom Sosial- og helsedirektoratet og kommunene på dette området.

Departementet mener adgangen til å reklamere for lettøl, vørterøl og lignende produkter er godt ivaretatt, fordi det ikke foreligger noen begrensninger så lenge produktet har et eget distinkt varemerke/varekjennetegn som ikke er i bruk for en alkoholholdig drikk. I tillegg ivaretas hensynet til produsentene gjennom adgangen til å informere om hvem som står som produsent i reklamen. Dersom denne produsentinformasjonen gis gjennom samme varemerke/varekjennetegn som for alkoholholdig drikk (typisk "øllogoen"), blir imidlertid forbudet mot indirekte reklame verdiløst. Flere bryggerier produserer f.eks. alkoholfritt øl med eget varemerke/varekjennetegn, altså uten den vanlige "øllogoen" som går igjen på alle alkoholholdige øltyper. Disse produktene kan det fortsatt reklameres for. Reklame uten "øllogo" fremstår ikke som indirekte reklame. Enkelte bryggerier produserer også andre drikkevarer. Ringnes produserer f.eks. Farris. Av Farris-flasken fremgår det at produktet produseres av Ringnes, men firmanavnet Ringnes presenteres ikke i form av "øllogoen".

Departementet mente at det ikke var behov for å endre § 9-2, men varslet at den i forbindelse med forskriftsarbeidet etter revisjon av loven, ville foreslå endringer i alkoholforskriften § 9-1 annet ledd for å gjøre innholdet tydeligere og presisere forståelsen av § 9-2. I den forbindelse vil departementet søke å innarbeide Høyesteretts uttalelser i dommen om Aass og Hansa Borg bryggerier⁸⁹ om bruk av logo. Departementet oppfatter uttalelsen som et alminnelig prinsipp om at all massekommunikasjon av logo/varemerke i markedsføringsøyemed rammes av forbudet dersom en ikke uvesentlig del av den reklamen henvender seg til må antas å ville oppfatte den som alkoholreklame.

Forslaget til endringer i alkoholloven ble behandlet av Odelstinget og Lagtinget henholdsvis 06. og 14.12.2004. Reklameforbudet blir følgelig som før.

d) Hva vil skje fremover?

EFTA-domstolen vil avgi sin forhåndsuttalelse i "Vinforum"-saken i løpet av januar. Markedsrådet må da ta sin avgjørelse om hvorvidt vedtaket om tvangsmulkt er lovlig eller ikke. Markedsrådets avgjørelse kan så bli anket videre, helt til Høyesterett. Det vil derfor kunne ta tid før det foreligger noen endelig avgjørelse om lovligheten av tvangsmulkten og derav av grensene for reklameforbudet.

Samtidig har ESA den første "Vinforum"-saken til behandling. Den har vært stilt i bero i påvente av EFTA-domstolens forhåndsuttalelse. Dersom EFTA-domstolen følger EU-domstolen og ESA, og henviser vurderingen til de nasjonale domstoler kan det være vanskelig for ESA å avgjøre klagen forut for de norske domstoler. Det ville være i nåværende situasjon å sette seg utover domstolene.

17 Forskning på virkningen av alkoholreklame

⁸⁹ Rt. 2000 side 46

I følge en artikkel i tidsskriftet *Advances in Applied Microeconomics* for 2001⁹⁰, at alkoholreklame og særskilt måttfull alkoholreklame ikke har en økende effekt på konsumet, bare en varemerkeskanaliserende effekt. I artikkelen finnes en gjennomgang av et stort antall forskningsstudier som fastslår at måttfull alkoholreklame i tidsskrifter ikke påvirker alkoholkonsumet i en økt, men bare i en kanalisierende retning.

I NOU 2003 : 4 Forskning på rusmiddelfeltet⁹¹ foreligger en oppsummering av kunnskap om effekt av tiltak. Hovedkonklusjonen i denne studien er at det ikke vist klare sammenhenger mellom alkoholreklame eller informasjonskampanjer og påvirkning alkoholforbruk⁹². Dette gjelder både alkoholreklame, reklameforbud og holdningskampanjer mot alkoholforbruk. I utredningen sies det følgende om reklamens virkninger:

”Myndighetene kan påvirke innholdet i eller forby reklamekampanjer via lovverk eller via avtaler med alkoholindustrien. Myndighetene kan også kontrollere overholdelsen av lovgivning og regelverk. Det er inkludert to oversiktsartikler, men de oppgir ikke antall primærstudier.

Det finnes lite forskning på virkningene av regulering av alkoholreklame. I Canada, hvor helt eller delvis reklameforbud er innført i noen provinser, er det ikke vist at dette har noen effekt på det totale alkoholbruk i befolkningen. En sammenlikningsstudie fra 17 OECD land fant en assosiasjon mellom alkoholreklameforbud og redusert forbruk. Men en statistisk analyse av sammenhengen mellom ressurser brukt på reklame og alkoholforbruk, har ikke funnet noen sammenheng. Eksperimentelle studier av reklamens påvirkning har funnet enten ingen eller kortvarige effekt på holdninger og atferd.

Spørreundersøkelser om alkoholreklame og ungdom viser en liten, men signifikant assosiasjon mellom det å bli utsatt for og være seg bevisst reklame og kunnskap og holdninger om alkohol.

Mangelen på dokumentasjon av en sammenheng mellom alkoholreklame eller helseopplysningskampanjer om alkohol på forbruk, tyder på opplysningskampanjer som enkelttiltak har liten eller ingen virkning. Det kan likevel ikke utelukkes at helseopplysningskampanjer kan virke som en del av sammensatte tiltak i et samfunn. Reklameforbud er ikke det samme som informasjonskampanjer. En observert sammenheng mellom reklameforbud og lavt forbruk i flere land kan også skyldes et omvendt årsaksforhold; dvs at det er land med lavt forbruk i utgangspunktet som har innført reklameforbud”.

I Ot.prp. nr. 86 (2003-2004) innrømmer departementet at det er få studier, nasjonalt som internasjonalt, som har sett på forholdet mellom reklameforbud og alkoholkonsum, dvs. om alkoholreklame har den ønskede effekt. Årsaken kan etter departementets oppfatning blant annet være at det er vanskelig å måle effekten av, og gi en klar vitenskapelig begrunnelse for, ett enkelt virkemiddel når dette inngår i et samspill med flere tiltak som iverksettes for å oppnå det samme målet. Det er derfor behov for mer forskning i Norge på dette feltet. Som dekning for sitt syn på sammenhengen mellom alkoholreklame og forbruk viser departementet til rapporten: «*Alcohol - no ordinary commodity*»⁹³. Rapporten har tatt for seg nyere forskning som belyser utviklingen av effektive alkoholpolitiske virkemidler som har til formål å ivareta folkehelsen. I rapporten konkluderer forskergruppen at det ser ut til at begrensninger i adgangen til å reklamere for alkohol ikke har medført noen større nedgang i drikkingen og i de alkoholrelaterte skadene på kort sikt. Likevel har land som har strengere restriksjoner på reklame, likevel mindre drikking og færre alkoholrelaterte problemer.

⁹⁰ *Advances in Applied Microeconomics* Volume 10, Amsterdam : JAI, 2001: Advertising and Differentiated Products, red M. R. Baye och J. P. Nelson, Alcohol advertising and advertising bans: a survey of research methods results and policy implications

⁹¹ Avgitt til Sosialdepartementet februar 2003.

⁹² Vedlegg, Reklame og informasjonskampanjer

⁹³”Alcohol: no ordinary commodity”- research and public policy av Thomas Babor Oxford University Press, 2003 Et sammendrag finnes på norsk: Alkohol - ingen "ordinær" vare, Sirius forlag 2003.

Forfatterne viser imidlertid til at markedsføring av alkohol har økt dramatisk de senere år. og Den går dessuten stadig lenger inn i ungdoms hjemmesfære gjennom bruk av nye kommunikasjonsmetoder. Det understrekes videre at markedsføring av alkohol fremstår som en uhyre velfinansiert, kreativ og innflytelsesrik del av det moderne samfunn, og til at stadig mer sofistikerte blandinger av ulike markedsføringstiltak brukes for å tiltrekke, influere og rekruttere nye generasjoner av potensielle konsumenter.

Departementet trekker spesielt fram fra rapporten en flerårig studie gjennomført i New Zealand, som blant annet avdekket en sammenheng mellom bevisstheten om ølreklame hos 15-årige gutter og deres maksimale ølkonsum som 18-åringer.

Departementet mener at denne forskningen støtter antagelsen en i Norge har hatt om at gjentatt eksponering for alkoholreklame påvirker holdningen til bruk av alkohol og øker sannsynligheten for merforbruk. Departementet mener at dette i særlig grad gjelder for ungdom og at holdninger til alkohol formes i ung alder. Personer som utsettes for markedsføring av alkoholholdig drikk tidlig, har derfor større risiko for en tidlig drikkedebut og større alkoholkonsum som voksen enn ungdom som ikke utsettes for slik påvirkning. Fraværet av alkoholreklame vil dermed påvirke det alkoholpolitiske klimaet hos folk flest, og da spesielt hos barn og ungdom, mener departementet.

Departementet aviser argumentet om at reklame først og fremst er et virkemiddel i kampen om markedsandeler og ikke påvirker forbruket.. Det samme gjelder argumentet om at den relativt store forekomsten av redaksjonelt stoff om alkoholholdig drikk i aviser, tidsskrifter og fjernsynsprogrammer og muligheten for å bli eksponert for alkoholreklame via utenlandske medier gjør restriksjonene lite effektive. Erfaringer fra andre land viser at redaksjonell omtale av alkohol ikke avtar dersom det åpnes for kommersielle annonser i de nevnte mediene. men Den samlede eksponeringseffekten blir derfor større. Departementet viser også til USA hvor en har erfart at svært unge mennesker eksponeres for alkoholreklame også gjennom tidsskrifter som i utgangspunktet retter seg mot voksne lesere.

I Odelstingsproposisjonen er det nevnt lite om den forskningen som er gjort om alkoholreklamens effekter. I Gourmet-saken ble det lagt fram mer:

”Alkoholpolitikk for bättre folkehelse”⁹⁴. I følge boken viser forskningen at alkoholreklame synes å ha liten effekt på alkoholforbruket. Men undersøkelsene som dette baserer seg på er kritisert, både begrepsmessig og metodisk. De tverrkulturelle analysene av reklameforbud, korrelasjonsanalyser av reklameeksponering og longitudinella studier peker likevel alle på at alkoholreklamen har en viss betydning. Belegget for at reklamen har en liten, men bidraende effekt på drikketferden har derfor blitt noe sterkere enn tidligere.

I rapporten “International Handbok of Alcohol Dependence and Problems”⁹⁵ av Linda Hill og Sally Casswell er konklusjonen i sammenfatningen at synet på at alkoholreklame har en liten, men bidragende effekt på drikkemønstret, økt.

Artikkel ”Alkohol Consumption and Alcohol Advertising Bans” av Henry Saffer og Dhaval Dave, Applied Economics⁹⁶ fra 2002 inneholder en studie av sammenhengen mellom alkoholreklameforbud og alkoholforbruk. Den bygger på data fra 20 land under en tidsperiode av 26 år. Resultatet viser at et innført forbud kan minske alkoholforbruket med 5-8 %.

Artikkelen “Youth a Target of Alcohol Advertising in Magazines”, publisert av The Center on Alcohol Marketing and Youth, Washington, USA, viser at produsentene retter en stor andel av sin reklame til unge mennesker. Det fremgår av studien at amerikanske ungdommer så betydelig mer alkoholreklame i avisene i år 2001 enn voksne over 21 år. Mønstret å eksponere unge for mer alkoholreklame enn voksne, gjaldt for alle typer av drikker og merker utenom for vin. Ungdommer under 21 år var t.o.m. en hovedmålgruppe for bransjens avisannonsering i år 2001.¹³

⁹⁴ Giffith Edwards (red) Natur och Kultur, Stockholm 1996, (Orgiginaltittel: Alcohol policy and public good)

⁹⁵ Heather, Nick og Stockwell, Tim, Chichester : John Wiley, c2001

⁹⁶ NBER working paper series ; 7758 Cambridge, Mass. NBER, 2000.

I en amerikansk kongressrapport; The 10th Special report to the U.S. Congress on Alcohol and Health⁹⁷, fra juni 2000, er det foretatt en gjennomgang av studier som ble gjennomført på 1970-, 1980- og 1990- tallet. Den overgrepene sammenfatningen i rapporten er at forskningsresultatene innen området er blandede og langt i fra definitive.

Artikkel i Advertising, Alcohol Consumption and Abuse, A Worldwide Survey av Joseph C. Fisher, har kommet til samme konklusjon som den amerikanske kongressrapporten, nemlig at det ikke kan påvises at alkoholreklame påvirker alkoholforbruket. Diskret reklame økter ikke forbruket av alkohol, den har bare kanalisierende effekter. EU-kommisjonens "Working document" "Commercial Communications in the Internal Market" støtter oppfatningen at alkoholreklame ikke har til formål at øke forbruket av alkohol, men bare til hensikt å få de som allerede drikker alkohol at bytte varemerke.

Australsk rapporten "Consumption and Advertising of Alcoholic Beverages in Australia 1969-1986", av D I Smith, senior research Psychologist ved Western Australian Alcohol and Drug Authority. Den viser at en økning av alkoholreklame under 70- og 80-tallet ikke påvirket alkoholforbruket, som i samme tidsrom hadde gått ned.

Aartikkel i tidsskriftet Advances in Applied Microeconomics, Volume 10: Advertising and Differentiated Products⁹⁸, red M. R. Baye og J. P. Nelson, "Alcohol advertising and advertising bans: a survey of research methods results and policy implications": Av denne fremgår at alkoholreklame og særskilt moderat alkoholreklame ikke har en forbruksøkende, men bare en varemerkekanalisierende effekt. I artikkelen gjennomgås ett stort antall forskningsstudier.

Svakheten med den forskningen som er fremlagt er at den ikke gjelder norske eller i hvert fall skandinaviske forhold. Det er likevel vanskelig å foreta studier av reklamens effekter, fordi en ikke har mulighet for å studere hvordan folk reagerer på denne type reklame og måle effekten av den. I hvert fall ikke effekten av moderat reklame, som er begrenset til visse typer tidsskrifter.

I Ot.prp. nr. 86 sier likevel departementet:

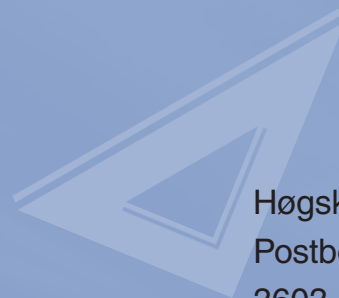
Departementet la avgjørende vekt på at reklameforbudet er et meget viktig etterspørselsreducerende tiltak med vesentlig, men vanskelig målbar, holdningsskapende effekt, og at dets betydning vil være økende etter hvert som andre alkoholpolitiske virkemidler utfordres på nasjonalt og internasjonalt plan. En tilsynelatende liten svekkelse i ett av de mange alkoholpolitiske virkemidlene som samlet utgjør Norges effektive helhetlige alkoholpolitikk, vil på sikt kunne få store konsekvenser.

18 Nordmenns syn på alkoholreklame

En undersøkelse som Statens institutt for rusmiddelforskning har utført viser at 72 prosent av den norske befolkning ville opprettholde forbudet mot alkoholreklame. Det er spesielt stor motstand mot reklame rettet mot barn og ungdom, og reklame som fremmes på arenaer hvor folk flest vil ha rusfritt miljø, som for eksempel idrettsarrangementer.

⁹⁷ Alcohol and health : tenth special report to the U.S. Congress, Washington : U.S. Department of health and human services. Public Health Service. National Institutes of Health. National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism, 2000.

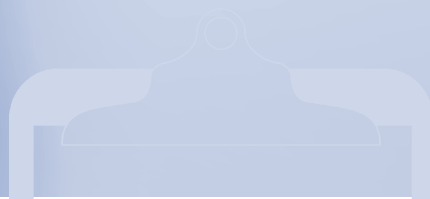
⁹⁸ Advertising and differentiated products (red)Michael R. Baye, Jon P. Nelson. Saffer, Henry The alcohol consumption and alcohol advertising bans ,Cambridge, Mass. : NBER, 2000 NBER working paper series ; 7758 Advances in applied microeconomics ; vol. 10 Amsterdam : JAI, 2001.



Høgskolen i Buskerud
Postboks 235
3603 Kongsberg
Telefon: 32 86 95 00
Telefaks: 32 86 98 83

www.hibu.no

ISSN 0807-4488



HØGSKOLEN
i Buskerud