

Helse- og omsorgsdepartementet

Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:

Saksbehandler:

Dato:

15/1483-7

Kristina Therese Klæboe

21.04.2015

Helsedirektoratets hørings svar- Endringer i alkoholoven §§ 1-6 og 1-4 c - Varighet på kommunale salgs- og skjenkebevillinger mv.

Helsedirektoratet viser til høringsbrev og høringsnotat av 11.2.2015 fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Høringen gjelder endringer i lov av 2. juni 1989 nr. 27 lov om omsetning av alkoholholdig drikk mv.(alkoholoven) §§ 1-6 og 1-4 c.

Kort om forslaget

HOD foreslår å gjøre endringer i alkoholoven § 1-6, omtalt som den såkalte fireårsregelen. Etter gjeldende rett kan salgs- og skjenkebevillinger ikke gis for mer enn fire år av gangen. Det må søkes om ny bevilling innen 30. juni året etter at nytt kommunestyre har tiltrådt. HOD foreslår å endre bestemmelsen slik at kommunene kan velge å la salgs- og skjenkebevillinger løpe utover fire år. Departementet foreslår to alternative løsninger for dette:

Alternativ 1: Fireårsregelen opprettholdes som hovedregel, men kommunen kan vedta at alle eller noen bevillinger skal fortsette å løpe i fire år til. Kommunestyret må først foreta en gjennomgang av alkoholpolitikken og det må lages retningslinjer for valg av hvilke bevillinger som skal løpe videre og hvilke som ikke skal det.

Alternativ 2. Hovedregelen blir at bevillinger skal løpe inntil videre, på ubestemt tid. Kommunene kan likevel vedta at alle eller noen bevillingshavere må søke om fornyelse. Også dette må skje etter en gjennomgang av alkoholpolitikken og det må lages retningslinjer for hvilke bevillinger som skal og ikke skal løpe videre.

Det foreslås videre en endring i alkoholoven § 1-4c som innebærer at det også gis adgang til å handle fra grossist for innehavere av salgs- og skjenkebevillinger for en enkelt bestemt anledning.

Etter gjeldende rett kan engrossalg bare skje til innehavere av ordinære salgs- og skjenkebevillinger. Engrossalg kan ikke skje til den som har bevilling for en enkelt bestemt anledning eller en ambulerende bevilling.

Helsedirektoratet - Divisjon folkehelse

Avdeling befolkningsrettet folkehelsearbeid

Kristina Therese Klæboe, tlf.: 24163877

Postboks 7000 St. Olavs plass, 0130 Oslo • Besøksadresse: Universitetsgata 2, Oslo • Tlf.: 810 20 050

Faks: 24 16 30 01 • Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no

Del 1. Endringer i alkoholloven § 1-6

1.1 Oppsummering

Formålet med dagens fireårsregel er å gi kommunene et alkoholpolitisk instrument, som blant annet skal sikre at kommunene kan endre retning i alkoholpolitikken. Erfaringen viser imidlertid at fornyelsesprosessen er svært ressurskrevende og at den sjelden brukes som tiltenkt. Faktum er at et overveiende flertall av bevilningene uansett blir fornyet. Etter direktoratets vurdering er det viktig å sikre at regelverket legger til rette for mest mulig effektiv ressursutnyttelse opp mot alkohollovens formål.

Direktoratet er derfor enig i de formålene departementet har fremsatt som begrunnelse for endringsforslagene: bidra til ressursbesparelse for kommuner og næringen og økt forutsigbarhet for bevilingshaverne, samtidig som kommunenes frihet til å endre den lokale alkoholpolitikken skal ivaretas.

Direktoratet kan imidlertid ikke se at de to foreslåtte alternativene, slik de nå er utformet, oppfyller de tiltenkte formål på en tilstrekkelig god måte. Direktoratet stiller blant annet spørsmål ved om forslagene vil medføre den grad av ressursbesparelser departementet forventer, især dersom kommunen benytter den nye muligheten til å fatte vedtak om at det kun er et utvalg av bevilningene som skal fornyes. Selv om dette kan føre til reduksjon av antallet fornyessaker, vil det medføre en ny type ressursbelastning for kommunen, i form av utarbeidelse av retningslinjer og politisk saksbehandling av disse. Direktoratet kan heller ikke se at de to forslagene innebærer økt forutsigbarhet for bevilingshaverne, da bevilingshaverne fortsatt må forholde seg til at det *kan* komme et krav om fornyelse hvert fjerde år. Direktoratet er videre enig med departementet i at det er avgjørende at kommunenes alkoholpolitiske frihet må ivaretas, men kan ikke se at det er vurdert hvorvidt dette hensynet er ivaretatt i alkohollovens øvrige bestemmelser eller annet regelverk. Det fremstår heller ikke som om departementet har vurdert om det kan finnes alternative løsninger for å ivareta dette. På denne bakgrunn anser direktoratet at det er behov for å se på en mer helhetlig løsning for å ivareta de nevnte formålene og samtidig bidra til bedre oppnåelse av alkohollovens formål og generelle folkehelsehensyn. Det vises til nærmere vurdering under punkt 1.2.

Med bakgrunn i direktoratets rolle som regelverksforvalter, har direktoratets også vurdert de konkrete forslagene (alternativ 1 og 2) opp mot de oppgitte formålene, og sett på hvilke virkninger og konsekvenser disse vil kunne medføre. Det vises til nærmere vurdering av de konkrete forslagene under del 2.

1.2 Vurdering av forslaget hovedinnhold opp mot formålene og eventuelle alternativer

Formålet med å gjennomføre endringer i alkohollovens § 1-6 er i henhold til høringsnotatet todelt: Først og fremst skal det føre til ressursbesparelser for kommunene og næringen, dernest skal det gi bevilingshaverne økt forutsigbarhet. Målet er å sikre god oppnåelse av disse formålene, uten at kommunenes alkoholpolitiske frihet svekkes.

Felles for begge de fremsatte løsningsalternativene er at kommunen hvert fjerde år skal ha frihet til 1) å foreta en ordinær fornyelsesprosess, tilsvarende dagens ordning¹ 2) å la alle bevillinger løpe videre i fire år til uten krav til fornyelse² eller 3) å vedta at et utvalg av bevilingshaverne må søke på nytt³.

Etter direktoratets vurdering er det kun ved å velge den andre løsningen – å la alle bevillinger løpe videre – at kommunen kan påregne vesentlige ressursbesparelser. Et slikt valg vil medføre at kommunen ikke trenger å bruke ressurser til saksbehandling av fornyessøknader overhodet. Med tanke på de økonomiske utfordringer mange kommuner har, vil dette i seg selv kunne være et sterkt incentiv til å velge denne løsningen. I tillegg er det ikke usannsynlig at kommunen vil bli utsatt for press/lobbyvirksomhet fra bransjeaktører som selvsagt også vil foretrekke en slik løsning. Etter direktoratets vurdering er det på denne bakgrunn ikke upåregnelig at et stort antall kommuner i praksis vil velge denne løsningen. Slik forslaget er utformet, vil dette kunne gi konsekvenser som ikke synes vurdert i høringsforslaget, herunder at det åpner for at vandelskravet ikke blir sjekket etter første innvilgelse av bevilning. Videre er det ikke upåregnelig at det vil kunne skapes en slags «hevd» i kommunen for å la bevilningene løpe videre, slik at det blir politisk vanskelig for et nytt kommunestyre å snu. Direktoratet stiller spørsmål ved om det er departementets ønske at dette skal bli den ordinære løsningen i norske kommuner.

Når det gjelder den tredje løsningen – å lage retningslinjer for utvelgelse av hvilke bevillinger som skal fornyes – er det direktoratets oppfatning at det er svært usikkert om dette i realiteten vil føre til ressursbesparelser for kommunen. Det vises her til at utarbeidelse av slike retningslinjer i seg selv vil kunne innebære en stor mengde saksbehandling, både knyttet til saksforberedelse, politisk behandling, informasjon til bevilingshavere og media mv. Det må også antas at kommunen vil bli nødt til å underrette alle bevilingshaverne om kommunens beslutning, både de man beslutter skal fornyes og de som skal løpe videre. Løsningen flytter videre mye av arbeidet med salgs- og skjenkebevillinger til politisk nivå. Direktoratet antar også at det vil være vanskelig for kommunen å utarbeide gode kriterier for utvelgelsen. Dersom kriteriene blir for vide, vil det kanskje ikke føre til noen besparelse, da antallet bevilingshavere som må søke likevel blir veldig høyt. Blir kriteriene for smale, kan det tenkes at hensynene bak dem ikke blir ivaretatt. I tillegg kan det tenkes at kommunen vil motta mange klager fra bevilingshavere som må søke på nytt og som mener seg usaklig forskjellsbehandlet. Videre sikrer heller ikke denne løsningen at alle bevilingshavere blir vandelsjekkert med jevne mellomrom. På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål

¹ Ved alternativ 1 er utgangspunktet at alle bevillinger skal fornyes hvert fjerde år og kommunen trenger ikke å fatte vedtak om det, ved alternativ 2 er utgangspunktet at bevilningene er løpende, slik at kommunen må fatte et formelt vedtak om at alle bevillinger skal fornyes.

² Ved alternativ 1 må kommunen fatte vedtak om at bevilningene skal løpe fire år til uten krav om fornyelse, ved alternativ 2 er utgangspunktet at bevilningene er løpende, kommunen behøver således ikke å foreta seg noe.

³ Ved begge alternativer, må kommunen fatte vedtak om at et utvalg av bevilningene skal fornyes og lage retningslinjer for hvilke bevillinger som skal omfattes av kravet.

ved om det er realistisk at kommunene velger denne løsningen, særlig dersom de erfarer at det er lite formålstjenlig.

Når det gjelder hensynet til forutsigbarhet, er det direktoratets oppfatning at ingen av de tre nevnte løsningene vil ivareta hensynet til forutsigbarhet på en bedre måte enn dagens ordning. Uansett hvilken løsning kommunen velger, må bevillingshaverne forholde seg til at de *kanskje* må søke på nytt hvert fjerde år. De vil ikke heller vite hva som gjelder før det nye kommunestyret har behandlet spørsmålet. Før dette er gjort, vil det være uvisst om kommunen vil vedta at alle, noen eller ingen av bevillingene skal fornyes og hvilke kriterier som vil legges til grunn.

Dersom kommunen velger å utarbeide retningslinjer for å velge ut visse bevillingshavere som må søke på nytt, kan det også skape usikkerhet hos de bevillingshaverne som er utvalgt og det kan også tenkes at mange vil oppleve det som urettferdig. Det vil blant annet kunne oppstå spørsmål ved om kommunen har foretatt usaklig forskjellsbehandling ved valg av kriteriene, for eksempel om kriteriene er «skreddersydd» for å omfatte bestemte steder som kommunen har et ønske om å stenge.

Mens kravet om fornyelse i dag gjelder likt for alle, kan kravet etter det nye systemet oppfattes som en vesentlig ulempe sammenlignet med andre aktører. Forslaget vil dessuten kunne føre til store ulikheter - og dermed ulike konkurransevilkår - mellom kommuner, i strid med det myndighetene ellers prøver å oppnå. Ulikhet i søknadsbehandlingen kan også gi særlige utfordringer for nasjonale kjeder.

Direktoratets konklusjon er etter dette at de fremsatte forslagene ikke er tilstrekkelig egnet til å oppnå de tilsiktede formål. Direktoratet har på denne bakgrunn sett på om det er mulig å finne en helhetlig løsning for å ivareta formålene på en bedre måte, uten at kommunenes alkoholpolitiske frihet svekkes vesentlig.

Utgangspunktet for norsk alkoholpolitikk er at alkohol er en lovlig vare, men at det er nødvendig med ulike virkemidler for å begrense skadevirkningene av forbruket. Bevillingssystemet er kun ett av flere virkemidler for å oppnå formålet i alkoholloven; å begrense de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære, blant annet ved å begrense forbruket av alkohol, jf. alkoholloven § 1-1. Foruten bevillingssystemet er blant annet reklameforbudet, vinmonopolordningen, tids- og aldersbegrensninger og avgiftspolitikken viktige virkemidler. Forslaget kan derfor ikke vurderes isolert, men må sees i sammenheng med den helhetlige tilnærmingen til virkemidlene som alkoholpolitikken bygger på, hvor ulike regulatoriske og pedagogiske virkemidler er ment å utfylle og bygge opp under hverandre.

Formålet med bevillingssystemet er å gi kommunene et alkoholpolitisk instrument for å oppnå alkohollovens formål, å redusere samfunnsmessige og individuelle skader av alkoholbruk. Det er etter direktoratets syn viktig å finne en løsning som ivaretar

kommunens evne til å styre alkoholpolitikken og som også oppmuntrer til sterkere fokus på folkehelse. Kommunenes selvråderett på dette området verdsettes også høyt av landets kommuner.

Det er derfor avgjørende at eventuelle endringer i gjeldende regelverk ikke griper for sterkt inn i den alkoholpolitiske friheten. På den annen side er det viktig at de endringer som gjøres er egnet til å oppfylle sine formål. Høringsnotatet kan imidlertid gi et inntrykk av at kommunenes alkoholpolitiske frihet er avhengig av at det skal eller kan kreves søknad om fornyelse hvert fjerde år. Det er ikke vurdert hvorvidt denne friheten er ivaretatt i andre regler i eksisterende regelverk, eller om den kan ivaretas gjennom endringer i andre regler.

Direktoratet er av den oppfatning av det er viktig å synliggjøre de muligheter for alkoholpolitisk styring som ligger i andre deler av alkoholloven, forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige regler. Blant annet må det være klart at kommunen, med grunnlag i generell forvaltningsrett, kan gjøre endringer i reguleringsplaner og forskrifter som kan medføre betydelige endringer i bevillingshavernes rammevilkår, og i ytterste konsekvens føre til at bevillinger kan trekkes tilbake. Videre kan det foreligge tungtveiende samfunnsmessige hensyn i enkeltsaker som gir grunnlag for å trekke gitte bevillinger tilbake.

Kommunen kan blant annet:

- endre reguleringsplaner og generelle retningslinjer/forskrifter
- endre kommunale salgs- og skjenketider, jf. alkoholloven §§ 3-7 og 4-4
- tilbakekalle gitte bevillinger etter forvaltningsloven § 35, 5. ledd, jf. ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, som blant annet gir adgang til tilbakekall på grunnlag av tungtveiende samfunnsmessige hensyn. Slike hensyn kan for eksempel være fare for liv/helse, miljøhensyn, vesentlige politiske/samfunnsmessige endringer mv.
- redusere antall salgs- og skjenkesteder, totalt eller i enkelte områder, ved å beslutte at det ikke skal gis nye bevillinger her (tilsvarende ansettelsesstopp). Dette vil for eksempel kunne gjelde ved søknader om helt ny bevilling eller etter eierskifte.

På denne bakgrunn mener direktoratet at det bør presiseres i rundskriv hvilken adgang kommunen har til å endre alkoholpolitikk og rammevilkår uavhengig av fireårsregelen.

Som virkemiddel for å ivareta den alkoholpolitiske friheten, mener direktoratet fireårsregelen (og forslagene i høringsnotatet) først og fremst vil ha betydning dersom kommunen ønsker å redusere antallet bevillinger, dvs. at kommunen ønsker å sette et tak på antall bevillinger som er lavere enn antallet eksisterende bevillinger i kommunen generelt eller i bestemte geografiske områder. I dag kan dette kun gjøres i forbindelse med fornyelsesprosessen, ettersom bevillingene på dette tidspunktet løper ut. I praksis er dette en mulighet som brukes lite, kanskje fordi det vil innebære nedleggelse av

virksomheter og arbeidsplasser. Etter direktoratets vurdering er det likevel viktig å ivareta kommunenes mulighet til å gjøre slike grep, dersom det politiske ønsket for det skulle oppstå.

Direktoratet mener på denne bakgrunn at det bør vurderes om det bør inntas en tilbakekallsbestemmelse i alkoholloven, som tydeliggjør og presiserer hvilke muligheter kommunen har til å trekke tilbake bevillinger. Ved å stadfeste gjeldende forvaltningsrettslige prinsipper i alkoholloven, øker sannsynligheten for at kommunene vil bruke dette som et virkemiddel ved behov. I tillegg kan det presiseres at vesentlige endringer i alkoholpolitikken er et tungtveiende samfunnshensyn som kan gi grunnlag for tilbakekall.

Mange forvaltningslover har en slik tilbakekallsbestemmelse og direktoratet anser at dette vil være en mer effektiv løsning for å ivareta de nevnte formål. Ved å presisere adgangen i en egen bestemmelse i alkoholloven, vil det også skape større klarhet knyttet til hvilke hensyn som kan vektlegges i en eventuell tilbakekallssak.

Dersom grunnlag for tilbakekall foreligger, vil kommunen ut fra forvaltningsmessige «fra det mer til det mindre»-betraktninger, også kunne sette eller endre vilkårene for bevillingen. Etter direktoratets vurdering bør det uansett vurderes om en slik adgang kan stadfestes og presiseres i en eventuell tilbakekallsbestemmelse. Det vil da også være mulig å fastsette en lavere terskel for fastsetting eller endring av vilkår enn for vedtak om tilbakekall.

Dersom kommunene gis en slik mulighet er det direktoratets oppfatning at behovet for fireårsregelen vil bortfalle, hva gjelder hensynet til alkoholpolitisk frihet, slik at bevillinger kan gis inntil videre. Ved en kombinasjon av løpende bevillinger og en tydelig tilbakekallsbestemmelse, vil man også kunne oppnå formålene om ressursbesparelser for kommune og næring og forutsigbarhet for bevillingshaverne. På den annen side vil det fortsatt innebære et tydelig signal til bevillingshaverne om at de opererer på et område som er spesielt og der forutsetningene for driften kan endre seg.

Direktoratet mener imidlertid det er viktig at en endring i regelverket også oppmuntrer kommunene til å ha en bevisst alkoholpolitikk, skaper gode rammevilkår for de seriøse aktørene, og bidra til at det er attraktivt å drive langsiktig. For å sikre dette må en slik løpende bevillingsordning suppleres med andre endringer. I det følgende vil direktoratet se på ulike løsninger som kan være aktuelle.

Etter direktoratets syn innebærer hensynet til forutsigbarhet først og fremst at bevillingshavere som driver innenfor regelverket skal kunne drive langsiktig. Men så lenge kommunen skal kunne endre sin alkoholpolitikk, vil det imidlertid alltid eksistere en usikkerhet for disse aktørene, dersom det skjer vesentlige endringer i alkoholpolitikken, eller andre tungtveiende samfunnsmessige hensyn tilsier at deres

interesser må vike. I tillegg må innehavere av salgs- og skjenkebevillinger - i likhet med aktører som driver virksomhet på andre områder - også til enhver tid innrette seg etter endringer i gjeldende regelverk. Samtidig er det et rimelig og grunnleggende prinsipp i forvaltningsretten at det skal noe mer til for å tilbakekalle en tillatelse som er i bruk og innehaveren har innrettet seg etter, enn å avslå en søknad om førstegangstillatelse.

Gode rammevilkår for de seriøse aktørene forutsetter på den annen side at regelverket ikke gir konkurransefortrinn til useriøse aktører, aktører som ikke har et ønske om å drive innenfor regelverkets rammer. Helsedirektoratet viser i denne forbindelse til FAFOs rapport om «Arbeidsforhold i utelivsbransjen»(2014). Det fremgår her at det er en rekke utfordringer knyttet til utøvelsen av salgs- og skjenkebevillinger. Rapporten peker blant annet på de vanligste formene for useriøsitet i restaurantbransjen. Det som nevnes er svart arbeid, unndragelse av merverdiavgift, utnyttelse av ansatte, konkursrytteri og smuglervarer.

Vandelskravet i alkoholloven § 1- 7 b skal sikre at det ikke gis salgs- og skjenkebevilting dersom bevillingshaver eller personer med vesentlig innflytelse på virksomheten ikke har uklanderlig vandel i forhold til alkohollovgivningen, bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål, samt skatte- og avgiftslovgivningen. Det er imidlertid en utfordring at kommunene sjelden sjekker vandelskravet utenom fornyelsesprosessen hvert fjerde år. Selv om politi, skatte- og avgiftsmyndigheter har meldeplikt til kommunen om et hvert forhold som har betydning for vandelen, erfarer direktoratet heller ikke at denne ordningen fungerer som ønskelig i dag. Fraværet av innrapporterte forhold fra disse instansene er etter direktoratets erfaring ikke ensbetydende med at alkohollovens vandelskrav er oppfylt.

Gjeldende regelverk inneholder heller ingen bestemmelse som gir hjemmel for å føre tilsyn med hvordan kommunene utøver sin rolle som bevillings- og kontrollmyndighet. En konsekvens av dette er at fornyelsesprosessen kan virke som en sovepute for kommunene når det gjelder sjekk av vandelskravet.

For å sikre at vandelskravet fungerer som et effektivt virkemiddel, mener direktoratet det bør vurderes å innføre et krav om at kommunen må foreta regelmessig vandelssjekk, for eksempel hvert annet år. Dette gjelder uansett hvilken løsning som til slutt velges, da ingen av de nåværende løsningsforslag ivaretar behovet for jevnlig vandelssjekk.

Pr. i dag er virkningen av brudd på vandelskravet regulert i alkohollovens inndragningsbestemmelse, noe som fremstår uheldig, da dette medfører at vilkårene for bevilning ikke lenger er til stede. Etter direktoratets vurdering er det således tale om en tilbakekallsgrunn og det vil være naturlig å innta dette i en eventuell tilbakekallsbestemmelse.

For å møte utfordringene som FAFOs rapport peker på og samtidig legge forholdene til rette for de aktørene som ønsker å drive i tråd med regelverket, vurderer direktoratet at det også vil være hensiktsmessig å vurdere om området for vandelskravet bør utvides ytterligere, slik at for eksempel alvorlige brudd på arbeidsmiljøloven omfattes. Slik direktoratet ser det, kan bruk av ulovlig arbeidskraft vanskelig forenes med hensynet til forsvarlig utøvelse av en salgs- eller skjenkebevilling.

Direktoratet vurderer også at det kan være hensiktsmessig å vurdere andre mekanismer for å bidra til å redusere antallet useriøse aktører og bidra til langsiktighet i bransjen. En mulighet er å endre kravene til de som søker om bevilling. Eksempler på slike tiltak kan være søknadsgebyr. Etter gjeldende rett er det heller ikke noe vandelskrav til personer/virksomheter som har overtatt en salgs- eller skjenkevirksomhet og har rett til å drive på tidligere eiers bevilling frem til søknaden er behandlet. Dette innebærer at personer som ikke oppfyller vandelskravet kan drive slik virksomhet i inntil 4 måneder. Det bør også vurderes om det kan innføres regler som avhjelper denne svakheten i systemet, for eksempel et forenklet vandelskrav. En mulig løsning kan være å stille krav om at ny eier selv må fremlegge politi- og skatteattest i forbindelse med overtakelse av en salgs- eller skjenkevirksomhet.

Til slutt vil direktoratet fremheve at det er viktig for oppnåelse av alkohollovens formål at det også blir et større fokus på hvordan kommunen skal benytte seg av alkoholpolitiske planer som virkemiddel. I dag er dette regulert i alkoholloven § 1-7 d som krever at kommunen skal utarbeide en alkoholpolitisk plan. Det foreligger imidlertid få retningslinjer for hvordan og hvor ofte slike handlingsplaner skal utarbeides. For å styrke kommunenes alkoholpolitiske frihet og bevissthet, mener direktoratet det også bør vurderes om det bør forskriftsfestes et krav om at den alkoholpolitiske handlingsplanen skal gjennomgås hvert fjerde år. Disse bestemmelsene bør ses i sammenheng med Folkehelseovens krav til oversikt over helsetilstanden og påvirkningsfaktorer, der alkoholens konsekvenser i lokalsamfunnet synliggjøres. Dersom det innføres en tilbakekallsbestemmelse vil viktige endringer i den alkoholpolitiske handlingsplanen kunne gi tilbakekallsgrunnlag.

Del 2. Helsedirektoratets kommentarer til de konkrete forslagene i høringsnotatet

Som tidligere nevnt kan ikke direktoratet se at noen av de foreslåtte alternativene, slik de nå er utformet oppfyller de tiltenkte formål på en tilstrekkelig god måte. Likevel vil direktoratet i det følgende vurdere de konkrete forslagene (alternativ 1 og 2) og se på hvilke virkninger og konsekvenser disse vil kunne medføre.

2.1 Forslagets alternativ 1

Det første alternativet innebærer en videreføring av dagens situasjon om at salgs- og skjenkebevillinger som hovedregel skal fornyes hvert fjerde år. Det foreslås at det skal inntas et unntak fra denne hovedregelen. Unntaket innebærer at kommunen, etter en gjennomgang av alkoholpolitikken, kan beslutte at alle eller enkelte bevillinger ikke skal

opphøre. Disse bevillingene vil da løpe videre i fire nye år, frem til 30. juni etter at nytt kommunestyre tiltrer.

For at kommunen skal kunne beslutte at en bevilling ikke skal opphøre, følger det av forslaget at det må foretas en gjennomgang av alkoholpolitikken. Dette innebærer at kommunen må foreta en samlet vurdering av hvilke bevillinger det ikke er hensiktsmessig skal være gjenstand for en fornyelse, og hvilke bevillinger som skal følge bestemmelsens hovedregel.

Det foreslås videre at kommunen «*kan fastsette nærmere retningslinjer for hvilke bevillinger det må søkes om fornyelse for*». Direktoratet bemerker at bestemmelsen er utformet slik at det er fornyelse som er hovedregelen, og er dermed lovens utgangspunkt. Direktoratet vurderer det som en bedre lovteknisk måte å regulere dette på at det er retningslinjer for hvilke bevillinger det i utgangpunktet ikke er behov for å fornye som bør fastsettes. For at forslaget skal fungere som tiltenkt, er det imidlertid nødvendig at kommunen både har et forhold til hvilke bevillinger som skal fornyes og hvilke som kan unntas slik behandling.

Det foreslås at «*Kommunen kan beslutte at ingen bevillinger skal opphøre eller fastsette nærmere retningslinjer for hvilke bevillinger det må søkes om fornyelse av bevilling for*». Slik bestemmelsen er utformet, jf. bruken av begrepet «kan», vil det kunne skape forvirring med hensyn til hvorvidt det ikke er et krav om at slike retningslinjer skal foreligge. Dette bør endres slik at det blir tydelig at kommunen er pålagt å utarbeide slike retningslinjer.

Departementet påpeker at kommunen i dag har en plikt til å vurdere alkoholpolitikken i kommunen. For å sikre at alkoholpolitikken i kommunen er politisk styrt skal kommunen som et minimum ha en alkoholpolitisk handlingsplan, og det anbefales en helhetlig rusmiddelpolitikk handlingsplan. Det blir påpekt at det ligger en forutsetning om at de politiske organene gir retningslinjer for alkoholpolitikken. Departementet anbefaler at de retningslinjene som kommunen ønsker å legge til grunn for innvilgelse av salgs- og skjenkebevillinger, tas inn i den alkoholpolitiske/rusmiddelpolitiske handlingsplanen, eventuelt i en bredere folkehelseplan. Helsedirektoratet støtter denne vurderingen.

I forslaget blir det foreslått at kommunen kan sette nærmere retningslinjer for hvilke bevillinger det må søkes om fornyelse for. Departementet nevner eksempler på kriterier som kan legges til grunn i denne utvelgelsen.

- Det blir foreslått at det kan legges til grunn i utvelgelsen av om en bevilling skal fornyes at «skjenkestedet har brutt bevillingen». Direktoratet forstår det slik at det her menes at det er avdekket overtredelser av alkoholloven med tilhørende forskrifter eller utøvelsen er i strid med vilkår satt i bevillingsvedtaket. Direktoratet vurderer dette som et relevant kriterium for en slik utvelgelse. Det bør vurderes om det skal spesifiseres hvilke overtredelser som skal utløse en

fornyelse, eller om det skal gjelde alle overtredelser generelt. Dette har betydning for antallet bevillinger som skal fornyes.

- Et annet eksempel som nevnes er at det har skjedd mange virksomhetsoverdragelser. Direktoratet påpeker at virksomhetsovertagelser i seg selv ikke bør være et moment som taler for at en bevilling må søke om fornyelse. Ved overdragelse faller bevillingen bort. Det må søkes om ny bevilling. Ved innvilgelse av slike søknader blir det foretatt en tilsvarende vurdering slik som ved fornyelsen. Det fremstår som lite hensiktsmessig at en bevilling som nylig har blitt innvilget skal være gjenstand for en fornyelsesprosess.
- Videre nevnes utskiftning av styrer og stedfortreder som et annet eksempel. Direktoratet har et inntrykk av at det er mange bevillingshavere som bytter styrer og stedfortreder i løpet av en bevillingsperiode. Et slikt kriterium vil kunne medføre at svært mange bevillinger må være gjenstand for fornyelse.
- Videre blir «*mistanke om manglende vandel*» nevnt. Direktoratet bemerker at enten så oppfyller bevillingshaver eller personer med vesentlig innflytelse vandelskravet eller så gjør de det ikke. For å kunne inndra eller avslå en søknad på grunn av ikke uklanderlig vandel, må kommunen dokumentere at vandelskravet ikke er oppfylt. Kan ikke kommunen dokumentere dette, kan ikke dette vektlegges selv om det foreligger mistanke om dette. I en slik situasjon vil ikke en fornyelsesprosess avdekke andre forhold enn det kommunen kan avdekke ved å foreta en løpende vandelskontroll. Dersom det foreligger en mistanke om at vandelskravet ikke er oppfylt, bør kommunen undersøke forholdene nærmere ved å henvende seg til andre instanser. Det er ikke hensiktsmessig eller ønskelig at kommunen venter til utløpet av bevillingsperioden i en slik situasjon.

Direktoratet vurderer som nevnt at det er en mer hensiktsmessig løsning og en bedre lovteknisk måte at det nedfelles retningslinjer om hvilke kriterier som kan legges til grunn i utvelgelsen av hvilke bevillinger som ikke skal fornyes. Disse bevillingene vil da ikke være gjenstand for fornyelse og vil løpe videre ut neste bevillingsperiode, med mindre de blir inndratt eller tilbakekalt. Direktoratet nevner her følgende:

- Et eksempel på hvor det kan være hensiktsmessig at bevillingen løper videre, er hvor det nylig har skjedd en overdragelse. I en slik situasjon vil kommunen ha behandlet, vurdert og innvilget en søknad om ny bevilling for kort tid tilbake. Det fremstår som lite hensiktsmessig og dårlig bruk av resurser at en slik bevilling skal fornyes. Dersom dette inntas i en retningslinje, bør det imidlertid presiseres hva som er å betegne som nylig. Direktoratet forslår at det kan for eksempel være 6 måneder eller 1 år tilbake i tid.

- Et annet eksempel på en bevilling det kan være aktuelt at skal løpe videre, er bevillinger som ikke har blitt benyttet i den siste tiden. Bevillinger hvor bevillingshaveren ikke har utøvet salgs- eller skjenkevirksomhet opphører ikke automatisk, kommunen må fatte vedtak om dette. Men dersom kommunen ikke gjør dette, foreligger det en bevilling selv om den ikke blir benyttet. Det kan fremstå som lite hensiktsmessig å behandle søknader hvor bevillingen ikke har blitt tatt i bruk.
- Et tredje eksempel kan være bevillinger hvor det omsettes svært lite alkoholholdig drikk. Slike steder kan være kantiner, turisthytter, aldershjem, eller andre institusjoner som har en skjenkebevilling, men hvor det skjenkes svært lite alkoholholdig drikk. Omsetningsoppgaven vil være sentral i en slik i vurdering, da den gir opplysninger om hvor mye alkoholholdig drikk som har blitt omsatt.

Det fremgår også av forslaget at kommunen kan beslutte at en bevilling ikke skal opphøre, men at vilkår som er satt i bevillingsvedtaket skal endres. Direktoratet forutsetter at det åpnes opp for at det kan settes helt nye vilkår.

Direktoratet vurderer at alternativ 1 er enklere lovteknisk å innføre enn alternativ 2, da det foreslås et unntak fra hovedregelen som eksisterer i dag. Fireårsregelen er kjent og innarbeidet.

Det fremgår av høringen at det ikke er hensiktsmessig at det søkes om fornyelse før kommunen har foretatt en helhetlig vurdering alkoholpolitikken. Direktoratet er enig i dette.

Vil alternativ 1 redusere bevillingshavernes ressursbruk?

Det fremgår av høringsnotatet at det er ukjent hvor mye ressurser aktørene i næringslivet bruker i forbindelse med fornyelse av bevillinger. Det blir lagt til grunn at det kreves en god del arbeid. Det blir nevnt at det er ressurskrevende på grunn av at søker må ta kunnskapsprøver, legge ved vandelsattest, beskrive internkontrollsystemet og oppgi relevante opplysninger i denne fornyelsesprosessen. Direktoratet påpeker at kravet til kunnskapsprøve kun er for de personene som skal være styrer og stedfortreder. Dette må foreligge uavhengig av fornyelsesprosessen. Det er ikke et krav om at politiattest skal vedlegges søknad om fornyelse. Internkontroll etter alkoholloven skal foreligge til enhver tid uavhengig av om bevillingsperioden løper ut eller ikke. Det som derimot ikke påpekes er hvilke konsekvenser dagens ordning kan få dersom bevillingshaver ikke søker innen søknadsfristen. I slike tilfeller faller bevillingen bort.

Direktoratet kjenner til at det i forbindelse med utløpet av tidligere bevillingsperioder har vært et spørsmål om adgangen til å drive på tidligere eiers bevilling jf. alkoholloven § 1-10 ved overdragelse av bevilling. Departementet har tidligere uttalt at etter alkoholloven § 1-6 er en bevilling fortsatt gyldig i inntil tre måneder etter 30. juni,

dersom søknad om fornyelse ikke er behandlet av kommunen. Videre har departementet uttalt at det i inntil tre måneder etter 30. juni foreligger en bevilling å drive videre på, dersom søknad om bevilling ikke er behandlet. Dersom søknad fra tidligere bevillingshaver om fornyet bevilling blir behandlet og avslått før ny søknad fra ny bevillingshaver er behandlet, vil det imidlertid ikke være noen bevilling å drive videre på etter alkoholloven § 1-10. Direktoratet bemerker at dersom det foreligger en overdragelse etter at tidligere eier har søkt om fornyelse, så er det naturlig at tidligere eiers søknad om fornyelse faller bort. Det er i et slikt tilfelle ikke hensiktsmessig å behandle tidligere eiers søknad om fornyelse. I et slikt tilfelle er det søknaden fra ny eier som skal være gjenstand for behandling. Uttalelsen fra departementet innebærer at dersom søknaden om fornyelse fra tidligere eier blir avslått før søknaden til ny eier blir behandlet, så er det ikke noen bevilling å drive videre på. En uheldig konsekvens av denne tolkningen er at det er vanskeligere å overdra en salgs- eller skjenkebevilling i tiden før utløpet av bevillingsperiodene. Hensikten med adgangen til å drive på tidligere eiers bevilling er av hensynet til kontinuitet og hensynet til ansatte. Direktoratet bemerker at adgangen til å drive på tidligere eiers bevilling ikke bør være snevrere i forbindelse med utløpet av bevillingsperioden. Adgangen til å drive på tidligere bevilling bør gjelde uavhengig av bevillingsperiode.

Departementet ber høringsinstansene komme med tilbakemeldinger på hvilken frist som er hensiktsmessig. Direktoratet vurderer det slik at kommunene har et bedre grunnlag for å kunne uttale seg om dette. Dette vil også variere fra kommune til kommune i forhold til antallet bevillinger som skal være gjenstand for fornyelse.

I hvilken grad påvirker alternativ 1 den kommunale selvråderetten på alkohollovområdet?

Slik alternativ 1 er utformet vurderer direktoratet at forslaget ikke innebærer en innskrenking eller endring i den kommunale selvråderetten på alkoholområdet. Departementet bemerker at det ikke er spesielle endringer i statistikken over antall bevillinger for den perioden som sammenfaller med fornyelsestidspunktet. Forslaget innebærer at et kommunestyre ikke blir bundet av tidligere kommunestyres sin alkoholpolitikk. Etter at kommunestyret har tiltrådt skal det foretas en vurdering av alkoholpolitikken.

2.2 Forslagets alternativ 2

Forslagets alternativ 2 innebærer en helhetlig endring av bevillingssystemet og dens oppbygning slik det er i dag. Det foreslås at hovedregelen skal være at kommunale salgs- og skjenkebevillinger skal løpe inntil videre, og ikke være tidsbegrensede slik de er i dag. Det vil imidlertid fortsatt være adgang til å gi en bevilling for en begrenset periode og begrenset del av året.

Det foreslås i likhet med alternativ 1 at etter at et nytt kommunestyre har tiltrådt, skal kommunen på bakgrunn av en gjennomgang av politikken, foreta en vurdering av hvilke bevillinger som allikevel skal opphøre og være gjenstand for fornyelse. Det står «skal» og det innebærer at kommunen er nødt til å foreta en vurdering av

alkoholpolitikken hvert fjerde år. Det at det inntas en plikt til å vurdere alkoholpolitikken bidrar til at kommunene må ha et bevisst forhold til dette. Kommunen gis her en mulighet til å endre tidligere kommunestyres alkoholpolitikk eller endre tidligere innvilgelsespraksis. Tidligere kommunestyres alkoholpolitikk er dermed ikke bindende for fremtidige kommunestyre.

Det at bevillinger gis inntil videre blir i alternativ 2 foreslått som ny hovedregel i bestemmelsen. Det blir likevel foreslått at kommunen, etter en vurdering, kan *beslutte* at ingen bevillinger skal opphøre. Etter direktoratets vurdering er dette ikke en god lovteknisk løsning. Direktoratet bemerker at løsningen her bør være at man inntar en unntaksbestemmelse om at kommunen kan beslutte at bevillingen skal opphøre. Dette blir et unntak fra hovedregel om at bevillingene løper inntil videre.

Videre blir det i dette alternativet foreslått at kommunen «kan» fastsette nærmere retningslinjer for hvilke bevillinger det må søkes om bevilling for altså de som skal opphøre og ikke løpe videre. Som nevnt i forbindelse med alternativ 1, bør det fremkomme tydelig at slike retningslinjer *skal* utarbeides, dersom kommunen velger at et utvalg av bevillingene skal fornyes.

Eksempler på momenter i retningslinjer som det nevnes kan føre til at en bevilling opphører.

- Tidligere innvilgede bevillinger som har et uønsket konsept eller har utviklet et uønsket konsept. Kommunen kan vurdere det som uheldig at skjenkevirksomhet kombineres med andre former for virksomhet, f.eks. frisørsalong med skjenkebevilling og klesbutikker med skjenkebevilling. Det kan tenkes at det er salgs- og skjenkebevillinger i nærheten av områder eller bygg hvor det ikke er ønskelig med slik virksomhet, for eksempel i nærheten av skoler eller barnehager som eksisterer eller som er planlagt bygget i tiden som kommer.
- Det kan tenkes at det har skjedd mange overtredelser av alkoholloven. Her bemerker direktoratet at overtredelser av alkoholloven kan føre til at en bevillingshavere ikke lenger oppfyller vandelskravet, eller utgjøre et inndragningsgrunnlag. Ved hyppige overtredelser kan kommunen beslutte at bevillingen må søke om fornyelse og da kan kommunen legge vekt på tidligere praktisering av bevillingen.
- Direktoratet bemerker at det her er naturlig å se alternativ 2 sammen med en tilbakekallsbestemmelse av en bevilling etter forvaltningsloven. Dersom forutsetningen for å inneha en bevilling ikke lenger er til stede, kan bevillingen tilbakekalles. Helsedirektoratet erfarer at det er få kommuner som tilbakekaller bevillinger og heller benytter inndragningsinstituttet.

- Videre blir det nevnt at ved mistanke om proformaieierskap kan det besluttes at bevilingshaver må søke om fornyelse. Direktoratet bemerker at det er store utfordringer knyttet til dokumentasjon når det gjelder denne problematikken.

En forutsetning for at forslaget alternativ 2 skal virke som tiltenkt, er at meldeplikten etter alkoholloven § 1-15 fungerer. Dersom bevilinger skal løpe inntil videre er det helt sentralt og en avgjørende suksessfaktor for denne løsningen at meldeplikten begynner å fungere. Dersom bevilningene skal løpe inntil videre, uten at meldeplikten fungerer, kan et alternativ være å innta et krav om at om kommunen skal foreta løpende vandelskontroll.

Alternativ 2 innebærer en bevilningsordning som i hovedsak tilsvarer det som gjelder for statlige bevillinger i dag, dvs. løpende bevillinger. Direktoratet påpeker at dette fremstår som en løsning hvor det er en viss fare for at kommunen vil nedprioritere saksbehandlingen av bevillinger mer enn det de gjør i dag. Riktignok må alkoholpolitikken vurderes etter at hvert kommunestyre har tiltrådt. Dagens ordning tvinger derimot kommunene til å foreta en gjennomgang av alle salgs- og skjenkebevillinger hvert fjerde år. Det blir nevnt at fornyelsesprosessen kan være en sovepute for enkelte kommuner i dag. Dersom dette er tilfellet kan alternativ 2 føre til at kommunene blir enda mer passive til å føre kontroll med at bevilingshaveren oppfyller kravene til å inneha en bevilning. Dette avhjelperes i en viss grad med at kommunen foretar en gjennomgang av alkoholpolitikken. Videre så blir det ikke eksplisitt nevnt hva en slik gjennomgang skal innebære.

Det blir nevnt at "Det andre alternativet er å innføre samme løsning som for statlige skjenkebevillinger." Dette vil si at kommunale salgs- og skjenkebevillinger gjøres løpende, men at kommunen får en mulighet til å inndra bevilningene av alkoholpolitiske grunner, det vil si uten at det foreligger inndragningsgrunn som kreves i dag. Direktoratet vil i den anledning påpeke at for de statlige bevilningene følger det en videre inndragningsadgang enn for de kommunale bevilningene. Det følger av § 1-8 siste ledd at «*Statlige bevillinger kan inndras når som helst, selv om vilkårene etter første ledd ikke foreligger.*» Hvis begrunnelsen er å skape forutberegnelighet for bransjen, er det direktoratets vurdering at en videre inndragningsadgang ikke vil føre til dette. Dette fremstår derimot som lite forutberegnelig og kan ikke begrunnes av hensynet til bransjeaktører.

Hva gjelder forholdet til alkoholloven § 1-8 som regulerer inndragning, følger det av denne bestemmelsen at inndragning kan skje for en kortere periode eller ut bevilingsperioden. Ved å endre alkohollovens § 1-6 om bevilingsperiode må § 1-8 endres. Direktoratet påpeker at dersom bevilningssystemet oppbygning med bevilingsperiode skal fjernes må det problematiseres hvordan alkoholloven § 1-8 skal utformes. *Ut perioden* kan ikke erstattes med *på ubestemt tid*. I tilfeller hvor det tidligere ble inndratt ut perioden vil det nå fremstå som mer hensiktsmessig å tilbakekalle bevillingen.

I likhet med alternativ 1 foreslås det her at kommunen kan beslutte at vilkårene som gjelder for bevillingen kan endres. Direktoratet forutsetter at det også her blir adgang til å stille nye vilkår.

I hvilken grad påvirker alternativ 2 den kommunale selvråderetten på alkohollovområdet:

Direktoratet erfarer at det tilsynelatende kan virke som det skal mer til å beslutte at en bevilling skal fornyes hvis hovedregelen er at en bevilling løper inntil videre enn dersom hovedregelen er at alle bevillinger skal fornyes. Direktoratet erfarer at i dagens situasjon så blir kommunen tvunget til å foreta en gjennomgang av alle bevillinger. Det kan oppstå endringer i løpet av en bevillingsperiode, både når det gjelder utøvelsen og av økonomisk karakter.

Hva gjelder alternativ 2 og hvilken frist som er mest hensiktsmessig, vurderer også direktoratet her at kommunene har best grunnlag til å vurdere dette.

Del 3. Alkoholoven § 1-4c

Bakgrunnen for endringsforslaget i alkoholoven § 1-4c er at departementet har blitt gjort oppmerksom på tilfeller hvor større festivaler eller lignede arrangementer ikke har kunnet kjøpe inn alkoholholdig drikk engros, fordi de har bevilling for en enkelt bestemt anledning.

Bevillingshavere som har bevilling for enkelt bestemt anledning bør kunne kjøpe inn sine alkoholvarer engros når varene er kjøpt inn for videre omsetning i næringsøyemed. Det foreslås derfor en endring i alkoholoven § 1-4c som innebærer at det kan selges alkoholholdig drikk til bevillingshavere som har salgs- og eller skjenkebevilling for en enkelt bestemt anledning.

Forslaget omfatter ikke arrangementer hvor alkohol serveres uten vederlag, som må ha skjenkebevilling etter alkoholoven § 8-9 (salg til forbruker mot vederlag).

Formålet med å tillate engrossalg til enkeltanledninger er at det kan fremstå som urimelig at arrangementer av kortere varighet, men med tilsvarende omsetning og antall besøkende som festivaler av flere dagers varighet, ikke får samme adgang til å handle engros. En slik adgang vil kunne gi kvantumsrabatter og lavere pris samt andre praktiske fordeler ved levering og retur av varer.

Det bes om høringsinstansenes synspunkt på om den foreslåtte endringen kan gi uheldige utslag som bør forebygges, i så fall om det bør settes særlige vilkår for å kunne selge alkoholholdig drikk engros til bevilling for enkelt anledning, eksempelvis vilkår om dokumentasjon på tilbakeleveringsavtale og forsvarlig sikring av varelager.

3.1 Helsedirektoratets vurdering

Direktoratet er enig i begrunnelsen for forslaget, men ser imidlertid noen betenkeligheter ved endringen som foreslås og vil i høringssvaret påpeke at den

foreslåtte bestemmelsen vil ha en mye videre rekkevidde enn det formålet tilsier. Slik forslaget nå er utformet vil det også omfatte en rekke arrangementer av liten størrelse og med beskjedne omsetning. Den åpner også for flere uheldige og utilsiktede konsekvenser. I det følgende redegjør vi nærmere for de uheldige og utilsiktede konsekvensene som forslaget vil kunne innebære samt kommer med forslag til endringer og justeringer som kan avhjelpe dette og som kan bidra til bedre ivaretagelse av forslagets formål.

Større arrangementer slipper unna hensiktsmessige krav

Dagens situasjon innebærer at større festivaler og arrangementer tildeles en ordinær bevilling for en bestemt del av året eller ordinær bevilling for å kunne handle engros, jf. departementets uttalelse av 21.10.11. Selv om denne ordningen ikke er ideell, da arrangementets varighet er av mindre interesse enn arrangementets omsetning både når det gjelder arrangørens behov og behovet for forsvarlig utøvelse og kontroll, gir den likevel enkelte fordeler som den foreslåtte løsningen ikke tar hensyn til.

Helsedirektoratet er bekymret for at forslaget vil medføre at bevillinger som det i dag er hensiktsmessig at får ordinær bevilling for en bestemt del av året, f.eks. Øya-festivalen, vil kunne søke om bevilling for enkelt anledning og slippe unna krav om kunnskapsprøve for styrer og stedfortreder. Ved slike bevillinger kan ikke inndragning brukes som sanksjon. Helsedirektoratet er av den oppfatning at slike arrangementer av kontrollhensyn bør ha bevilling for en bestemt del av året og gjøres til gjenstand for ordinær søknadsbehandling med de krav og muligheter til sanksjoner som slik bevilling gir.

Selgers forpliktelse om at kjøper har nødvendig bevilling

Selger plikter å forvise seg om at kjøper har nødvendig bevilling eller kan drive engrossalg, jf. § 1-4c annet ledd, siste punkt. Et viktig hjelpemiddel for å kunne sjekke om bevillingshaver har gyldig bevilling er bevillingsregisteret. Direktoratet vet at mange grossister benytter bevillingsregisteret for å sjekke om bevillingshaver har gyldig bevilling, men at det er et problem at ikke alle kommuner registrerer sine bevillinger.

Departementets forslag vil innebære en økning i salgs- og skjenkebevillinger som får rett til å kjøpe alkohol engros. Direktoratet mener derfor at det bør vurderes om

- a) bevillinger for enkelt bestemt anledning også skal registreres i bevillingsregisteret slik at grossister kan sjekke bevillingens gyldighet på en enkel måte.
- b) det bør stilles et krav om at slike bevillinger kun er gyldige dersom de registreres i bevillingsregisteret.

Gebyr

Minimumsgebyret på kr 4400 kan i særlige tilfeller settes lavere, jf. alkoholforskriften § 6-2. Direktoratet har kjennskap til at mange kommuner ofte setter gebyret for en skjenkebevilling for enkelt bestemt anledning tilsvarende ambulerende bevilling jf. § 4-5 med den begrunnelse at det er urimelig at et lite arrangement skal måtte betale det

samme som en stor festival. Dersom dette er en praksis som er utbredt og kjent blant aktørene vil det være enkelt for en arrangør å søke om skjenkebevilling for et lite arrangement, hvorpå bevillingshaver i neste omgang kjøper inn store mengder alkohol fra grossist. Omsetningen vil således kunne bli betydelig høyere enn det kommunen først har antatt. Dette er en mulig omgåelse som direktoratet mener den foreslåtte endringen ikke tar høyde for.

Forslaget vil også kunne åpne opp for opp for at private søker om bevilling for fiktive arrangementer for å få tilgang til billig alkohol.

Forsvarlig sikring og kontroll av varelager

Forbudet mot engrossalg til den som har bevilling for en enkelt bestemt anledning i alkoholoven § 1-4c, er begrunnet i kontrollhensyn. Det er ønskelig å unngå at det blir kjøpt inn større partier drikk enn nødvendig, da det vil være en risiko for at sammenkomster arrangeres også etter arrangementet for å ha tilgang på alkoholholdig drikk, som er innkjøpt til lavere priser enn i detaljledet.

Departementet skriver i sitt forslag at de ikke ser at det er noen forskjell på bevilling for enkelt bestemt anledning og bevilling for bestemt del av året/ordinær bevilling da det i alle tilfeller vil være mulighet for at innkjøpte varer ikke blir omsatt i bevillingsperioden. Bevillingshaver kan uansett ikke benytte varer som blir til overs når bevillingen ikke gjelder lenger. Varer som blir til overs kan leveres tilbake til grossist gjennom en returavtale.

En alminnelig bevilling gis til et bestemt lokale, underforstått at bevillingshaver har lokaler med lagerplass for oppbevaring av varer. En bevilling for en enkelt bestemt anledning derimot gis som regel til et arrangement som kun midlertidig har tilgang til et lokale eller det opprettes midlertidige lokaler som tjener sitt behov under arrangementet. Når arrangementet er avviklet og bevillingen ikke gjelder lenger vil varene kunne flyttes og lagres på et vilkårlig sted uten nevneverdig kontroll. Uten et krav om returavtale og/eller forsvarlig sikring av varelager vil forslaget kunne gi svært uheldige konsekvenser.

3.2 Helsedirektoratets anbefaling

Direktoratet mener det vil være en bedre løsning å knytte unntaket til et vilkår om at styrer og stedfortreder har kunnskapsprøve og at det må foreligge en returavtale med grossist. Muligheten for å handle engros kan også være betinget av at det foreligger en returavtale med grossisten for ubrukte alkoholholdige varer. Det kan også stilles krav om dokumentasjon for forsvarlig sikring av varelager inntil eventuell retur skal skje. Det kan videre fastsettes et minstegebyr uten dispensasjonsmulighet for kommunen.

En slik løsning vil ivareta likebehandling av ulike typer arrangementer og samtidig sikre at lovkrav knyttet til forsvarlig salg og skjenking ivaretas. Eksempelvis er det ingen grunn til at store enkeltarrangementer, med mange tusen deltakere skal være unntatt kravet om styrer og stedfortreder. Når det gjelder sanksjoner, vil bestemmelsen i stor

grad gjelde for gjentakende arrangementer/arrangører, slik at inndragning, skjønn ved innvilgelse og vandel kan ha betydning.

Alternativt, kan dette lovteknisk løses ved at det i stedet innføres en bestemmelse for bevillinger for enkelt bestemt anledning med mulighet for å handle engros. Reglene kan for eksempel fremgå slik:

§ 1-4c annet ledd skal lyde:

Engrossalg av alkoholholdig drikk som ikke skjer til kjøper i utlandet kan bare skje til den som har bevilling til detaljsalg, skjenking eller tilvirkning av vedkommende drikk, eller som kan drive engrossalg. Engrossalg kan likevel ikke skje til den som bare har bevilling til salg eller skjenking for en enkelt bestemt anledning *etter § 1-6 annet ledd* eller en ambulerende skjenkebevilling. Selgeren plikter å forvise seg om at kjøperen har nødvendig bevilling eller kan drive engrossalg. *For særskilt bevilling for en enkelt bestemt anledning med mulighet for å kjøpe engros, jf. § 1-6 tredje ledd, er det et vilkår at det foreligger returavtale for varer som ikke er omsatt under arrangementet.*

§ 1-6. Bevillingsperioden.

Kommunal bevilling til salg av alkoholholdig drikk gruppe 2 og 3 kan gis for 4 år av gangen, og med opphør senest 30. juni året etter at nytt kommunestyre tiltrer.

Kommunal bevilling til salg av annen alkoholholdig drikk enn nevnt i første ledd og til skjenking av alkoholholdig drikk kan gis for perioder inntil 4 år, og med opphør senest 30. juni året etter at nytt kommunestyre tiltrer. Slike bevillinger kan dessuten gis for en bestemt del av året, og for en enkelt bestemt anledning.

Nytt tredje ledd:

Det kan gis særskilt bevilling for en enkelt bestemt anledning med mulighet for å kjøpe engros. Det er et vilkår at søker kan dokumentere forsvarlig sikring av varelager under og etter arrangementet.

Det vil ikke være nødvendig å endre § 1-7c om styrer og stedfortreder, da den henviser til § 1-6 annet ledd:

For hver bevilling skal det utpekes en styrer med stedfortreder som må godkjennes av bevillingsmyndigheten. Det kan gjøres unntak fra kravet om stedfortreder når det vil virke urimelig bl.a. av hensyn til salgs- eller skjenkestedets størrelse. Kravet om styrer og stedfortreder gjelder ikke for bevilling til AS Vinmonopolet og for statlig bevilling etter kapittel 6.

Styrer og stedfortreder må være ansatt på salgs- eller skjenkestedet eller arbeide i virksomheten i kraft av eierstilling. Som styrer kan bare utpekes den som har styringsrett over salg eller skjenking, herunder ansvar for å føre tilsyn med utøvelsen av bevillingen. I styrers fravær påhviler styrers plikter stedfortreder. Bevillingshaver må straks søke om godkjenning av ny styrer dersom styrer slutter.

Styrer og stedfortreder må være over 20 år og ha dokumentert kunnskap om alkoholloven og bestemmelser gitt i medhold av den. Dokumentasjonskravet gjelder ikke ved tildeling av bevilling for en enkelt bestemt anledning etter § 1-6 annet ledd og ambulerende bevilling etter § 4-5.

Vennlig hilsen

Bjørn Guldvog
direktør

Ole Trygve Stigen
divisjonsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk