



DET KONGELIGE
SOSIALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 42

(2001-2002)

Om lov om endringer i lov 2. juni 1989
nr. 27 om omsetning av alkoholholdig
drikk m.v. og i lov 9. mars 1973 nr. 14
om vern mot tobakksskader

*Tilråding fra Sosialdepartementet av 15. mars 2002,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

Sosialdepartementet legger i denne proposisjonen fram forslag til endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. og lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader. Forslagene om endringer i tobakksskadeloven hører under Helsedepartementets ansvarsområde, og fremmes med tilslutning fra Helsedepartementet.

I kapittel 2 legges det fram et forslag om hjemmel for innføring av en administrativ reaksjon i form av pålegg om retting og tvangsmulkt, for å effektivisere håndhevingen av forbudet mot reklame for alkohol og tobakk, og merkebestemmelsene for tobakk. Forslaget berører både Sosialdepartementets og Helsedepartementets ansvarsområder. Helsedepartementet vil for øvrig orientere om at det vil bli foreslått flere endringer i tobakksskadeloven som følge av implementering av Europaparlamentets og Rådets direktiv 2001/37/EF. En Odelstingsproposisjon med forslag til lovendringer vil bli oversendt Stortinget i løpet av vårsesjonen 2002.

I kapittel 3 foreslås en ny og forenklet ordning for tillatelse til tilvirkning av øl og vin for skjenking i egen virksomhet. Ordningen innebærer et begrenset unntak fra hovedregelen om at tilvirkning av alkohol krever statlig tilvirkningsbevilling. Forslaget berører kun Sosialdepartementets ansvarsområder.

I kapittel 4 foreslås en ny og forenklet ordning for tillatelse til innførsel av alkoholholdig drikk for skjenking eller salg i egen virksomhet, og en meget begrenset rett til innførsel for AS Vinmonopolet. Ordningen innebærer et begrenset unntak fra hovedregelen om at alkoholholdig drikk bare kan innføres av innehaver av statlig engros- eller tilvirkningsbevilling. Forslaget berører kun Sosialdepartementets ansvarsområder.

Alkoholloven har som formål å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholforbruk kan innebære. Lovens bevillingssystem er et meget viktig forebyggende virkemiddel rettet mot tilbudssiden, som gjør det mulig å regulere tilgjengeligheten og kontrollere omsetningen av alkoholholdig drikk. Forslagene i kapitlene 3 og 4 om å gi tillatelse til tilvirkning av øl og vin for skjenking i egen virksomhet eller til innførsel av alkoholholdig drikk for skjenking eller salg i egen virksomhet, representerer ikke noe unntak fra bevillingssystemet, og betyr ikke økt tilgjengelighet for forbruker. Systemet er bygget opp slik at det følger vareflyten fra innførsel og tilvirkning (som krever statlig bevilling) til salg eller skjenking (som krever kommunal bevilling), d.v.s. til varen er omsatt til forbruker. Forslagene representerer en modernisering og en forenkling innenfor bevillingssystemet ved at det kan gis en utvidet bevilling fra én bevillingsmyndighet i de tilfellene hvor en innehaver av skjenke- eller salgsbevilling også ønsker å produsere for eller importere til egen virksomhet.

I tillegg foreslår Sosialdepartementet en endring i overskriften til alkoholloven § 3A-9. Endringen innebærer ingen realitetsendring. Endringen er derfor bare kommentert i merknadene til de enkelte bestemmelser, jf. kapittel 6.1.

Forslagene i kapittel 2 og 3 er, med de unntak som er presisert nedenfor i dette kapittel, identiske med de forslag som ble lagt fram i Ot.prp. nr. 100 (2000-2001). Disse forslagene rakk ikke å bli behandlet av Stortinget i 2000-2001-sesjonen og legges derfor fram på nytt.

Med bakgrunn i at Rusmiddeldirektoratet og Statens tobakksskaderåd fra 1. januar 2002 er integrert i det nyopprettede Sosial- og helsedirektoratet, er forslaget i kapittel 2 endret slik at det ansvar som i Ot.prp. nr. 100 (2000-2001) var foreslått lagt til henholdsvis Rusmiddeldirektoratet og Statens tobakksskaderåd, nå er foreslått lagt til Sosial- og helsedirektoratet.

I prosessen med å integrere forslaget i kapittel 4 med forslaget i kapittel 3, har det videre vært nødvendig å foreta enkelte endringer i det forslag til lovendringer i alkoholloven som ble presentert i Ot.prp. nr. 100 (2000-2001). Endringene er kun av lovteknisk art, og innebærer ingen realitetsendringer. Endringene berører Sosialdepartementets ansvarsområde.

2 Effektivisering av håndhevingen av reklameforbudene i alkoholloven og tobakksskadeloven og merkebestemmelsene i tobakksskadeloven

2.1 Innledning

2.1.1 Forslagets hovedinnhold

Sosialdepartementet foreslår her, med tilslutning fra Helsedepartementet, å innføre hjemmel for en administrativ reaksjon i form av pålegg om retting og tvangsmulkt ved overtredelse av forbudene mot alkohol- og tobakksreklame, samt for overtredelse av merkebestemmelsene i tobakksskadeloven.

I kapittel 2.2 presenteres bakgrunnen for forslagene. Også etter dagens regelverk er overtredelse av reklameforbudene i alkoholloven og tobakksskadeloven straffbart. Ved overtredelse av alkohollovens reklameforbud er inndragning av bevilling også en mulig sanksjon. For å kunne håndheve reklameforbudene på en effektiv måte er det behov for en alternativ reaksjonsform.

For sammenligningens skyld gis det i kapittel 2.3 en oversikt over annen lovgivning som gir forvaltningen hjemmel til å fastsette tvangsmulkt.

Departementets forslag presenteres i kapittel 2.4. For å effektivisere håndhevingen av reklameforbudet foreslås det at det innføres en ordning med administrativ reaksjon ved brudd på reklameforbudet i alkoholloven og tobakksskadeloven. Forslaget omfatter dessuten merkebestemmelsene i tobakksskadeloven. Forslag til sanksjonssystem er innholdsmessig likt etter de to lovene.

Forslaget innebærer at Sosial- og helsedirektoratet fortsatt skal føre tilsyn med bestemmelsene i henholdsvis alkoholloven og tobakksskadeloven. Tilsynsansvaret lå tidligere hos henholdsvis Rusmiddeldirektoratet og Tobakkskaderådet, og ble overført Sosial- og helsedirektoratet ved opprettelsen av dette 1. januar 2002. Tilsynsansvaret lovfestet. I tillegg får Sosial- og helsedirektoratet ny myndighet. Ved eventuelle overtredelser skal Sosial- og helsedirektoratet kunne pålegge retting av forholdet innen en bestemt frist. Samtidig vil de kunne fastsette tvangsmulkt som vil løpe dersom rettingsfristen oversettes.

Det foreslås at tvangsmulkt under særlige omstendigheter kan fastsettes for eventuelle framtidige overtredelser av reklamebestemmelsene. Dette er en snever unntaksregel.

Vedtak om retting og tvangsmulkt vil være enkeltvedtak som kan påklages. Som klageinstans foreslås Markedsrådet.

I kapittel 2.5 drøftes forholdet mellom tvangsmulkt og straff relatert til Grunnloven § 96 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Kapittel 2.6 omhandler forslagets økonomiske og administrative konsekvenser, mens merknader til de enkelte bestemmelsene er tatt inn i kapittel 6.1 og 6.2.

2.1.2 Om høringen

Sosial- og helsedepartementet sendte 18. juni 2000 ut på høring forslag til endring i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. og lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader. Høringsfrist var 6. oktober samme år.

Høringsinstansene var:

- Barne- og familiedepartementet
- Finansdepartementet
- Justis- og politidepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Kulturdepartementet
- Landbruksdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- Statsministerens kontor
- Stortingets ombudsmann for forvaltningen
- Datatilsynet
- Forbrukerombudet
- Konkurransetilsynet
- Kreftregisteret
- Rusmiddeldirektoratet
- Statens helsetilsyn
- Statens næringsmiddeltilsyn
- Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet
- Statens tobakksskaderåd
- Toll- og avgiftsdirektoratet
- Kommunenes Sentralforbund
- Barne- og familieetaten i Oslo
- Landets fylkesmenn
- Landets kommuner
- Landets politimestre
- Landets fylkeskommuner
- Landets fylkesleger
- Norsk kommuneforbund
- Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning (SIFA)
- Statens institutt for folkehelse
- Statistisk sentralbyrå
- Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)
- Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF)
- Universitetet i Oslo
- Universitetet i Bergen
- Universitetet i Trondheim
- Universitetet i Tromsø
- Universitetet i Oslo, Psykologisk institutt
- Akademikernes Fellesorganisasjon
- Arbeidernes Edruskapsforbund
- Avholdsfolkets Landsråd
- AS Vinmonopolet

- Bryggeriagentenes Landsforening
- Handel og kontor i Norge
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
- Hotell- og Restaurantarbeiderforbundet
- IOGT i Norge
- Norges Colonialgrossisters Forbund
- Norges Dagligvarehandels Forbund
- Norges Kooperative Landsforening (Coop Norge)
- Norsk Petroleumsinstitutt
- Bryggeri- og mineralvannforeningen
- Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
- Vin- og Brennevinsimportørens Forening
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
- Reiselivsbedriftenes Landsforening
- Rådet for fagopplæring i arbeidslivet
- Norsk senter for rusfri miljøutvikling
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
- Lærerforbundet
- Fagrådet innen Rusvernet i Norge
- Norges Ingeniørorganisasjon
- Akademikerne
- Dagligvareleverandørenes forening
- Den norske lægeforening
- Den norske tannlegeforening
- Den Norske Kreftforening
- Forbundet for overnattings- og serveringsnæringen
- Landsforeningen mot hjerte- og lungesyke
- Landslaget mot tobakksskadene
- Landsrådet for norske ungdomsorganisasjoner
- Luftfartsverket
- Nasjonalforeningen for folkehelsen
- Norges Astma og Allergiforbund
- Norges bilbransjeforbund
- Norges kvinne- og familieforbund
- Norges Urmakerforbund
- Norsk Hjelpepleierforbund
- Norsk Lærerlag
- Norsk Lokalradioforbund
- Norsk postordreforening
- Norsk Sykepleierforbund
- Norsk undervisningsforbund
- Norske Agenter handelsforbund
- Norsk skohandlers forbund
- Radiumhospitalet
- Røykeringen
- Røykfritt Miljø, Norge
- SOHO, Samarbeidsorganet for helseopplysninger
- Statens kantiner
- Statsbygg
- Styret for industrielle rettsvern
- Tobakk- og kioskhandelens Landsforening

- Tobakkindustriens Felleskontor
- Tobakksfritt
- Norges Markedsføringsforbund
- Norske annonsørers forbund
- Norske Avisers Landsforening
- Næringslivets Servicekontor for Markedsrett
- Reklamebyråforeningen

I høringsbrevet ble høringsinstansene bedt om å forelegge forslaget for eventuelle underliggende etater slik at disse kunne ta del i høringen. Høringen har dermed også omfattet instanser som ikke står på høringslisten.

Sosial- og helsedepartementet mottok høringssvar fra følgende 75 høringsinstanser:

- Akademikerne
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Arendal politidistrikt
- Bamle kommune
- Barne- og familiedepartementet
- Bryggeri- og mineralvannforeningen
- Datatilsynet
- Den Norske Kreftforening
- Den norske lægeforening
- Eidsberg kommune
- Fagrådet innen Rusvernet i Norge
- Forbrukerombudet
- Forbrukersamvirket
- Frogn kommune
- Fylkeslegen i Akershus
- Fylkeslegen i Buskerud
- Fylkeslegen i Hedmark
- Fylkeslegen i Oppland
- Fylkeslegen i Oslo
- Fylkeslegen i Rogaland
- Fylkeslegen i Sør-Trøndelag
- Fylkesmannen i Nordland
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Fylkesmannen i Rogaland
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
- IOGT i Norge
- Justis- og politidepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Konkurransetilsynet
- Kristiansand politikammer
- Kulturdepartementet
- Landbruksdepartementet
- Landsforeningen for Hjerte- og Lungesyke
- Landsorganisasjonen i Norge
- Lenvik kommune
- Miljøverndepartementet
- Møre og Romsdal fylkeskommune
- Nittedal kommune
- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

- Norsk Kommuneforbund
- Norsk Lokalradioforbund
- Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
- Norsk Petroleumsinstitutt
- Nærings- og handelsdepartementet
- Næringslivets Servicekontor for Markedsrett
- Oslo kommune
- Oslo politidistrikt
- Patentstyret
- Politimesteren i Bodø
- Politimesteren i Romerike
- Roan kommune
- Rusmiddeldirektoratet
- Røykfritt Miljø, Norge
- Samferdselsdepartementet
- Sarpsborg kommune
- Stange kommune
- Statens helsetilsyn
- Statens institutt for folkehelse
- Statens tobakksskaderåd
- Statistisk Sentralbyrå
- Statskonsult
- Sysselmannen på Svalbard
- Sør-Fron kommune
- Tobakkindustriens Felleskontor
- Tobakksfritt
- Toll- og avgiftsdirektoratet
- Troms fylkeskommune
- Troms politidistrikt
- TV 2 AS
- Utenriksdepartementet
- Vestre Toten kommune
- Vin- og Brennevinsimportørenes Forening
- Voss kommune
- Øvre Eiker kommune
- Åsnes kommune

Av de totalt 75 høringsvarene har 29 instanser ingen merknader.

Generelt er offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner meget positive til forslaget om å effektivisere håndhevingen av reklameforbudene. *Fylkeslegen i Oppland* peker bl.a. på at reklame i stor grad påvirker folks, og særlig barn og unges, livsstil og helseadferd, og ser det derfor som viktig og positivt at håndhevingen av forbudene effektiviseres. *Den norske lægeforening, Den Norske Kreftforening, Landsforeningen for Hjerte- og Lungesyke og Fagrådet innen Rusvernet i Norge* er blant de organisasjonene som støtter forslaget. *Fagrådet* peker for øvrig på en annen viktig konsekvens effektiviseringen kan ha, nemlig den forebyggende effekten.

Næringslivet, representert ved *TV 2 AS, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Vin- og Brennevinsimportørenes Forening, Tobakkindustriens Felleskontor, Bryggeri- og mineralvannforeningen* og *Næringslivets Servicekontor for Markedsrett* er skeptiske til den foreslåtte ordningen. Det pekes bl.a.

på at antallet saker som blir behandlet på det aktuelle området, ikke er stort nok til å begrunne innføring av tvangsmulkt og at reklamereglene er uklare.

Uttalelsene fra bl.a. *Arendal politidistrikt*, *Oslo politidistrikt* og *Politimesteren i Bodø* støtter departementets syn på at det er behov for en alternativ administrativ ordning/oppfølging av brudd på reklameforbudene, fordi politiet heller ikke i framtiden vil kunne prioritere behandlingen av slike saker.

2.2 Bakgrunnen for forslaget om lovendringer

2.2.1 Gjeldende rett og den faktiske situasjonen i dag - alkoholloven

Formålet med alkoholloven er å begrense de samfunnsmessige og individuelle skadevirkningene av alkoholbruk, bl.a. gjennom å begrense forbruket av alkoholholdig drikk. Forbudet mot reklame for alkoholholdig drikk er et viktig virkemiddel i denne sammenheng.

I følge alkoholloven § 9-2 er all reklame for alkoholholdig drikk forbudt. Det samme gjelder reklame for tilvirkningsmidler og tilsetningsstoffer, jf. § 9-1.

Det er Sosialdepartementet som har det overordnede ansvaret for å forvalte reglene. Dette ansvaret er imidlertid delegert til Sosial- og helsedirektoratet som skal informere, veilede og følge opp henvendelser fra enkeltpersoner, kommuner og andre. Dette ansvaret var lagt til Rusmiddeldirektoratet fram til det ble innlemmet i Sosial- og helsedirektoratet ved opprettelsen av dette 1. januar 2002. Direktoratet blir også kjent med overtredelser i tilknytning til sin kontroll av statlige bevillingshavere, jf. kapittel 3A og 6 i alkoholloven.

I tillegg kan kommunene reagere på overtredelser de får kjennskap til ved kontrollen med salgs- og skjenkebevillinger.

De første årene etter at reklameforbudet ble innført, ble forbudet i stor grad overholdt av aktørene i markedet, og håndhevingen bød på få problemer. De senere års utvikling har imidlertid vist en økning i antallet lovovertrедelser.

Når Sosial- og helsedirektoratet (tidligere Rusmiddeldirektoratet) blir kjent med brudd på reklamebestemmelsene, påpekes det lovstridige forholdet overfor overtrederen. Samtidig oppfordrer Sosial- og helsedirektoratet overtrederen til å rette dette opp. Loven har to sanksjonsmuligheter mot ulovlig reklame: Inndragning av kommunal eller statlig bevilling etter alkoholloven, jf. §§ 1-8 og 3A-12, og anmeldelse, jf. § 10-1. For overtredere som ikke er bevillingshavere, er politianmeldelse eneste sanksjonsmulighet.

I følge alkoholloven §§ 1-8 og 3A-12 kan både de kommunale og statlige bevillingene inndras for en kortere eller lengre periode, blant annet ved brudd på reklamebestemmelsene. Inndragning av bevilling er imidlertid lite brukt i praksis. Dette har for det første sammenheng med at ikke alle overtredere er bevillingshavere. Overtredere uten bevilling kan være det mediet det reklameres i, eller de som er ansvarlige for reklame på ulike arrangementer. Videre kan inndragning være en reaksjon som det kan være vanskelig å anvende. Dette gjør seg særlig gjeldende i forhold til store virksomheter, hvor en inndragning av bevillingen vil kunne medføre stans i produksjonen. De økono-

miske konsekvensene dette kan innebære, betyr at bevillingsmyndighetene kvier seg for å inndra en bevilging til tross for at dette kunne vært berettiget.

Rusmiddeldirektoratet har de siste årene mottatt i gjennomsnitt ca. 100 skriftlige henvendelser årlig med opplysninger om mulig alkoholreklame. I tillegg kommer mange muntlige henvendelser. Direktoratet vurderer det slik at det foreligger ulovlig reklame i mange av disse tilfellene.

De saker som blir anmeldt til politiet, henlegges med forskjellig type begrunnelse. Noen henleggelse er begrunnet med at «intet straffbart forhold anses bevist», andre er begrunnet med at det «antas ikke å være rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold». Det er imidlertid direktoratets inntrykk at årsaken til henleggelsene i stor utstrekning er å finne i det forhold at politiet på grunn av begrensede ressurser ikke har kapasitet til å prioritere disse sakene.

I dagens situasjon står tilsynsmyndigheten i praksis uten noe egnet sanksjonssystem overfor overtredelser av reklameforbudet i alkoholloven. Sosialdepartementet ser derfor at det er nødvendig å effektivisere håndhevingen av bestemmelsene ved å innføre hjemmel for å pålegge retting og tvangsmulkt.

2.2.2 Gjeldende rett og den faktiske situasjonen i dag - tobakksskadeloven

Formålet med tobakksskadeloven er å begrense de helseskader som bruk av tobakk medfører. Loven inneholder forbud mot tobakksreklame, påbud om helseadvarsler og innholdsdeklarasjon på tobakksvarer, aldersgrense på 18 år for å kjøpe tobakk og regulering av røyking på offentlige steder, transportmidler og arbeidsplasser.

All direkte og indirekte reklame for tobakk er forbudt etter tobakksskadeloven § 2. Forbudet er utfyllende regulert i forskrift 15. desember 1995 nr. 989 om forbud mot tobakksreklame mv. Bestemmelser om reklameforbud har vært i loven siden vedtagelsen i 1973, og Norge var på den tiden et foregangsland på denne typen lovgivning. I 1995 ble tobakksskadeloven endret, blant annet ble forbudet mot indirekte reklame utvidet.

Tobakksskadeloven § 3 og forskrift 15. desember 1995 nr. 1035 om merking av tobakksvarer og om tjære- og nikotininnhold i sigaretter oppstiller krav om merking av tobakksvarer med helseadvarsel og innholdsdeklarasjon, heretter kalt merkebestemmelsene. Disse reglene er identiske med EU-regler Norge er forpliktet til å oppfylle etter EØS-avtalen.

Overtredelse av tobakksskadelovens forbud og påbud kan straffes med bøter etter tobakksskadeloven § 9.

Helsedepartementet har det overordnede ansvar for å forvalte dette regelverket. Tilsynsansvaret er lagt til Sosial- og helsedirektoratet. Dette ansvaret var lagt til Statens tobakksskaderåd fram til Statens tobakksskaderåd, og derved også dets oppgaver, ble innlemmet i Sosial- og helsedirektoratet ved opprettelsen av dette 1. januar 2002. Etter gjeldende rett finnes det imidlertid ikke effektive sanksjonsmuligheter for å håndheve reklame- og merkebestemmelsene. Anmeldelse er det eneste mulige virkemiddel, men erfaringer viser at denne type saker ikke prioriteres fra politiets side. Siden november 1990 er bare to saker fulgt opp av politiet. I dag blir de fleste saker behandlet ved at

Sosial- og helsedirektoratet (tidligere Statens tobakksskaderåd) påpeker eventuelle overtredelser og oppfordrer overtredere til å rette opp forholdet.

Statens tobakksskaderåd har årlig mottatt ca. 20-30 saker vedrørende mulige overtredelser av merke- og reklamebestemmelsene. Hovedvekten av henvendelsene gjelder reklame. Brudd på merkebestemmelsene forekommer ved salg av importerte tobakksvarer som ikke er påført norsk helsefareadvarsel eller ved salg av en og en uinnpakket sigar eller sigarett. Tobakksskaderådet foretar ikke selv inspeksjoner eller egne undersøkelser, men begrenser seg til å behandle saker hvor de blir kontaktet av publikum. Antall saker er derfor neppe representativt for det faktiske omfang av brudd på bestemmelsene.

Etter Tobakksskaderådets vurdering foreligger det reelt sett ulovlig reklame ved svært mange av henvendelsene.

Reklameforbudet og bestemmelsene om merking i tobakksskadeloven mangler følgelig et egnet sanksjonssystem. Det er tendenser til at næringsdrivende bevisst overtrer reklameforbudet eller spekulerer i hva som er lovlig. Tilsynsmyndighetene kan ikke effektivt håndheve bestemmelsene uten egnede sanksjonsmuligheter. Helsedepartementet finner derfor behov for å effektivisere håndhevingen av bestemmelsene ved å innføre hjemmel for å pålegge retting og tvangsmulkt.

2.3 Annen lovgivning om tvangsmulkt

Det finnes en rekke lover som hjemler bruk av administrative reaksjoner som tvangsmulkt eller lignende sanksjoner. Følgende bestemmelser nevnes:

- Lov 19. mai 1933 nr. 3 om tilsyn med næringsmidler m.v. (næringsmiddel-
loven) § 6 a
- Lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene (kommu-
nehelsetjenesteloven) § 4a-9
- Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (foru-
rensningsloven) § 73
- Lov 11. juni 1993 nr. 65 om konkurranse i ervervsvirksomhet (konkurran-
seloven) § 6-4
- Plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77 § 116a
- Lov 5. juni 1987 nr. 26 om brannvern m.v. (brannvernloven) § 39
- Lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikrings-
selskaper og verdipapirhandel m.v. (kredittilsynsloven) § 10
- Lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (lotteriloven) § 14c
- Lov 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår
(markedsføringsloven) § 16

Felles for disse bestemmelsene er at de gir hjemmel for å ilegge en økonomisk reaksjon som et incitament for å få en ulovlig handling eller tilstand til å opphøre. Markedsføringsloven benytter betegnelsen tvangsgebyr. De øvrige lover har gitt ordningen betegnelsen tvangsmulkt. Ordningene er gjennomgående organisert på følgende måte:

Trusselen om mulkt blir framsatt ved enkeltvedtak overfor den man vil tvinge til å avslutte en handling eller tilstand som er lovstridig. Det settes en frist for retting som må overholdes for å slippe mulkt, og mulkten settes vanligvis til et beløp for hver tidsenhet (dag, uke ...) fra fristens utløp inntil opphør

av den uønskede handling eller tilstand finner sted. Dette kalles løpende dagmulkt, og på denne måten utøves et vedvarende press mot overtrederen, i motsetning til de tilfellene hvor det blir fastsatt engangsmulkt. Engangsmulkt benyttes vanligvis i tilfeller hvor det er særlig viktig at den lovstridige handlingen bringes til opphør.

Bruk av tvangsmulkt er ikke straff i Grunnlovens forstand, se kapittel 2.5.1, og mulkten kan ilegges administrativt. Selv om det foreligger et lovstridig forhold når mulkten blir fastsatt, kan man unngå at mulkten begynner å løpe ved å oppfylle et pålegg innen utløpet av den fastsatte frist.

På ett område innen tobakksskadelovgivning er det allerede innført tvangsmulkt som sanksjon. Dette gjelder for overtredelse av tobakksskadeloven § 6 om røykeforbud i lokaler og transportmidler hvor allmennheten har adgang, og for overtredelser av forskrift om røyking på restauranter og andre serveringssteder. Tobakksskadeloven § 6 sjette ledd, jf. kommunehelsetjenesteloven § 4a-9 gir kommunestyret og arbeidstilsynet hjemmel for å fatte vedtak om tvangsmulkt. Vedtaket kan påklages til overordnet forvaltningsorgan som er henholdsvis fylkesmannen og Direktoratet for arbeidstilsynet.

Forurensningsloven inneholder, i tillegg til slik ordinær tvangsmulkt som er beskrevet ovenfor, en bestemmelse som gir adgang til å forhåndsfastsette tvangsmulkt. Etter forurensningsloven § 73 annet ledd kan tvangsmulkt fastsettes på forhånd, d.v.s. før en ulovlig handling har funnet sted. Mulkten vil begynne å løpe fra det tidspunkt en eventuell overtredelse tar til.

Markedsføringsloven har et system som avviker noe fra de øvrige systemer for tvangsmulkt. Etter markedsføringsloven § 16 skal tvangsgebyr fastsettes samtidig med vedtak om forbud mot markedsføring i strid med §§ 1 til 5 eller mot urimelige avtalevilkår. Dersom vedtaket overtres, skal Forbrukerombudet utferdige forelegg om tvangsgebyr som kan vedtas innen en 3 ukers frist. Dersom forelegget ikke vedtas, skal Forbrukerombudet reise søksmål for å få fastslått plikten til å betale tvangsgebyret. Utferdigelse av forelegg kan skje med hjemmel i vedtak som er truffet for inntil 3 år siden.

2.4 Forslagene til lovendringer

Gjennom å legge fram denne lovproposisjonen opprettholder Sosialdepartementet og Helsedepartementet forslagene fra høringen med enkelte endringer og presiseringer i lovteksten. Departementet mener at den faktiske situasjonen, jf. kapittel 2.2.1 og 2.2.2, begrunner behovet for en modernisering og effektivisering på området, og legger ikke minst til grunn at et sanksjonssystem vil være med på å klargjøre reglene for aktørene. Det vil skape større rettsikkerhet for dem og samtidig bidra til å bygge opp respekt for lovverket. I Rt. 2000 s. 46, hvor det fastslås at draktreklame med sekundære forretningskjennetegn som samtidig er varemerke for øl og mineralvann, rammes av alkoholreklameforbudet, uttaler retten at det er påfallende at «før denne saken oppsto synes ikke alkoholforbudet på noe tidspunkt å være håndhevet overfor den type reklame det her er tale om, på tross av at slik reklame ikke var ukjent for myndighetene». Problemet er, slik departementet ser det, ikke unnfalighet fra direktoratets side, men derimot mangel på effektive midler. Departementet viser også til at det i statsråd 26. januar 2001 ble oppnevnt et utvalg under ledelse av ass. riksadvokat Hans-Petter Jahre som skal foreta en grundig gjen-

nomgang av hvordan samfunnet skal reagere mot lovbrudd. Målet er å utrede om det vil være mer effektivt i noen tilfeller å bruke andre reaksjoner enn straff. Målet er å spare politiet for ressurser slik at disse kan benyttes til å bekjempe mer alvorlig kriminalitet.

Lovforslagene innebærer innføring av pålegg om retting og tvangsmulkt som administrativ reaksjon for å stanse overtredelse av reklameforbudene i alkoholloven og tobakksskadeloven, samt merkebestemmelsene i tobakksskadeloven. Tvangsmulkt skal være et virkemiddel for å tvinge overtredere til å avslutte en handling eller tilstand som er lovstridig, og derved gjøre det enklere for tilsynsorganene å håndheve de aktuelle bestemmelsene. I kapittel 2.4.1 blir forslaget om innføring av hjemmel for pålegg om retting og tvangsmulkt behandlet. Den foreslåtte klageordning blir behandlet i kapittel 2.4.2, mens enkelte andre spørsmål blir behandlet i kapittel 2.4.3 - 2.4.6.

Rusmiddeldirektoratet og Statens tobakksskaderåd er fra 1. januar 2002 innlemmet i det nyopprettede Sosial- og helsedirektoratet. Følgelig må forslagene i høringsnotatet om å legge ansvar til Rusmiddeldirektoratet og Statens tobakksskaderåd, leses som forslag om å legge ansvar til Sosial- og helsedirektoratet.

2.4.1 Pålegg om retting og tvangsmulkt

2.4.1.1 Tilsyn

Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet foreslo departementet at tilsynsansvaret til Rusmiddeldirektoratet og Statens tobakksskaderåd (nå Sosial- og helsedirektoratet) opprettholdes og lovfestes.

Høringsinstansenes syn

Noen kommuner, *Voss, Lenvik og Sør-Fron*, og *fylkeslegene i Sør-Trøndelag og Rogaland* uttaler at tilsynet bør foretas lokalt.

Departementets vurdering og forslag

I dag fører Sosial- og helsedirektoratet tilsyn med at reklamebestemmelsene i alkoholloven og reklame- og merkebestemmelsene i tobakksskadeloven overholdes. Tilsynet er i stor grad basert på å reagere på henvendelser fra enkeltpersoner, kommuner og andre. Etatene er ikke i besittelse av noe lokalt tilsynsapparat.

Etter alkoholloven fører bevillingsmyndigheten kontroll med bevillingshaverne. Eksempelvis innebærer dette at kommunen fører kontroll med at salgs- og skjenkebevillinger utøves i henhold til lov, forskrift og bevillingsvedtak. Dersom kommunen skulle oppdage at en bevillingshaver overtrer reklameforbudet, kan kommunen reagere på forholdet med inndragning av bevillingen eller anmeldelse.

Departementet mener at hensynet til enhetlig praksis og likebehandling sikres ved at en statlig etat fortsatt har tilsynsansvaret. Dette hensynet blir viktig når departementet nå foreslår innført en ordning med tvangsmulkt. Sosial- og helsedirektoratet er i besittelse av juridisk kompetanse og

erfaring på området. Mange brudd på reklamebestemmelsene er saker som har riksdekkende karakter. Tilsynet vil fortsatt være basert på at direktoratet får opplysninger om overtredelser fra enkeltpersoner, kommuner og andre.

Departementet opprettholder forslaget om at Sosial- og helsedirektoratet fører tilsyn med bestemmelsene, og at dette tilsynsansvaret lovfestes.

2.4.1.2 Pålegg om retting

Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet ble det foreslått at Rusmiddeldirektoratet og Statens tobakksskaderåd (nå Sosial- og helsedirektoratet) får myndighet til å pålegge overtredere av de aktuelle bestemmelser å rette forholdet.

Høringsinstansenes syn

Noen høringsinstanser har kommentert rettingsbegrepet.

Statens tobakksskaderåd uttaler:

«Etter vår vurdering er det nødvendig å avklare hva som ligger i rettingsbegrepet. Vi oppfatter forslaget dithen at retting primært innebærer at det ulovlige tiltaket skal opphøre.»

Næringslivets Servicekontor for Markedsrettog Tobakkindustriens Felleskontor, som på dette punktet kommer med identiske høringsuttalelser, skriver:

«... Med andre ord er man i markedsføringsloven ute etter å sikre at vedkommende aktør (eller den som medvirker) opphører med den lovstridige handling. Om det innebærer at virksomheten endres eller vedkommende opphører med bruken av det aktuelle tiltaket, er uvesentlig. Det avgjørende er at det lovstridige ikke fortsetter.

Det samme må være tilfellet etter så vel alkohol- som tobakksskadeloven. Opphører vedkommende med den reklame eller annet som er lovstridig, er saken løst og man må eventuelt sikre seg mot at dette lovbruddet ikke gjentas.

Når vi finner grunn til å ta opp dette og anmode om en presisering her, er det fordi ordet «rette» på en måte forutsetter at vedkommende tiltak skal fortsette i en endret og lovlig form. I mange tilfeller vil det ikke være aktuelt å fortsette med tiltaket.

Vi antar at meningen er, på samme måte som i markedsføringsloven, å få vedkommende aktør til å opphøre med den lovstridige handlingen. Dette bør da uttrykkes på en annen måte enn ved bruk av ordet «retting». Hvis man ønsker å benytte ordet «rette» bør departementet komme med en nærmere presisering av innholdet i en eventuell proposisjon.»

Statens tobakksskaderåd kommenterer også begrepet overtrederen:

«Det må avklares om bestemmelsen gjelder annonsør, byrå eller begge. Det kan også spørres om «medvirkeransvaret» gjelder for andre som medvirker i forbindelse med overtredelsen eller som medvirker ved senere overtredelse av et nedlagt forbud med fastsatt tvangsmulkt som angitt, jfr. igjen markedsføringsloven § 16 annet ledd.»

Departementets vurdering

Et pålegg om retting vil etter forslaget alltid være oppfylt dersom det ulovlige forhold bringes til opphør. Pålegg om retting vil normalt innebære en handleplikt, for eksempel avbestilling av annonser eller reklameboards, fjerning av reklamemateriell fra eget utsalgssted eller virksomhet eller anmodning overfor forhandlere om å stoppe ulovlig reklame. Mottaker kan ikke pålegges en mer omfattende handleplikt enn det som med rimelighet kan forventes av vedkommende.

Pålegg om retting kan rettes mot den eller de som har foretatt eller medvirket til en handling som er i strid med de aktuelle bestemmelser. Pålegg om retting og eventuelt vedtak om tvangsmulkt bør rettes mot den som er nærmest til å bære ansvaret for overtredelsen. Sosial- og helsedirektoratet må bygge vurderingen av hvem vedtak skal rettes mot, på de faktiske forhold som foreligger og på hvem som mest hensiktsmessig kan rette opp det ulovlige forhold. Det er ikke noe formelt i veien for at pålegg i gitte tilfeller kan rettes mot flere parter.

Samtidig som det fattes vedtak om retting, fastsettes det en rimelig frist. Hva som anses som en rimelig frist, må avgjøres konkret. Fristen må vurderes i forhold til formålet, nemlig å få stanset et ulovlig forhold, samtidig som det må tas hensyn til omfanget av de handlinger parten må utføre for å rette forholdet. Fristen må fastsettes slik at mottaker har mulighet for å rette forholdet. Det er mest praktisk at fristen fastsettes til en bestemt dato.

2.4.1.3 Fastsettelse av tvangsmulkt

Høringsnotatets forslag

Samtidig med at det gis pålegg om å rette overtredelsen innen en fastsatt frist, kan det fastsettes en betinget tvangsmulkt. Denne vil begynne å løpe dersom fristen oversittes. Tvangsmulkt kan fastsettes i form av engangsmulkt eller løpende dagmulkt.

Høringsinstansenes syn

Fylkeslegen i Oppland mener at ordlyden i høringsnotatets forslag til § 9-4 i alkoholloven og § 7 annet ledd i tobakksskadeloven bør endres fra «kan» til «skal». (Departementet vil bemerke at forslaget til plassering av ny paragraf i tobakksskadeloven er endret fra § 7 til § 8.)

Rusmiddeldirektoratet mener at gebyret må være av en viss størrelse for å ha den ønskede effekt.

Statens tobakksskaderåd mener begrepet «tvangsgebyr» bør benyttes i stedet for «tvangsmulkt».

Næringslivets Servicekontor for Markedsrett og Tobakkindustriens Felleskontor påpeker at det ikke framgår direkte av forslaget hvor lang virkning et pålegg har, jf. markedsføringsloven § 16. Dersom en ønsker å gi hjemmel for å ilegge tvangsmulkt, bør myndigheten til å ilegge tvangsmulkt begrenses til vedtak fattet av Markedsrådet.

Departementets vurdering og forslag

En ordning der myndighet til å ilegge tvangsmulkt er begrenset til Markedsrådet, vil forutsette at Sosial- og helsedirektoratet gis myndighet til å bringe en sak inn for Markedsrådet. En slik ordning vil bety en vesentlig forsinket saks- gang, og vil dermed vanskeliggjøre den raske og effektive håndhevingen av regelverket som er intensjonen bak forslaget. Ordningen vil dessuten inne- bære en vesentlig økt belastning for Markedsrådet. Departementet foreslår at Sosial- og helsedirektoratet gis myndighet til å ilegge tvangsmulkt. Rettssik- kerheten er ivaretatt ved at alle enkeltvedtak ifølge forslaget kan påklages til Markedsrådet, se kapittel 2.4.2.

D e p a r t e m e n t e t fastholder forslaget om at direktoratet skal ha kompetanse til å fatte vedtak om retting og eventuelt tvangsmulkt. Fastset- telse av tvangsmulkt vil ikke alltid være nødvendig eller hensiktsmessig for å sikre at bestemmelsene etterleves. Dersom tilsynsmyndigheten vurderer å fatte vedtak om retting, eventuelt tvangsmulkt, vil de normalt ha en plikt til å gi parten forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. I forbindelse med for- håndsvarslet skal parten gis anledning til å uttale seg. Dersom det på dette tidspunkt er klart at parten vil rette forholdet, for eksempel fordi han ikke hadde vært oppmerksom på at den aktuelle handling var lovstridig, vil det nor- malt ikke være hensiktsmessig å treffe et formelt enkeltvedtak. Det forutset- tes at tilsynsmyndighetene avgjør i hvilke situasjoner det er påkrevet å gi pålegg om retting og eventuelt fastsette tvangsmulkt.

Statens tobakksskaderåd har foreslått at betegnelsen «tvangsgebyr» benyt- tes i stedet for «tvangsmulkt». Departementet fastholder at «tvangsmulkt» er en hensiktsmessig og innarbeidet betegnelse på ordningen, jf. kapittel 2.3.

Ved fastsettelse av mulktens størrelse må det ses hen til arten av overtre- delsen, den ansvarliges forhold, adressatens økonomiske forhold og hensynet til å opprettholde respekten for regelverket. Tvangsmulkten skal fungere som incitament for etterlevelse av pålegget om retting. Overtrederen vil i mange til- feller ha økonomiske interesser i å fortsette det ulovlige forhold og kan bli påført kostnader i forbindelse med retting. Kostnadene ved retting og antatt gevinst av den ulovlige reklame bør, der dette er mulig, tillegges vekt ved fast- settelsen av tvangsmulkten. Samtidig må tvangsmulkten ikke være uforholds- messig høy.

Engangsmulkt forutsettes bare brukt i de tilfellene det anses særlig påkrevd at pålegget oppfylles innenfor fristen. For øvrig brukes løpende dag- mulkt.

2.4.1.4 Forhåndsfastsatt tvangsmulkt

Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet ble det foreslått at dersom Rusmiddeldirektoratet/Statens tobakksskaderåd (nå Sosial- og helsedirektoratet) ved avdekking av en over- tredelse av reklamebestemmelsene, finner grunn til å tro at overtrederen vil begå nye brudd, kan etaten fastsette mulkt som løper fra eventuell ny overtre- delse tar til (forhåndsfastsatt tvangsmulkt).

Forhåndsfastsatt tvangsmulkt vil bli aktualisert ved eventuelle framtidige overtredelser. Mulkten løper fra og med den dag en ny overtredelse tar til.

Det ble presisert i høringsnotatet at man ikke så behov for å gjøre ordningen med forhåndsfastsatt tvangsmulkt gjeldende i forhold til brudd på merkebestemmelsene i tobakksskadeloven.

Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser er kritiske til en ordning med forhåndsfastsatt tvangsmulkt. Blant annet uttaler *Bryggeri- og mineralvannforeningen* at de ikke kan se behovet for forhåndsfastsatt tvangsmulkt i tillegg til ordinær mulkt, og at foreningen derfor er klart imot forhåndsfastsatt tvangsmulkt. Foreningen uttaler videre at ordningen vil være problematisk fordi den det gjelder ikke får adgang til å uttale seg.

Næringslivets Servicekontor for Markedsrett uttaler at kriteriet «finner grunn til å tro» ikke bør brukes da det er for uklart hva som ligger i det, og at det ikke er akseptabelt med et pålegg med betinget tvangsmulkt mot et hvilket som helst brudd på reklamebestemmelsene.

Statskonsult støtter forslaget, men mener at det bør vurderes om forhåndsfastsatt tvangsmulkt bør ha en tidsbegrensning, og at det av rettssikkerhetsmessige grunner må gjøres klart at forhåndsfastsatt tvangsmulkt kun kan iverksettes hvis reklameforbudet blir overtrådt på identisk måte en gang til.

Enkelte høringsinstanser har påpekt at det bør gå klart fram av loven at forhåndsfastsatt tvangsmulkt bare bør brukes når særlige grunner foreligger og ved gjentakelsesfare.

Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund bemerker at forslagene til tvangsmulkt for framtidige overtredelser må utformes slik at utilsiktede brudd på regelverket ikke rammes urimelig hardt.

Tobakkindustriens Fellekontor uttaler:

«Det må presiseres klarere at en eventuell ordning med tvangsgebyr knyttes til et forbudsvedtak hvor den handling som forbys beskrives konkret. Tvangsgebyret «utløses» hvis vedkommende fortsetter med den lovstridige handlingen etter en gitt frist for å innrette seg etter forbudet, eller gjentar den forbudte handlingen innen en i loven angitt tidsperiode.

Det vil da ikke være noe behov for å skille mellom vedtak mot en allerede foretatt handling og en mulig fremtidig handling. Begge deler vil dekkes av det samme forbudsvedtaket, ref markedsføringslovens § 16.»

Departementets vurdering og forslag

Departementet foreslår at tvangsmulkt unntaksvis skal kunne fastsettes for framtidige overtredelser av reklamebestemmelsene, dersom det foreligger særlige omstendigheter. Denne ordningen er ment for tilfeller hvor bruk av ordinær tvangsmulkt ikke vil være et effektivt sanksjonsmiddel. Forhåndsfastsatt tvangsmulkt vil kunne hindre at de samme aktører begår stadige brudd på reklamebestemmelsene for eksempel i form av kortvarige reklamekampanjer som vil være avsluttet før tilsynsmyndigheten rekker å reagere med ordinær tvangsmulkt. Kortvarige reklameframstøt er ganske vanlige, og erfaring gir grunn til å anta at det ofte er de samme som gjentatte ganger iverksetter slike.

Departementet har vurdert å innføre markedsføringslovens ordning med tvangsgebyr for overtredelse av reklameforbudene i alkohol- og tobakksskadeloven, se kapittel 2.3 for en beskrivelse av markedsføringslovens ordning. Departementet er imidlertid kommet til at ordningen ikke er et egnet sanksjonssystem for de aktuelle forbudene. Dette skyldes først og fremst to forhold. For det første innebærer markedsføringslovens system at det vil være påkrevet å bringe saken inn for domstolene dersom et forelegg om tvangsgebyr ikke vedtas. Dette vil nødvendigvis være tidkrevende, og vil derfor ikke være så effektivt som den her foreslåtte ordning. For det andre må det etter markedsføringsloven foretas en konkret vurdering om et nytt markedsføringstiltak rammes av et tidligere fattet tvangsgebyrvedtak, eller om det skiller seg så mye fra dette vedtaket at det ikke rammes. Et slikt system vil kunne føre til at fastsatt tvangsmulkt vil kunne omgås ved å overtre reklameforbudet på annen måte enn det ble overtrådt i det opprinnelige vedtaket.

I høringsnotatet ble det uttalt at ordningen med forhåndsfastsatt tvangsmulkt er en unntaksregel som skal brukes med forsiktighet. Departementet slutter seg derfor til de høringsinstanser som uttrykker at det bør framgå av lovteksten at forhåndsfastsatt tvangsmulkt kun skal fastsettes unntaksvis. Departementet foreslår at tre vilkår skal være oppfylt for at mulkt skal kunne fastsettes på forhånd:

For det første må et vedtak om forhåndsfastsatt tvangsmulkt fattes i sammenheng med at det avdekkes et brudd på reklamebestemmelsene. Dette innebærer at forhåndsfastsatt tvangsmulkt må fastsettes uten ugrunnet opphold etter at overtredelsen er avdekket. Det er derimot ikke et vilkår for å forhåndsfastsette tvangsmulkt at det blir gitt pålegg om retting og fastsettes tvangsmulkt overfor den opprinnelige overtredelsen. Er for eksempel forholdet rettet opp innen tilsynsmyndigheten blir oppmerksom på det, er dette ikke til hinder for at det på forhånd kan fastsettes vedtak om tvangsmulkt for framtidige overtredelser.

For det andre må det etter forslaget foreligge særlig grunn til å tro at overtrederen vil begå nye brudd på reklamebestemmelsene for at tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd. I vurderingen av om det foreligger særlig grunn vil tidligere brudd på bestemmelsene være et sentralt moment. Dersom én 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.

For det tredje er det etter forslaget et vilkår for å fastsette mulkt på forhånd at slik bruk av tvangsmulkt finnes nødvendig for å sikre en effektiv håndhevelse av reklameforbudet. Dette innebærer at mulkt ikke kan fastsettes på forhånd dersom eventuelt ny overtredelse vil kunne rammes ved pålegg om retting og fastsettelse av ordinær tvangsmulkt. Dersom det er særlig grunn til å tro at det vil skje en overtredelse som er av så kort varighet at ordinær tvangsmulkt med rettefrist ikke vil være et reelt pressmiddel, vil vilkåret være oppfylt. Et moment i vurderingen er om tidligere kortvarige overtredelser er konstatert.

Vedtaket må inneholde en nærmere beskrivelse av hva som skal til for at mulkten begynner å løpe. Det kan fastsettes at mulkten vil begynne å løpe ved

enhver ny overtredelse av reklameforbudet. Slik må det være for at forhåndsfastsatt tvangsmulkt skal ha noen effekt. Dersom det anses hensiktsmessig, kan vedtaket avgrenses til kun å gjelde nærmere bestemte typer overtredelser av reklameforbudet.

Størrelsen på den forhåndsfastsatte tvangsmulkten må fastsettes i vedtaket og fastsettes på samme måte som ordinær mulkt etter annet ledd, se kapittel 2.4.1.3. Etter departementets mening er det viktig at den forhåndsfastsatte tvangsmulkten ikke blir urimelig i forhold til en eventuell ny overtredelse. Mulkten vil kunne framstå som uforholdsmessig høy dersom den nye overtredelsen er av vesentlig mindre alvorlig karakter enn den opprinnelige overtredelsen. Dette kan gi grunnlag for at tvangsmulkten kan frafalles helt eller delvis, se kapittel 2.4.3.

Departementet er enige med de høringsinstanser som mener at forhåndsfastsatt tvangsmulkt bør ha en tidsbegrensning. Det foreslås derfor å lovfeste at vedtaket om slik tvangsmulkt vil kunne fastsettes for inntil ett år.

Slik tvangsmulkt kan fastsettes som løpende dagmulkt eller engangsmulkt. Forhåndsfastsatt tvangsmulkt fastsettes normalt for å hindre nye kortvarige reklameframstøt. Det vil i slike tilfeller normalt være mest effektivt og hensiktsmessig å fastsette mulkten som en engangsmulkt. Den forhåndsfastsatte tvangsmulkten vil løpe fra og med den dag overtredelsen tar til.

Forvaltningslovens regler i kapittel IV-VI, blant annet om forhåndsvarsel og klage, gjelder for vedtak om forhåndsfastsatt tvangsmulkt, på samme måte som for pålegg om retting og vedtak om ordinær tvangsmulkt.

2.4.2 Klageordning

2.4.2.1 Klageinstans

Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet ble det foreslått at enten Sosial- og helsedepartementet (nå Sosialdepartementet og Helsedepartementet for henholdsvis alkohollovens og tobakksskadelovens vedkommende) eller Markedsrådet skulle være klageinstans.

Høringsinstansenes syn

20 høringsinstanser har uttalt seg om valg av klageorgan. 9 av disse foretrekker Markedsrådet, mens de øvrige 11 ønsker at departementet skal være klageorgan.

Flere høringsinstanser mener at departementet bør være klageinstans fordi Sosial- og helsedepartementet er overordnet departement for både Rusmiddeldirektoratet og Statens tobakksskaderåd, og det derfor stemmer best med forvaltningslovens ordning å legge denne oppgaven til departementet. *Fylkesmannen i Nordland* mener det kan virke noe uryddig dersom klagemyndigheten for saker om reklameforbudet legges til Markedsrådet som ellers er en etat under Barne- og familiedepartementet.

Flere høringsinstanser, blant annet *Statens tobakksskaderåd*, *Statskonsult*, *Fylkesmannen i Nordland* og *Fylkesmannen i Rogaland*, mener at departemen-

tet bør velges som klageinstans fordi denne løsningen gir de minste økonomiske og administrative konsekvensene.

Flere høringsinstanser mener at fordi departementet allerede i dag er klageinstans for enkelte vedtak truffet av Statens tobakksskaderåd, bør departementet være klageinstans også her. *Statens tobakksskaderåd* uttaler at departementet har lang erfaring og tradisjon med området tobakk, og at i den grad det har vært klaget på avgjørelser truffet av Statens tobakksskaderåd, er rådet av den oppfatning at det har fungert godt med departementet som klageinstans.

Fylkesmannen i Rogaland antar at den skjønnsmessige vurderingen vil være mindre i saker om overtredelse av reklameforbud enn i saker etter markedsføringsloven, og mener derfor at behandling i Markedsrådet vil være mindre nødvendig.

Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund anbefaler at departementet blir klageinstans, fordi departementet anses som et mer nøytralt ankeorgan enn fagrådene.

Nærings- og handelsdepartementet mener at Markedsrådet bør bli klageinstans i og med at rådet allerede er i besittelse av markedsføringskompetanse. *TV 2 AS* uttaler at de prinsipielt mener at likeartede spørsmål bør behandles for samme instans, og at Markedsrådet derfor bør være klageinstans.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) foretrekker Markedsrådet som klageinstans dersom ordningen skal gjennomføres. *HSH* legger til grunn at Markedsrådet gjennom sin sammensetning og arbeidsmåte antas å være best egnet til å behandle de aktuelle saker på en forsvarlig måte.

Tobakkindustriens Felleskontor og *Næringslivets Servicekontor for Markedsrett* framhever tilsvarende argumenter som *Nærings- og handelsdepartementet* og *HSH*, og framhever videre at Markedsrådet er et vel etablert offentlig organ som har kompetanse og lang erfaring med å vurdere kommersiell kommunikasjon. Rådets sammensetning samt dets gode og veletablerte rutiner framheves. Videre uttales det at Markedsrådets avgjørelser fortløpende sendes ut til interesserte og at avgjørelsene er lett tilgjengelige. Det antas derfor at praksis vil bli mer oversiktlig og tilgjengelig dersom Markedsrådet blir klageinstans enn dersom departementet blir det. Videre uttales at det er grunn til å anta at man ved å legge klagebehandlingen til Markedsrådet vil oppnå en bedre og mer samordnet praksis for de to lover og til andre områder.

Rusmiddeldirektoratet og *Bryggeri- og mineralvannforening* går også inn for at Markedsrådet skal være klageinstans. *Rusmiddeldirektoratet* antar at klageren vil oppfatte Markedsrådet som mer upartisk og nøytralt enn departementet, fordi departementet har instruksjonsmyndighet overfor *Rusmiddeldirektoratet*. Bruk av departementet som klageinstans kan etter direktoratets mening være egnet til å svekke tilliten til at saken avgjøres av en uhildet instans. *Bryggeri- og mineralvannforening* uttaler lignende synspunkter.

Forbrukerombudet har ingen prinsipielle innvendinger mot at Markedsrådet blir klageinstans, men uttaler at dette ikke må svekke Forbrukerombudets tilgang til Markedsrådet ved at det blir færre sesjoner til saker etter markedsføringsloven og generelt lengre saksbehandlingstid. En utvidelse av Markedsrådets kompetanse bør derfor ikke skje før etter en samlet vurdering av rådets virksomhet.

Departementets vurdering og forslag

Pålegg om retting og fastsettelse av tvangsmulkt vil være enkeltvedtak som i tråd med vanlig forvaltningsrett må kunne påklages. Departementets forslag innebærer at Markedsrådet blir felles klageinstans for vedtak knyttet til overtredelser av bestemmelsene i alkoholloven og tobakksskadeloven.

Forvaltningslovens normalordning er at klageinstansen er det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet førsteinstansen, se forvaltningsloven § 28 første ledd. Denne ordningen er en generell bestemmelse som viker for særlovgivning. I enkelte tilfeller er det regulert i særlovgivningen at annet organ enn det som er direkte overordnet førsteinstansen, skal være klageinstans. Uavhengige klagenemnder er brukt i en del tilfeller. Som et eksempel kan nevnes at etter lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) er klagemyndigheten for vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet lagt til Utlendingsnemnda, jf. utlendingsloven § 38 a. Videre kan nevnes at etter markedsføringsloven § 14 fjerde ledd kan enkelte vedtak fattet av Forbrukerombudet påklages til Markedsrådet. For de ulike tvangsmulktordninger i norsk lovgivning varierer klageordningen.

De økonomiske og administrative konsekvenser antas uansett valg av klageinstans å bli lave, og spørsmålet om økonomiske og administrative konsekvenser får derfor kun begrenset vekt i vurderingen av hvilken instans som bør være klageorgan.

Ved vurderingen har departementet særlig lagt vekt på at det er viktig at klageinstansen oppfattes som objektiv og upartisk av partene. Etter departementets mening bør hensynet til aktørenes tillit til klageinstansen veie tungt.

Videre tilkommer det faktum at Sosial- og helsedepartementet nå er delt i et Sosialdepartement og et Helsedepartement. Å legge klagebehandlingen til departementsnivå, ville derfor innebære to ulike klageinstanser for henholdsvis alkoholloven og tobakksskadeloven. I og med at det er foreslått likt regelverk i alkohol- og tobakksskadeloven, vil det etter departementets mening være en fordel å ha en felles klageinstans for saker etter alkoholloven og tobakksskadeloven. Dette med tanke på hensynet til utvikling av lik og god praksis, kompetanseoppbygging og effektivitet.

Departementet foreslår derfor Markedsrådet som klageinstans. Klagesaker etter merkebestemmelsene i tobakksskadeloven bør ses i sammenheng med saker etter reklameforbudet i tobakksskadeloven. Departementet foreslår derfor at også klagemyndigheten i merkesakene legges til Markedsrådet.

Markedsrådet oppnevnes av Kongen og er et bredt sammensatt organ med 9 medlemmer med personlige varamenn. Administrativt er Markedsrådet underlagt Barne- og familiedepartementet. Markedsrådets avgjørelser kan prøves av domstolene etter de vanlige regler for domstolprøving av forvaltningens avgjørelser.

Markedsrådet behandler i dag saker etter markedsføringsloven om villedende reklame og urimelige avtalevilkår, samt reklamesaker hvor det er spørsmål om inngrep tilsies av hensyn til forbrukerne eller av hensyn til likestilling mellom kjønnene. Etter kringkastingsloven behandler rådet også saker uavhengig av de begrensninger som følger av markedsføringsloven om hensynet til forbrukerne eller likestilling mellom kjønnene.

I statsråd 9. februar 2001 ble det oppnevnt et nytt Markedsråd med funksjonstid fram til 31. desember 2004. Ved sammensetningen av det nye Markedsrådet er den juridiske kompetansen styrket. Barne- og familiedepartementet stiller seg åpne for en løsning som innebærer at Markedsrådet får klagekompetanse som foreslått her. Tatt i betraktning rådets nye sammensetning, sammenholdt med den kompetanse og erfaring rådet har når det gjelder behandling av andre saker om reklame, vil Markedsrådet etter departementets mening være velegnet til å fungere som klageinstans for disse sakene. Ved behandling av saker etter alkoholloven og tobakksskadeloven vil departementet ikke ha instruksjonsmyndighet overfor Markedsrådet. Sosialdepartementet og Helsedepartementet vil være rett saksøkt ved eventuelle rettsaker på dette området (etter henholdsvis alkoholloven og tobakksskadeloven). Videre vil Sosialdepartementet og Helsedepartementet bære de økonomiske kostnadene med ordningen. Sosialdepartementet og Helsedepartementet vil tilføre de nødvendige ressurser slik at de økte administrative og økonomiske kostnadene ved utvidelsen av Markedsrådets oppgaver ikke vil gå ut over de oppgaver Markedsrådet allerede i dag er tillagt, se kapittel 2.6.

2.4.2.2 Innholdet i klageordningen/saksbehandlingsregler

Høringsnotatets forslag

Høringsnotatet inneholdt forslag om at de saksbehandlingsregler som er gitt i eller i medhold av markedsføringsloven skal gjelde så langt de passer også ved Markedsrådets behandling av saker etter alkohol- og tobakksskadeloven.

Høringsinstansenes syn

Tobakksskaderådet mener at det for å oppnå den tilsiktede effekt ved ileggelse av tvangsmulkt, er nødvendig å ha hjemmel for å kunne treffe vedtak som inneholder forbud, pålegg om retting og ileggelse av tvangsmulkt uten å avvente resultatet i klageomgangen.

Bryggeri- og mineralvannforeningen mener på den annen side at det må fastsettes klare regler om oppsettende virkning, dersom forvaltningen gis myndighet til å idømme tvangsmulkt. Foreningen mener at terskelen for å gi oppsettende virkning må være relativt lav.

Departementets vurderinger og forslag

D e p a r t e m e n t e t fastholder forslaget om at de saksbehandlingsregler som er gitt i eller i medhold av markedsføringsloven skal gjelde så langt de passer også ved Markedsrådets behandling av saker etter alkohol- og tobakksskadeloven. Der markedsføringsloven ikke regulerer et spørsmål eller der markedsføringsloven ikke passer, vil forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling gjelde.

Klage over tvangsmulkt gis ikke automatisk oppsettende virkning, jf. forvaltningsloven § 42. Dersom en klage gis oppsettende virkning etter forvaltningsloven § 42, innebærer det at vedtak om tvangsmulkt ikke gis virkning før klagen er avgjort. Det betyr at tvangsmulkt i slike tilfeller verken vil påløpe eller forfalle før klagen eventuelt er avgjort i klagers disfavør. Etter departe-

mentets mening vil denne bestemmelsen ivareta de behov for å kunne gi oppsettende virkning som måtte oppstå, slik at det ikke er behov for å regulere dette spørsmålet særskilt i alkoholloven og tobakksskadeloven. Tilsvarende løsning er også valgt blant annet i forurensningsloven i forbindelse med den tvangsmulktordningen som er hjemlet der. Departementet antar at det bare i spesielle tilfelle vil være aktuelt å gi oppsettende virkning.

2.4.3 Frafallelse av tvangsmulkt

Det ble foreslått i høringsnotatet at ilagt tvangsmulkt helt eller delvis skal kunne frafalles dersom særlige grunner taler for det.

Departementet fastholder høringsnotatets forslag og presiserer at dette innebærer at Sosial- og helsedirektoratet skal vurdere frafallelse dersom det anmodes om det. Den som ber om at tvangsmulkt skal frafalles, bør anføre hva som påberopes som særlige grunner. Sosial- og helsedirektoratet kan også vurdere frafallelse av eget tiltak.

2.4.4 Forskriftshjemmel

Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet ble det foreslått å gi departementet hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om fastsettelse, beregning og innkreving av tvangsmulkt.

Høringsinstansenes syn

TV 2 AS mener at det lovteknisk og utfra hensynet til brukerne bør vurderes å regulere alle vesentlige forhold direkte i lovgivningen og således unngå tilleggsforskrifter.

Departementets vurdering og forslag

Alle vesentlige forhold skal reguleres direkte i en lov. Etter departementets syn er det likevel hensiktsmessig å ha hjemmel til å gi forskrifter om forhold som fastsettelse, beregning og innkreving av tvangsmulkt.

Departementet opprettholder forslagene om forskriftshjemler, men foreslår at ordlydene endres fra høringsnotatets «Departementet kan gi nærmere bestemmelser» til «Departementet kan gi forskrifter». Forslaget innebærer ingen realitetsendring.

2.4.5 Forholdet til gjeldende sanksjonssystem

Høringsnotatets forslag

I høringsforslaget ble det presisert at forslaget om en ordning hvor det kan pålegges retting og fastsettes tvangsmulkt, ikke er ment å gjøre innskrenkninger i adgangen til å inndra en bevilling eller anmelde forholdet til politiet.

Høringsinstansenes syn

Kulturdepartementet viser til at Statens medieforvaltning kan ilegge kringkastingsselskapene overtredelsesgebyr ved brudd på forskrift om kringkasting

28. februar 1997 nr. 153 § 3-4, jf. lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting § 10-3. Ved overtredelse av bestemmelser som andre forvaltningsorgan skal føre tilsyn med, må endelig avgjørelse i sak om overtredelse foreligge før overtredelsesgebyr kan ilegges, jf. forskriften § 10-4. *Kulturdepartementet* ber om at forholdet mellom de foreslåtte sanksjonsreglene og gjeldende sanksjonsregler i kringkastingsloven vurderes for å unngå dobbeltsanksjonering.

Departementets vurderinger

Departementet finner grunn til å bemerke at intensjonen med de foreslåtte reglene ikke er å ramme overtredere dobbelt, men å innføre en hensiktsmessig og effektiv reaksjonsmulighet. De ulike reaksjonene er av svært ulik karakter, og hvilke(n) som skal benyttes må avgjøres etter en konkret vurdering av hva som er rimelig og hensiktsmessig. Det antas at innføringen av en ordning hvor det kan pålegges retting vil føre til at det blir mindre behov for å benytte reaksjonene inndragning og anmeldelse.

Som nevnt ovenfor i kapittel 2.4.1 vil man etter de her foreslåtte regler etter forholdene kunne pålegge retting og fastsette tvangsgebyr for flere personer eller virksomheter for samme overtredelse. Det må vurderes konkret hvem det vil være hensiktsmessig å fastsette tvangsmulkt overfor. Departementet antar at det etter den foreslåtte ordningen i de fleste tilfeller vil være mest aktuelt å fastsette tvangsmulkt for annonsøren og ikke for formidleren. At overtrederen kan ilegges andre reaksjoner for overtredelsen som må anses like effektive, vil være et moment i vurderingen av om tvangsmulkt skal fastsettes.

Departementet skal bemerke at overtredelsesgebyr etter kringkastingsloven § 10-3 kan ilegges ved overtredelse av kringkastingsloven kapittel 3 eller forskrifter gitt i medhold av kapittel 3, og ikke direkte ved overtredelse av alkohollovens og tobakksskadelovens bestemmelser om reklameforbud. Etter kringkastingsloven § 3-4 er det forbud mot at bl.a. tobakks- og alkoholprodusenter sponser kringkastingsprogram. I kringkastingsforskriften § 3-4 forbys reklameinnslag som inneholder varemerke eller logo som benyttes i markedsføring av produkt eller tjenester som det etter norsk regelverk er forbudt å reklamere for. Etter forskriften § 3-11 kan det ikke benyttes varemerke, logo, reklamefigurer og lignende som benyttes i markedsføring av produkt eller tjenester som det etter norsk lov er forbudt å reklamere for.

Det forhold at et kringkastingsselskap kan ilegges overtredelsesgebyr etter kringkastingsloven vil være et moment i vurderingen av om det vil være hensiktsmessig å fastsette tvangsmulkt overfor kringkastingsselskapet etter den her foreslåtte ordning. Det skal videre bemerkes at det forhold at et kringkastingsselskap ilegges overtredelsesgebyr etter kringkastingsloven, vil være et moment i vurderingen av om ilagt tvangsmulkt skal helt eller delvis frafalles.

2.4.6 Bestemmelsenes stedlige virkeområde

2.4.6.1 Alkoholloven

Med hjemmel i alkoholloven § 1-2 annet ledd er det fastsatt en egen forskrift 11. desember 1998 nr. 1300 om alkoholordningen for Svalbard (Svalbardfor-

skriften). Etter Svalbardforskriften § 4-1 gjelder reklameforbudet også for Svalbard.

Justis- og politidepartementet uttaler at bestemmelser om tilsyn med at alkoholreklameforbudet overholdes, bør innføres for Svalbard. Tilsynsmyndigheten kan etter Justis- og politidepartementets syn legges til Sysselmannen, og Sysselmannen bør i så fall få samme myndighet som Rusmiddeldirektoratet.

D e p a r t e m e n t e t slutter seg til Justis- og politidepartementets uttalelse og vil komme tilbake til saken i forbindelse med utkast til forskriftsendring.

2.4.6.2 Tobakksskadeloven

Tobakksskadeloven gjelder for Svalbard, jf. loven § 11. På Svalbard har Sysselmannen tilsynsmyndighet i forhold til bestemmelsene i § 6 om røykfrie lokaler og transportmidler hvor allmennheten har adgang, jf. § 6 niende ledd.

I sin høringsuttalelse uttaler *Justis- og politidepartementet* følgende:

«Sysselmannen er i dag tillagt tilsynsmyndighet på ulike områder som forutsetter at det innhentes faglig bistand når konkrete myndighetsoppgaver skal utføres. Sysselmannen har gjennom allsidig myndighetsutøvelse god kompetanse til å utføre et slikt tilsyn. Både økonomisk og administrativt vil det være gunstig at tilsynet utføres av et lokalt, statlig organ. Etter Justisdepartementets syn kan det derfor være en praktisk ordning at Sysselmannen tillegges myndighet for Svalbard... Dersom myndigheten legges til Sysselmannen, må det gå uttrykkelig fram av loven. Det er i så fall naturlig at Sysselmannen får samme myndighet som Statens tobakksskaderåd til å gi pålegg om retting og ilegge tvangsmulkt.»

D e p a r t e m e n t e t slutter seg til Justis- og politidepartementets uttalelse og foreslår at Sysselmannen får myndighet til å føre tilsyn, gi pålegg om retting og fastsette tvangsmulkt for brudd på reklame- og merkebestemmelsene etter tobakksskadeloven for Svalbard.

2.5 Forholdet til Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

2.5.1 Grunnloven § 96 - vernet mot straff uten etter dom

Høringsnotatet

I høringsnotatet ble spørsmålet om den foreslåtte ordningens forhold til Grunnloven § 96 tatt opp. Det ble presisert at det er en alminnelig grunnsetning i vår statsforfatning at ingen skal kunne straffes uten etter dom. Prinsippet er nedfelt i Grunnloven § 96 og lyder: «Ingen kan dømmes uten etter Lov, eller straffes uten etter Dom».

Hensikten er et vesentlig element ved vurderingen av om en reaksjon er straff i Grunnlovens forstand eller ikke. I forbindelse med innføring av tvangsmulkt for overtredelse av bestemmelser i forurensningsloven uttalte Justis- og politidepartementet følgende (se Ot.prp. nr. 11 (1979-80) side 67):

«Det sentrale ved vurderingen av forholdet til grunnloven vil være formålet med tvangsmulkten. Så lenge formålet er å sikre en effektiv håndheving av forurensningsmyndighetenes vedtak, vil de samme myndigheter som utgangspunkt kunne ilegge tvangsmulkt uten at dette kan anses som straff i forhold til grunnloven.»

Det synes heller ikke etter gjeldende rett å være tvil om at bruk av tvangsmulkt som administrativ ordning, for å sikre effektiv håndheving av vedtak og bestemmelser, ikke er i strid med Grunnloven § 96, jf. blant annet de bestemmelser som er nevnt i kapittel 2.3 ovenfor.

Høringsinstansenes syn

Kun et fåtall av høringsinstansene har uttalt seg om den foreslåtte ordningens forhold til Grunnloven § 96.

Tobakksskaderådet uttaler at de er enige i at den foreslåtte ordningen ikke er straff, og derfor ikke kommer i konflikt med Grunnloven § 96.

Statskonsult påpeker på den annen side at forhåndsfastsett tvangsmulkt i den form som foreslås, må vurderes nøye i forhold til Grunnloven § 96. *Vin- og Brennevinsimportørenes Forening* uttaler at å innføre en ordning med forhåndsfastsett tvangsmulkt hvor kriteriet er at førsteinstansen «finner grunn til å tro» at noen vil begå nye lovbrudd, er spesielt betenkelig i forhold til Grunnloven § 96. *Bryggeri- og mineralvannforeningen* uttaler seg i samme retning som de ovennevnte instanser. *Bryggeri- og mineralvannforeningens* uttalelse er omfattende og omhandler i hovedsak spørsmål rundt hvor strenge krav til ivaretagelse av rettssikkerhet og forutberegnelighet som må stilles til administrative reaksjoner av den type som er foreslått. *Foreningen* viser til nyere juridisk teori, og hevder at

«Høyesterett har lagt til grunn en strengere vurdering av forskjellige typer av administrative virkemidler som ligger nær opp til straff, både ved å «innskrenke» forvaltningens frie skjønn ved å insistere på full domstolsprøving av forholdsmessighet, ved å stille strengere krav til bevisets styrke enn den vanlige sivilrettslige standard sannsynlighetsovervekt, og ved å stille krav til klar hjemmel for forvaltningens myndighet til å ilegge forskjellige former for forvaltningsstraff. Det kan være nyttig å fokusere på den «pønale» dimensjonen av tvangsmulkt og forhåndsmulkt, og samtidig understreke myndighetenes manglende evne til å fremstille klare regler som håndheves konsekvent.»

Departementets vurderinger

D e p a r t e m e n t e t skal bemerke at tvangsmulkt etter sikker rett ikke er straff og at plikten til å betale tvangsmulkt ikke avhenger av skyld, men utløses når et ulovlig forhold inntreffer. Mulkten har ingen strafferettslige konsekvenser og medfører ikke anmerkning i bøtere registeret. Formålet er å framtvinge overholdelse av Sosial- og helsedirektoratets vedtak, og den ansvarlige kan unngå tvangsmulkten ved å rette opp eller stanse den ulovlige virksomheten.

Departementet vil bemerke at heller ikke tvangsmulkt fastsatt på forhånd innebærer administrativ reaksjon på allerede begåtte handlinger. Tvangsmulkt fastsatt på forhånd innebærer i seg selv kun et varsel om at dersom ulovlig forhold igjen inntreffer, vil tvangsmulkt kunne bli ilagt uten forutgående

rettefrist. Hensikten med slik mulkt vil være å hindre nye overtredelser av reklameforbudet.

Departementet er enig med de høringsinstanser som har påpekt at det er viktig at en ordning som denne etterlever visse krav til rettssikkerhet og forutberegnelighet. Departementet foreslår i proposisjonen her å stramme inn adgangen til å fastsette forhåndsfastsatt tvangsmulkt i forhold til høringsnotatets forslag, se kapittel 2.4.1.4. Departementet vil videre bemerke at de saksbehandlingsregler som foreslås for ordningen, vil ivareta hensynet til rettssikkerheten. Det skal bemerkes at vedtak om tvangsmulkt etter den foreslåtte ordning vil kunne prøves av domstolene.

2.5.2 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)

Høringsinstansenes syn

TV 2 AS mener at Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt. 2000 s. 996 vil kunne ha betydning for bruk av ulike sanksjoner i kombinasjon, jf. EMK sjuende tilleggsprotokoll artikkel 4 nr. 1. Også *Bryggeri- og mineralvannforeningen* mener at ovennevnte dom kan få betydning for bruk av ulike former for tvangsgebyr og tvangsmulkt. *Bryggeri- og mineralvannforeningen* skriver at Høyesterett i denne dommen kom til at EMKs bestemmelser om straff får anvendelse på administrativt ilagte sanksjoner i ligningssaker, noe som må medføre at konvensjonens bestemmelser også får tilsvarende anvendelse ved bruk av tvangsmulkt.

Departementets vurderinger

Departementet vil presisere at det ikke vil være noe prinsipielt i veien for å benytte de her foreslåtte sanksjoner i kombinasjon med inndragning og anmeldelse.

I Rt. 2000 s. 996 fastslår Høyesterett at saker om ileggelse av forhøyet tilleggsskatt etter ligningsloven anses som en «criminal charge» etter EMK artikkel 6 nr. 1. Videre drøfter Høyesterett, uten å ta noe standpunkt, om forbudet i EMK sjuende tilleggsprotokoll artikkel 4 nr. 1 mot å straffe en person to ganger for samme straffbare handling var krenket ved at skatteyteren ble ilagt forhøyet tilleggsskatt etter at han var rettskraftig straffedømt for samme forhold.

Departementet vil bemerke at det er vesentlige forskjeller mellom den tvangsmulktordning som her er foreslått og forhøyet tilleggsskatt etter ligningsloven. For det første ilegges tilleggsskatt som en sanksjon mot allerede begåtte lovovertridelser, mens formålet med tvangsmulkt er å bringe en pågående overtredelse til opphør eller hindre at det begås nye overtredelser i fremtiden. En annen forskjell er at ileggelse av forhøyet tilleggsskatt er avhengig av at det foreligger grov uaktsomhet eller forsett hos skatteyteren. Etter den her foreslåtte tvangsmulktordning kan det treffes vedtak om tvangsmulkt uavhengig av skyld hos overtrederen. Saker om tvangsmulkt etter den her foreslåtte ordning kan på denne bakgrunn ikke anses som straffeanklage («criminal charge») etter EMK artikkel 6 nr. 1, og vil således heller ikke kunne rammes av forbudet i EMK sjuende tilleggsprotokoll artikkel 4 nr. 1 mot å straffe en person to ganger for samme handling.

2.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Formålet med lovendringen er å effektivisere håndhevingen av forbudene mot alkohol- og tobakksreklame, samt merkebestemmelsene for tobakk. Ved å innføre en administrativ reaksjon i form av hjemmel til pålegg om retting og betinget mulkt for overtredelse av disse reglene vil man få en mer egnet sanksjonsmulighet mot overtredelser enn det man har i dag.

Rusmiddeldirektoratet har i gjennomsnitt behandlet ca. 100 saker årlig. Statens tobakksskaderåd har behandlet ca. 20 - 30 saker i forhold til reklame- og merkebestemmelsene årlig.

Innføringen av tvangsmulkt medfører en utvidelse av de oppgavene Sosial- og helsedirektoratet i dag ivaretar, d.v.s. av de oppgaver som Rusmiddeldirektoratet og Statens tobakksskaderåd tidligere ivaretok. Dette vil kunne innebære noe merarbeid. Det er nærliggende å anta at hver enkelt sak vil bli mer krevende, samt at muligheten for effektiv oppfølging kan resultere i at flere saker blir brakt inn til vurdering. På den annen side kan innføring av hjemmel til pålegg om retting og tvangsmulkt også virke forebyggende i seg selv, og dermed reduseres saksmengden, i hvert fall på sikt. Departementet legger til grunn at det merarbeidet som innføring av tvangsmulkt vil kunne medføre, ikke vil være betydelig og kan håndteres innenfor en effektiv utnyttelse av dagens ressurser.

Det etableres en ny ordning, og en kan ikke si noe sikkert om omfanget av klagesaker som vil bli brakt inn for Markedsrådet. På bakgrunn av at Markedsrådet blir klageinstans for vedtak truffet av Sosial- og helsedirektoratet, får imidlertid rådet utvidet sine oppgaver til å omfatte flere rettsområder og sakstyper enn de behandler i dag. Det er derfor nødvendig med en styrking av både rådet selv og dets sekretariat. Det antas at det til sammen vil være behov for rundt to årsverk til denne styrkingen, samt midler til driftskostnader. Dette vil bli dekket innenfor Sosialdepartementets og Helsedepartementets rammer.

3 Tillatelse til tilvirkning av øl og vin for skjenking i egen virksomhet

3.1 Hovedinnhold

I denne proposisjonen foreslår Sosialdepartementet en ny og forenklet ordning med bevilling for tilvirkning av øl og vin for skjenking i egen virksomhet.

Hovedelementene er:

- Kommunen kan etter en skjønnsmessig vurdering utvide en skjenkebevilling til også å omfatte tilvirkning av øl og vin til skjenking i egen virksomhet. Utvidelsen kan skje samtidig med at skjenkebevilling gis, eller på et senere tidspunkt.
- Tillatelsen kan omfatte tilvirkning av de samme typer alkoholholdig drikk som skjenkebevillingen omfatter, men ikke vin tilsatt tilvirket alkohol eller brennevin.
- Det er et vilkår at tilvirkningen fremstår som del av serveringsstedets helhetlige tilbud og karakter.
- Det foreslås ikke særskilt bevillingsgebyr knyttet til ordningen.

Forslaget representerer et begrenset unntak fra alkoholloven kapittel 6, som bestemmer at all tilvirkning av alkohol, med unntak av tilvirkning av øl og vin til eget bruk, krever statlig tilvirkningsbevilling.

3.2 Bakgrunn for forslaget

14. desember 1999 fattet Stortinget følgende vedtak (Vedtak nr. 127 (1999-2000)):

«Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til særskilt bevillingsordning som bør knyttes til både serverings- og skjenkebevilling, og begrenses til utskjenking på steder der tilvirkning, servering og skjenking skal skje.

Den særskilte bevillingsordningen som omfatter lokale tradisjonsdrikker av typen øl, vin og sider, bør være lite byråkratisk og på et akseptabelt kostnadsnivå.»

Bakgrunnen for forslaget er primært ønsket om å fremme det potensialet som ligger i kombinasjonen lokale tradisjoner og næringsutvikling generelt, og forholdet lokal mat, drikk og turisme spesielt.

Sosial- og helsedepartementet sendte 12. september 2000 ut et høringsnotat om ny bevillingsordning for tilvirkning av øl og vin for skjenking i egen virksomhet, med høringsfrist 11. desember samme år.

Høringsinstansene var:

- Barne- og familiedepartementet
- Finansdepartementet
- Justis- og politidepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Kulturdepartementet

- Landbruksdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Statsministerens kontor
- Stortingets ombudsmann for forvaltningen
- Datatilsynet
- Forbrukerombudet
- Konkurransetilsynet
- Rusmiddeldirektoratet
- Statens helsetilsyn
- Statens næringsmiddeltilsyn
- Toll- og avgiftsdirektoratet
- Kommunenes Sentralforbund
- Barne- og familieetaten i Oslo
- Landets fylkesmenn
- Landets kommuner
- Landets politimestre
- Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning (SIFA)
- Statens institutt for folkehelse
- Statistisk sentralbyrå
- Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)
- Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF)
- Universitetet i Oslo
- Universitetet i Bergen
- Universitetet i Trondheim
- Universitetet i Tromsø
- Universitetet i Oslo, Psykologisk institutt
- Akademikernes Fellesorganisasjon
- Arbeidernes Edruskapsforbund
- Avholdsfolkets Landsråd
- AS Vinmonopolet
- Bryggeriagentenes Landsforening
- Handel og kontor i Norge
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
- Hotell- og Restaurantarbeiderforbundet
- IOGT i Norge
- Norges Colonialgrossisters Forbund
- Norges Dagligvarehandels Forbund
- Norges Kooperative Landsforening (Coop Norge)
- Norsk Petroleumsinstitutt
- Bryggeri- og mineralvannforeningen
- Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
- Vin- og brennevinsimportørens Forening
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
- Reiselivsbedriftenes Landsforening
- Rådet for fagopplæring i arbeidslivet
- Norsk senter for rusfri miljøutvikling
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

- Lærerforbundet
- Fagrådet innen Rusvernet i Norge
- Norges Ingeniørorganisasjon
- Det norske Arbeiderparti
- Fremskrittspartiet
- Høyre
- Kristelig Folkeparti
- Rød Valgallianse
- Senterpartiet
- Sosialistisk Venstreparti
- Venstre
- Norges Markedsføringsforbund
- Norske annonsørers forbund
- Norske Avisers Landsforening
- Næringslivets Servicekontor for Markedsrett
- Reklamebyråforeningen

Følgende høringsinstanser har avgitt uttalelse:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Austreim kommune
- Avholdsfolkets landsråd
- Barne- og familiedepartementet
- Bjugn kommune
- Bryggeri- og mineralvannforeningen
- Coop Norge (NKL)
- Datatilsynet
- Finansdepartementet
- Flekkefjord kommune
- Forbrukerombudet
- Fremskrittspartiet
- Frogn kommune
- Fylkesmannen i Buskerud
- Fylkesmannen i Finnmark
- Fylkesmannen i Hordaland
- Fylkesmannen i Nordland
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Fylkesmannen i Telemark
- Fylkesmannen i Vestfold
- Fylkesmannen i Østfold
- Gudbrandsdal politidistrikt
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
- Hardanger Cideri AS
- Hattfjelldal kommune
- Justis- og politidepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Konkurransetilsynet
- Kristelig Folkeparti
- Kvam herad
- Landbruksdepartementet
- Landsorganisasjonen i Norge
- Miljøverndepartementet

- Nittedal kommune
- Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
- Nærings- og handelsdepartementet
- Oslo kommune
- Politimesteren i Drammen
- Reiselivsbedriftenes Landsforening
- Roan kommune
- Rusmiddeldirektoratet
- Samferdselsdepartementet
- Sarpsborg kommune
- Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning (SIFA)
- Statens institutt for folkehelse
- Statens næringsmiddeltilsyn
- Statistisk sentralbyrå
- Sørums kommuner
- Toll- og avgiftsdirektoratet
- Troms politidistrikt
- Utenriksdepartementet
- Vefsn kommune
- Vestvågøy kommune
- Øvre Eiker kommune

Av de 55 høringsinstansene som har uttalt seg, er det 38 som støtter forslaget eller ikke har merknader. I merknadene for øvrig kommenterer høringsinstansene ulike deler av forslaget.

3.3 Gjeldende rett

Innehaver av skjenkebevilling kan også i dag produsere øl og vin for skjenking i egen virksomhet. Forutsetningen er imidlertid at virksomheten i tillegg til kommunal skjenkebevilling har en statlig tilvirkningsbevilling etter alkoholloven kapittel 6, jf. kapittel 3A. Dette innebærer at bevillingshaver også har engrosbevilling for den type alkoholholdig drikk som tilvirkningsbevillingen omfatter, jf. § 3A-1 femte ledd, d.v.s. kan selge slik alkohol til innehavere av salgs- eller skjenkebevilling.

På bakgrunn av opplysninger fra Rusmiddeldirektoratet, som administrerte den statlige bevillingsordningen fram til oppgavene ble innlemmet i det nye Sosial- og helsedirektoratet 1. januar 2002, legger Sosialdepartementet til grunn at det kun er én virksomhet som innehar både statlig tilvirkningsbevilling og kommunal skjenkebevilling.

3.4 Nærmere om forslaget

3.4.1 Om utvidelsen

Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at en kommunal tillatelse til tilvirkning av øl og vin for skjenking i egen virksomhet gis som et tillegg til en kommunal skjenkebevilling, ikke som selvstendig bevilling. Utvidelsen kan skje samtidig med at skjenkebevilling gis, eller på et senere tidspunkt.

Alkoholloven kapittel 1 og 4 vil få tilsvarende anvendelse på saker om kommunal tillatelse til tilvirkning av øl og vin så langt de passer.

Stortingsflertallet uttalte at den nye ordningen burde knyttes til både serverings- og skjenkebevilling. Departementet viser til at et skjenkested som hovedregel også må ha serveringsbevilling dersom det skal kunne benytte skjenkebevillingen, og dermed tilvirkningstillatelsen. Serveringsbevilling etter lov 13. juni 1997 nr. 55 om serveringsvirksomhet (som administreres av Nærings- og handelsdepartementet) gir imidlertid ikke adgang til å omsette alkohol. Serveringsloven vil komme til anvendelse, selv om den foreslåtte ordningen ikke knyttes til serveringsbevillingen. Departementet foreslo derfor i høringsnotatet at tillatelse til skjenking av egentilvirket øl og vin i egen virksomhet bare gis som et tillegg til skjenkebevillingen. Serveringsbevilling er som oftest en forutsetning for å kunne servere alkohol, men gir i seg selv ingen slik rett. Det er etter departementets syn tilstrekkelig å knytte en tillatelse til tilvirkning til skjenkebevillingen. Dersom tilvirkningstillegget knyttes til både serverings- og skjenkebevilling, vil ordningen bli unødvendig tungvint.

Departementet antar at stortingsflertallets uttalelse må forstås på bakgrunn av at det også har bedt om at den særskilte ordningen skal begrenses til «utskjenking på steder der tilvirkning, servering og skjenking skal skje», d.v.s. at det forutsettes at ordningen skal knyttes til kombinasjonen mat og drikke. Denne intensjonen er fulgt opp i forslaget.

Forhistorien til vedtaket av 14. desember 1999 støtter denne forståelsen. Det framgår av Ot.prp. nr. 51 (1994-95) Om lov om endringer i alkoholloven (ny bevillingsordning for engrossalg av alkoholholdig drikk m.v.) at Norsk Hotell- og Restaurantforbund foreslo unntak fra bevillingsplikten for tilvirkning av øl og vin. Som bakgrunn for sitt forslag viste forbundet til den økte interessen og forståelsen for gamle norske mattradisjoner som begynner å gi seg utslag i ønsket om å sette sammen menyer med mat og drikke som er framstilt på tradisjonelt vis. I forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 7 (1996-97) Om lov om endringer i alkoholloven ble spørsmålet igjen reist, jf. Innst.O. nr. 59 (1996-97) hvor et flertall i sosialkomiteen viste til Ot.prp. nr. 51 (1994-95) og uttalte at bevaringen av mat- og drikketradisjoner er av stor betydning bl.a. for reiselivsnæringen, og at enkeltbedrifter som ønsker å ha et slikt komplett serverings- og skjenketilbud, bør gis anledning til det innenfor gitte rammer og bestemmelser. Flertallet ba om en ordning som kunne åpne for utskjenking i egen bedrift sammen med mat som tradisjonelt hører med.

Sosialdepartementet har derfor under kapittel 3.4.5 om helhetlig tilbud og karakter forutsatt at kommunen skal legge betydelig vekt på at et skjenkested som ønsker å tilvirke øl og vin for egen skjenking, også serverer mat som en del av tilbudet.

Høringsinstansenes syn

De høringsinstansene som uttaler seg generelt om ordningen er overveiende positive. Få høringsinstanser har uttalt seg spesielt om forslaget om ikke å knytte ordningen til serveringsbevillingen.

Hardanger Cideri AS i sin høringsuttalelse opptatt av konkurranseforholdet mellom steder som produserer for egen skjenking, og andre små,

lokale produsenter som primært leverer til skjenkesteder i samme kommune, og foreslår at

«nyetablerte produsentar av lokale tradisjonsdrikkar som har tilvirknings- og engrossløyve skal handsamast likt med dei produsentar som kjem inn under bevillingsordninga for tilverking av øl og vin for skjenking i eiga verksemd.»

Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskninguttaler:

«Det er uklart om unntaket også er ment å skulle omfatte ølproduksjon som både er ment for utskjenking i tilknytning til produksjonen og for omsetning på annen måte. I dette tilfellet vil bryggeriet naturligvis måtte ha tilvirkningsbevilling også etter en ev. lovendring. Men det er ikke åpenbart hvorvidt det skal betales [bevillingsgebyr] for den del av produksjonen som utskjenkes i tilknytning til denne, slik forslaget er utformet.»

Sosialdepartementets vurdering og forslag

Forslaget innebærer at en virksomhet som driver et skjenkested, skal kunne få utvidet skjenkebevillingen med en tillatelse til tilvirkning for skjenking ved serveringsstedet. Vilkåret er at stedet har et totaltilbud hvor tilvirkning av egen drikk og skjenking av denne inngår i en større helhet. Tilvirkningsdelen gis som tillegg til en skjenkebevilling. Ordningen er ment å gi små virksomheter mulighet til å få tilvirkningstillatelse på en måte som er enklere å administrere og forholde seg til enn statlig tilvirkningsbevilling.

Departementet vil minne om at Stortinget har bedt om at ordningen begrenses til skjenking på steder der tilvirkning, servering og skjenking skjer. Ordningen tar derfor ikke sikte på verken nyetablerte produsenter eller grossister.

Alkoholloven åpner for at én bevillingshaver kan ha flere bevillinger. Det er ikke noe til hinder for at en virksomhet både har statlig bevilling for tilvirkning og engrossalg, og kommunal skjenkebevilling. Den foreslåtte ordningen vil imidlertid ikke være aktuell for enhver virksomhet som driver både tilvirkning og skjenking. Den tar ikke sikte på et tilvirkningsanlegg som har statlig bevilling og driver engrossalg. Dette gjelder selv om deler av produksjonen skjenkes ut ved eget skjenkested i umiddelbar nærhet til tilvirkningsanlegget. Videre tilsier kontrollhensyn at det ikke kan være mer enn én bevilling knyttet til et produksjonsanlegg.

For å unngå uklarhet, foreslår departementet at det presiseres i loven at det ikke kan knyttes både statlig tilvirkningsbevilling og kommunal tilvirkningstillatelse til samme produksjonsanlegg, se forslag til § 4-2 nytt femte ledd.

Departementet foreslår ingen særskilt regulering av vandelsvurdering mv. i forbindelse med kommunens behandling av søknader om tillatelse til tilvirkning. Det foreslås ikke å stille andre eller strengere krav tilandel for bevillingshaver eller styrer og stedfortreder i forbindelse med søknad om tilvirkningstillatelse i tillegg til skjenkebevillingen, enn det som gjelder for skjenkebevillingen alene. Det er imidlertid en forutsetning at bevillingshaver til enhver tid fyller vilkårene for å inneha skjenkebevillingen. Av dette følger blant annet at bevillingsmyndigheten når som helst i løpet av bevillingsperio-

den kan foreta ny vandelsvurdering av bevillingshaver. Bevillingsmyndigheten kan også undersøke om andre vilkår for den gitte bevilling er i orden, og i denne forbindelse innhente uttalelse fra politiet eller skatte- og avgiftsmyndighetene. Se også alkoholloven § 1-15 om opplysnings- og meldeplikt. En søknad om tillatelse til tilvirkning, som ikke mottas samtidig med søknad om skjenkebevilling, kan være en god anledning for kommunen til å foreta en ny undersøkelse og vurdering av om vandelskrav mv. er oppfylt. Loven pålegger imidlertid ikke bevillingsmyndigheten noen plikt til å gjøre dette.

Tillatelsen til tilvirkning foreslås knyttet til skjenkebevillingen. Det betyr bl.a. at den vil følge skjenkebevillingen ut bevillingsperioden, med mindre en alminnelig bevilling bare er utvidet for en enkelt bestemt anledning, jf. § 1-6. Videre betyr det at inndragning av en skjenkebevilling også omfatter en eventuell tillatelse til tilvirkning. Overtredelser av alkoholloven eller annen lovgivning i forbindelse med tilvirkningen må med andre ord vurderes i forhold til bestemmelsene i § 1-8 om inndragning av skjenkebevilling, og eventuelt sanksjoneres med slik inndragning. Tilsvarende vil en inndragning av skjenkebevillingen, uavhengig av årsak, også omfatte tilvirkningsdelen. Det ligger videre i alkohollovens system at kommunen, etter utløp av bevillingsperioden, står fritt til å vurdere også den del av bevillingen som gjelder tilvirkning på nytt ved søknad om ny (fortsatt) bevilling. Det er ingen automatikk i at en virksomhet som har hatt utvidet bevilling i en periode, også skal ha det i den neste.

3.4.2 Bevillingens omfang

Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at bevillingen skal knyttes til tilvirkning av øl og vin, jf. alkoholloven § 1-3 annet og tredje ledd, likevel ikke til vin tilsatt tilvirket alkohol (sterkvin), se forslaget § 4-2 nytt tredje ledd. Det ble i denne sammenheng vist til stortingsflertallets ønske om at ordningen skal omfatte lokale tradisjonsdrikker av typen øl, vin og sider, og at disse drikkene vil falle inn under forslaget. Etter alkoholloven § 1-3 tredje ledd regnes fruktvin, sider og mjød likt med vin av druer.

Høringsinstansenes syn

Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL) ber i sin høringsuttalelse departementet vurdere å la ordningen omfatte produkter tilsatt brennevin så lenge alkoholstyrken på det endelige produkt ikke overstiger 22 volumprosent.

Sosialdepartementets vurdering og forslag

Forslaget innebærer at kommunen kan utvide en skjenkebevilling til også å omfatte tilvirkning av de samme drikkene som kan skjenkes, men ikke sterkvin eller brennevin.

Innenfor området øl og vin kan en skjenkebevilling omfatte følgende kombinasjoner:

- Øl (lavere alkoholstyrke enn 4,76 volumprosent)
- Øl og sterkøl
- Øl og vin
- Øl, sterkøl og vin

Departementet vil vise til at stortingsflertallet i sitt vedtak ba om en særordning for øl, vin og sider. Sider regnes som vin etter alkohollovens bestemmelser. Med unntak av sterkvin, defineres produkter tilsatt tilvirket alkohol som brennevin selv om alkoholstyrken på det endelige produktet er under 22 volumprosent. Vin laget av druer, tilsatt tilvirket alkohol, d.v.s. tradisjonelle sterkviner som sherry, portvin, madeira og vermut, produseres ikke i Norge. Det er i dag svært ulike regler for tilvirkning av øl og vin på den ene siden og brennevin på den annen. Forslaget fra Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL) bryter fundamentalt med lovens øvrige regler og system på dette området. Etter gjeldende lov er for eksempel tilvirkning av øl og vin for eget bruk ikke underlagt bevillingsplikt, mens produksjon av brennevin for eget bruk er straffbart. Det illegale markedet for brennevin er stort. Produksjonsanlegg for brennevin vil kreve strenge sikkerhetstiltak mv. Behovet for kontroll med produksjon og foredling av brennevin er langt større enn kontrollbehovet for produksjon av øl og vin. Departementet vil derfor ikke foreslå en så omfattende utvidelse av bevillinger for tilvirkning av eller med brennevin som forslaget fra RBL ville innebære. Det vises til forslaget § 4-2 nytt tredje ledd som opprettholder høringsnotatets forslag.

3.4.3 Bevillingsmyndighet

Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at kommunen skal være bevillingsmyndighet for den nye ordningen, og at den gjennomføres ved at en kommunal skjenkebevilling utvides til også å gjelde tilvirkning for skjenking i egen virksomhet, se forslaget § 4-2 nytt tredje ledd. Dette kan skje enten samtidig med at søknaden om skjenkebevilling behandles (tillegg til ny bevilling), eller senere ved at en allerede gitt skjenkebevilling utvides (tillegg til eksisterende bevilling).

Det ble vist til flere argumenter for å legge bevillingsmyndigheten til kommunen. For det første skal tilvirkningen skje i en virksomhet som allerede har en kommunal skjenkebevilling. For det andre vil kommunen som ansvarlig for å utforme den lokale alkoholpolitikken, være den nærmeste til å ta stilling til hvorvidt en skjenkebevilling bør utvides og til å kontrollere både tilvirkning og skjenking.

Høringsinstansenes syn

Ingen kommuner har uttalt seg spesielt om dette punktet. *Rusmiddeldirektoratet* er enig i at det er mest hensiktsmessig at ordningen blir lagt inn under det kommunale bevillingssystemet. *Avholdsfolkets Landsrådpåpeker* i sin høringsuttalelse at det er viktig at kommunene fortsatt kan begrense antall skjenkesteder mv. *Fylkesmannen i Østfold* mener det bør framgå av loven at kommunen kan vedta at det ikke skal være mer enn et visst antall slike tilvirkningstillatelser i kommunen.

Sosialdepartementets vurdering og forslag

Departementet foreslår å legge myndigheten til kommunen nettopp fordi kommunen er nærmest til å vurdere slike saker som en del av den frihet kommunene har til å utforme sin alkoholpolitikk. Kommunen har allerede ansvar, og utøver alkoholpolitisk skjønn både generelt og i forbindelse med

søknader om salgs- og skjenkebevillinger fra virksomheter som driver i kommunen. Kommunen kan på vanlig måte vurdere de alkoholpolitiske sidene ved behandling av en søknad om tillatelse til tilvirkning i tilknytning til en skjenkebevilning.

Adgangen til å vedta en øvre grense for antall bevillinger i kommunen er presisert i alkoholloven for så vidt gjelder salgs- og skjenkebevillinger. Det foreslås ingen endringer med hensyn til dette. Den enkelte kommune kan også vedta at det skal være et begrenset antall bevillinger for en bestemt type salgs- eller skjenkested. En kommunal tillatelse til tilvirkning må knyttes til en skjenkebevilning, og bestemmelsene i lovens kapittel 1 og 4 vil gjelde så langt de passer for disse tillatelsene. Kommunene vil kunne vedta et eget «tak» for antall skjenkebevillinger med tilvirkningstillegg. Departementet legger til grunn at det ikke er behov for særlig lovfesting av dette.

For ordens skyld nevnes at forslaget ikke åpner for at statlige skjenkebevillinger etter kapittel 5 kan utvides.

3.4.4 Tilvirknings- og skjenkelokale

Høringsnotatet

Det ble i høringsnotatet vist til at en skjenkebevilning må knyttes til et bestemt lokale, jf. alkoholloven § 4-2 tredje ledd (i forslaget nytt fjerde ledd). Gjennom forslaget om å kunne gi tillatelse til tilvirkning som tillegg til skjenkebevillingen, vil også tilvirkningen bli knyttet opp mot det samme lokalet. Dette synes også å være stortingsflertallets forutsetning. Det ble videre foreslått at kravet skulle praktiseres med en viss lempe, slik at også et tilvirkningslokal i den umiddelbare nærhet til, og som ligger i en naturlig enhet med skjenkelokalet, etter en konkret vurdering kan godtas. Dette vil for eksempel være aktuelt ved gårdsturisme hvor brygging tradisjonelt foregår i egne hus eller kjellere, mens skjenkelokalet kan være plassert andre steder på samme gård.

Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser har særlige merknader til dette punktet. *Reiselivsbedriftenes Landsforenings* skriver i sin høringsuttalelse at kravene til fysisk nærhet mellom produksjon og skjenking bør være enda lempeligere. Foreningen mener det bør være tilstrekkelig at serveringssted og tilvirkningssted ligger i samme tettsted, grend eller bygd. Foreningen mener i forlengelsen av dette at flere serveringssteder bør kunne gå sammen om felles tilvirkningssted.

Sosialdepartementets vurderinger og forslag

Departementet fastholder forslaget om at utvidelsen skal knyttes til det samme lokalet som skjenkebevillingen, jf. alkoholloven § 4-2 tredje ledd, som etter forslaget blir § 4-2 fjerde ledd. Tilvirkning etter den foreslåtte ordningen kan derfor bare skje i tilvirkningslokaler som ligger i samme lokaler som, eller i naturlig forbindelse med, skjenkestedet. Det typiske eksempel på slik naturlig forbindelse er kjeller eller eget bryggerhus på en gård.

Av hensyn til at det skal være mulig å kontrollere tilvirkning og skjenking under ett, og mulighetene for kontroll med at alt det som tilvirkes skjenkes i

samsvar med tillatelsen, må det være nærhet mellom tilvirkningssted og skjenkested.

Departementet finner grunn til å minne om at stortingsflertallet i sitt vedtak ba om en særlig ordning knyttet til tilvirkning, servering og skjenking på samme sted. Den foreslåtte ordningen skal gjelde tilvirkning for skjenking ved det ene serveringsstedet som tilvirkningstillatelsen knyttes til, og det stilles krav om at tilvirkning og skjenking skal inngå i en helhetlig totalopplevelse. Gårdsturisme, der all virksomhet foregår på gården og hvor gjestene til en viss grad deltar, er det typiske eksemplet på slik helhet. Dess større fysisk avstand det er mellom tilvirkning og skjenking, dess mindre vil tilvirkning og skjenking ha preg av å være en del av det samme helhetlige tilbudet.

Virksomheter som ønsker å kombinere skjenking og tilvirkning/engrosalg, for eksempel lokale produsenter som leverer til skjenkesteder har tilfredsstillende ordninger i dagens lovgivning. Statlig tilvirkningsbevilling vil fortsatt være det mest aktuelle alternativet for de fleste tilvirkere av øl og vin.

3.4.5 Skjenkestedets helhetlige karakter og serveringstilbud

Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det stilt spørsmål ved om begrepet «lokale tradisjonsdriker», som stortingsflertallet ønsket den nye ordningen knyttet til, vil være egnet som avgrensningskriterium. Det ble gitt uttrykk for at bevillingsmyndighetens skjønnsfrihet ikke bør begrenses, men at det bør kunne gis tillatelse til søkere som ønsker å utvikle nye konsepter lokalt.

Det ble videre foreslått at kommunen i sin skjønnsmessige vurdering skal legge vekt på at tilvirkningen skal inngå som en del av et helhetlig konsept. Med helhetlig konsept menes i denne sammenheng et skjenkested hvor tilvirkning og servering av mat og drikke, stedets målgruppe, utformingen, beliggenheten og andre forhold utgjør en naturlig helhet.

Høringsinstansenes syn

Høringsinstansenes syn på dette punktet varierer. *Oslo kommune* uttaler at vilkåret om at det skal dreie seg om et helhetlig konsept innfører et nytt og uklart skjønnsstema, og foreslår at begrensningen utelates slik at kommunen kan gi utvidet bevilling til alle typer skjenkesteder som vil produsere for skjenking i egen virksomhet. *Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning* mener departementets forslag rekker så vidt at enhver som produserer for konsum på stedet omfattes av det unntaket for krav om statlig tilvirkningsbevilling, og dermed også bevillingsgebyr, som forslaget innebærer. *Rusmiddeldirektoratet* slutter seg til departementets forslag til kriterium, og mener at man med den foreslåtte løsningen unngår avgrensningsproblemer som vilkåret om at det må dreie seg om lokale tradisjonsdriker ville medført. *Fylkesmannen i Østfold* uttaler at departementets forslag til kriterium i tillegg til å gi kommunene utvidet grad av skjønnsfrihet, også vil representere en ikke uvesentlig retts teknisk forenkling.

Sosialdepartementets vurdering og forslag

Departementet vil bemerke at det ikke har vært meningen å foreslå en ordning som åpner for at enhver som ønsker det, skal omfattes av unntaket fra kravet om statlig tilvirkningsbevilling. En ordning uten en begrensning vil innebære en vesentlig utvidelse i forhold til Stortingets vedtak, jf. kapittel 3.2 foran. Hovedregelen for virksomheter som driver tilvirkning av alkoholholdig drikk er, og vil fortsatt være, den statlige tilvirkningsbevillingen. Dette gjelder selv om bevillingshaver også driver et skjenkested.

Departementet finner det nødvendig å endre forslaget til lovtekst i forhold til høringsnotatet, slik at det går klart fram av loven at ordningen ikke skal kunne oppfattes som et generelt alternativ til systemet med statlig tilvirkningsbevilling. Departementet er også, etter nærmere vurdering, kommet til at «konsept» ikke er et godt ord i lovteksten, selv om det er innarbeidet i serveringsbransjen.

Departementet foreslår en bestemmelse som sier at en utvidelse av bevilling etter § 4-2 tredje ledd bare kan gis dersom tilvirkningen vil skje ved et skjenkested og dersom tilvirkningen inngår som en del av dette stedets helhetlige tilbud og karakter.

Begrepet helhetlig tilbud og karakter har ikke et gitt meningsinnhold. Hva som skal til for at vilkåret er oppfylt, må vurderes konkret i den enkelte sak. Ved vurdering av om vilkåret er oppfylt, kan bevillingsmyndigheten for eksempel legge vekt på hensynet til lokale tradisjoner. Dette vil bl.a. kunne fremme lokal kultur og turisme. Det stilles ikke krav om at råvarene til tilvirkningen av drikk er egenprodusert, for eksempel at produksjon av sider må foregå med egen dyrket frukt, men dette vil også være et moment ved vurderingen av helheten i tilbudet. Det kan videre legges vekt på om det er en historisk og kulturell sammenheng mellom tilvirkning, anvendelse og serveringsstedets øvrige tilbud. Videre må kommunen legge betydelig vekt på at stedet serverer både mat og drikke. Det kan også legges vekt på om tilbudet omfatter mer enn servering, for eksempel kulturelle aktiviteter, gjestenes mulighet til deltakelse i innhøsting og produksjon mv. Lokal tilvirkning av alkoholholdig drikk vil, sammen med mat, produksjon og servering, serveringsstedets karakter, omgivelsene for øvrig og muligheten til å være tilstede under produksjonen, kunne være et sentralt element i en totalopplevelse. Denne opplistingen av vurderingsmomenter er ikke uttømmende. Det vil ikke være tilstrekkelig i seg selv at produksjon og skjenking av øl og vin kan skje på samme sted. Ordningen er ikke ment å omfatte barer/restauranter hvor en bevillingshaver ønsker å starte produksjon av alkoholholdig drikk, og dermed tilby eget «brygg» som en kuriositet, uten at dette inngår i et bredere og mer sammensatt serveringstilbud.

I tillegg til at kommunene skal vurdere helheten i stedets tilbud og karakter, vil alkohollovens alminnelige prinsipper om kommunenes skjønnsutøvelse gjelde også ved vurdering av søknad om slikt tillegg til skjenkebevillingen. En kommune kan på samme måte som ved vurdering av om skjenkebevilling skal gis, legge vekt på andre lovlige hensyn og foreta alkoholpolitiske vurderinger.

Departementet opprettholder på dette grunnlag forslaget om at det stilles krav til helhetlig tilbud og karakter for å få tilvirkningstillatelse som tillegg til

kommunal skjenkebevilling. Ordlyden i forslaget til lovtekst er endret i forhold til høringsutkastet.

3.4.6 Skjenkebevillinger som kan utvides

Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at en utvidelse av skjenkebevillingen bare skal kunne knyttes til alminnelig skjenkebevilling og skjenkebevilling for en enkelt bestemt anledning. Det ble ikke foreslått å åpne for at også ambulerende skjenkebevillinger, jf. § 4-5, skal kunne utvides med tillatelse til tilvirkning. Det ble vist til at saksbehandlingen ved tildeling av ambulerende bevilling er svært enkel, uten de undersøkelser og vurderinger av søker som finner sted ved tildeling av andre bevillinger.

Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har uttrykt ønske om at også ambulerende bevilling skal kunne utvides.

Kvam heraduttaler i forbindelse med dette:

«Produksjon vil ikkje skje til ei kvar tid, men med visse mellomrom. Kontroll med slike løyve vil ikkje kunne gjennomførast utan at kontrollinstansen kjenner til dei dagane som produksjon/skjenking vil finne stad. Ein gjer difor framlegg om at tilverkaren skal gje melding til løyveynde/kontrollinstansen om aktuelle datoar...».

Rusmiddeldirektoratets skriver i sin uttalelse at kravet om at tilvirkningen skal skje som et ledd i et helhetlig konsept gjør det lite aktuelt å utvide en skjenkebevilling for en enkelt bestemt anledning til også å gjelde tilvirkning for skjenking ved denne anledningen.

Sosialdepartementets vurdering og forslag

D e p a r t e m e n t e t skal bemerke at det er best i samsvar med bakgrunnen for forslaget å begrense tilvirkningstillatelsene til alminnelig bevilling og bevilling for en enkelt bestemt anledning. Kravene som følger av næringsmiddelovgivning og avgiftslovgivning taler også for en slik begrensning. Tilvirkningstillatelse for en enkelt anledning kan være aktuell for enkelte virksomheter. Dette kan for eksempel gjelde gårder som har turisme og selskapsarrangementer som bigeskjeft, og kun trenger skjenkebevilling ved det enkelte arrangement, for eksempel bryllup, og som ved slike anledninger serverer eget brygg.

Departementet opprettholder forslaget om at en ambulerende bevilling ikke kan utvides og foreslår et nytt annet punktum i alkoholoven § 4-5 som positivt slår dette fast.

En tilvirkningstillatelse gjelder like lenge som skjenkebevillingen den er knyttet til, med mindre kommunen bestemmer noe annet i vedtaket. Departementet vil ikke utelukke muligheten til å utvide en skjenkebevilling som er gitt for en enkelt bestemt anledning eller utvide en alminnelig bevilling til å gjelde tilvirkning for en enkelt anledning.

En tillatelse til tilvirkning som kun gjelder for en enkelt bestemt anledning har den fordel at den er lettere å kontrollere. Ved skjenkebevilling for en

enkelt anledning vil bevilling med utvidelse etter forslaget innebære at bevillingen gjelder skjenking ved en bestemt anledning og tillatelse til tilvirkning i nødvendig tid før dette. Ved alminnelig skjenkebevilling, kan det gis tillatelse til tilvirkning i en bestemt periode, for utskjenking i henhold til den alminnelige bevillingen, på et nærmere bestemt tidspunkt.

Den som ønsker tillatelse til å tilvirke for en enkelt bestemt anledning må søke i god tid, slik at tillatelsen foreligger før tilvirkningen starter. Tilvirkning med tanke på skjenking i henhold til eventuell senere gitt bevilling eller utvidelse vil være bevillingsløs tilvirkning med sikte på skjenking, og er ulovlig.

Departementet viser til kapittel 4.4.2.2 hvor det framgår at en annen løsning er valgt for den innførselsordning som er foreslått i kapittel 4.

Departementet er enig med Kvam herad i at det av kontrollhensyn vil være viktig for kommunen å få kjennskap til når tilvirkningen skjer der denne ikke foregår gjennom hele året. Det må likevel antas at det vil variere fra sted til sted hvor sesongpreget virksomheten er. Departementet vil derfor ikke love en meldeplikt knyttet til tidspunkt for tilvirkning eller skjenking. Den enkelte kommune kan imidlertid stille som vilkår for bevillingen at bevillingshaver gir slik melding.

3.4.7 Gebyr

Høringsnotatet

Det ble i høringsnotatet foreslått ikke å knytte særskilt gebyr til ordningen ut over det som følger av alkoholloven § 7-1.

Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene er positive til at det ikke pålegges ytterligere bevillingsgebyr i tilknytning til denne ordningen. *Fylkesmannen i Hordaland* foreslår at gårdsbruk med siderproduksjon fra et lite areal med epletrær (foreslått grense er 50 daa) helt skal slippe både avgift og gebyr for alkoholholdig drikk.

Sosialdepartementets vurdering og forslag

Virksomheter som får tillatelse til tilvirkning etter dette forslaget betaler allerede bevillingsgebyr knyttet til skjenkebevillingen, jf. alkoholloven § 7-1. Størrelsen på dette gebyret vil variere med omsatt mengde alkoholholdig drikk, og vil dermed være tilpasset virksomhetens omfang.

Det må legges til grunn at den ordningen som foreslås vil medføre et visst merarbeid for kommunene i forbindelse med søknadsbehandling. Selv om utvidelse av bevillingen ikke gir grunnlag for flere kontroller fra kommunens side, blir det mer som skal kontrolleres ved hver kontroll på de aktuelle stedene. Det er imidlertid lagt vekt på at ordningen skal være enkel å administrere for bevillingsmyndigheten og enkel å forholde seg til for bevillingshaver. Det må antas å dreie seg om et mindre antall søkere og et mindre produksjonsvolum, samt at det gjelder tilvirkning av allerede særavgiftsbelagt vare som også er underlagt avgiftsmyndighetenes kontroll. **D e p a r t e m e n t e t** mener derfor at det ikke er grunnlag for egne gebyrer knyttet til ordningen.

Departementet vil bemerke at det ikke er lagt inn som et vilkår i loven at tilvirkningen skjer med egenproduserte råvarer. Størrelsen på råvareproduksjon vil derfor ikke nødvendigvis ha betydning for mengde tilvirket drikk. Departementet vil derfor ikke foreslå å knytte bestemmelser om gebyr til råvareproduksjonens omfang.

Alkohol er en særavgiftsbelagt vare. Den foreslåtte ordningen berører ikke spørsmål knyttet til særavgift på alkohol, og slik avgift skal betales etter vanlige regler. Se kapittel 3.5 om forholdet til annen lovgivning.

Departementet foreslår etter dette at det ikke skal betales egne bevillingsgebyrer knyttet til tilvirkningstillatelse etter den foreslåtte ordningen. På vanlig måte vil utskjenking av tilvirket øl og vin inngå i beregningsgrunnlaget for bevillingsgebyr etter alkoholloven § 7-1.

3.5 Forholdet til annen lovgivning

S o s i a l d e p a r t e m e n t e t vil understreke at forslaget til ny ordning for utvidelse av skjenkebevilling til også å gjelde tilvirkning for skjenking i egen virksomhet, ikke innebærer endringer i forhold til annet regelverk som gjelder produksjon av alkoholholdig drikk, for eksempel avgiftsregelverket som administreres av Finansdepartementet.

Viktig regelverk på området, i tillegg til avgiftslovgivningen med dens bestemmelser om særavgift, registreringsplikt og sikkerhetsgaranti, er lover og forskrifter innen næringsmiddelområdet, som vil komme til anvendelse for virksomheter som får kommunal tillatelse for tilvirkning av alkoholholdig drikk som tillegg til en skjenkebevilling. Departementet minner om at alle næringsdrivende har plikt til å sette seg inn i, og rette seg etter, gjeldende regelverk på sitt område.

3.6 Administrative og økonomiske konsekvenser

I arbeidet med fornyelse av offentlig sektor er det et mål å oppnå en enklere og mer brukervennlig forvaltning med blant annet større handlefrihet på det lokale nivå. Den foreslåtte ordningen overlater til kommunene å fatte enkelte avgjørelser som i dag må fattes av statlig myndighet. Den nye ordningen innebærer en effektivisering i forhold til dagens system. Den blir enklere å forholde seg til for næringsdrivende som allerede har kontakt med kommunen i forbindelse med skjenkebevillingen. Videre blir den billigere for bevillingssøker, ettersom det kun skal betales ett bevillingsgebyr. Sosialdepartementet har lagt vekt på at ordningen skal være enklest mulig å administrere for bevillingsmyndigheten, og at den samtidig ivaretar behovet for kontroll.

Slik ordningen er foreslått vil den neppe få stort omfang. Kommunene vil få noe merarbeid som følge av søknader om utvidelse av eksisterende bevilling. I tilfeller hvor det søkes om skjenkebevilling med utvidelse for tilvirkning samtidig, vil behandlingen i liten grad kreve mer, verken økonomisk eller administrativt, enn behandlingen av søknader om skjenkebevilling alene.

I den grad ordningen innebærer at flere virksomheter starter tilvirkning vil enkelte tolldistriktssjefer få noe økt arbeidsbelastning ettersom avgiftsforskriften (under Finansdepartementet) kommer til anvendelse. Ordningen er, slik den er foreslått, ment å få begrenset omfang.

Ordningen antas ikke å gi økt belastning av betydning for fylkesmennene som klageinstans.

Ordningen antas ikke å få særlige konsekvenser av økonomisk eller administrativ art for fylkeskommune eller stat.

4 Tillatelse til innførsel av alkoholholdig drikk for salg eller skjenking i egen virksomhet

4.1 Forslagets hovedinnhold

Sosialdepartementet foreslår her en ny og forenklet ordning for innførsel av alkoholholdig drikk for skjenking eller salg i egen bevillingspliktig virksomhet.

Hovedelementene i forslaget er:

- Bevillingsmyndigheten (kommunen eller staten) kan etter en skjønnsmessig vurdering utvide en skjenkebevilling til også å omfatte innførsel av alkoholholdig drikk til skjenking i egen virksomhet, eller en salgsbevilling til også å omfatte innførsel av øl til salg i egen virksomhet. Slik utvidet bevilling kan gis enten samtidig med eller som tillegg til en allerede eksisterende salgs- eller skjenkebevilling.
- Bevillingen kan omfatte innførsel av de typene alkoholholdig drikk som salgs- eller skjenkebevillingen omfatter.
- Det stilles ikke ytterligere krav for å inneha en slik utvidet bevilling enn de som gjelder for salgs- eller skjenkebevillingen.
- Det foreslås ikke særskilte gebyrer knyttet til ordningen.
- Kommunal salgsbevilling gitt til AS Vinmonopolet etter alkoholloven § 3-1 første ledd kan ikke utvides som nevnt ovenfor. Det foreslås derimot å gi en forskriftshjemmel som åpner for at AS Vinmonopolet får en begrenset rett til innførsel av alkoholholdig drikk.

Forslaget representerer et begrenset unntak fra hovedregelen i alkoholloven § 2-1 om at alkoholholdig drikk kun kan innføres av innehaver av statlig engros- eller tilvirkningsbevilling.

4.2 Om høringen

Sosial- og helsedepartementet sendte 1. juni 2001 ut et høringsnotat om ny ordning for tillatelse til innførsel av alkoholholdig drikk for skjenking eller salg i egen virksomhet. Høringsfristen var 1. september samme år.

Høringsinstansene var:

- Barne- og familiedepartementet
- Finansdepartementet
- Justisdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Kulturdepartementet
- Landbruksdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Statsministerens kontor

- Stortingets ombudsmann for forvaltningen
- Datatilsynet
- Forbrukerombudet
- Konkurransetilsynet
- Rusmiddeldirektoratet
- Statens helsetilsyn
- Statens næringsmiddeltilsyn (SNT)
- Toll- og avgiftsdirektoratet
- Kommunenes Sentralforbund (KS)
- Barne- og familieetaten i Oslo
- Landets fylkesmenn
- Landets kommuner
- Landets politimestre
- Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS)
- Statens institutt for folkehelse
- Statistisk sentralbyrå
- Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)
- Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF)
- Universitetet i Oslo
- Universitetet i Bergen
- Universitetet i Trondheim
- Universitetet i Tromsø
- Universitetet i Oslo, Psykologisk institutt
- Akademikernes Fellesorganisasjon
- Arbeidernes Edruskapsforbund
- Avholdsfolkets Landsråd (AL)
- AS Vinmonopolet
- Bryggeriagentenes Landsforening
- Handel og kontor i Norge
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
- Hotell- og Restaurantarbeiderforbundet
- IOGT i Norge
- Norges Colonialgrossisters Forbund
- Norges Dagligvarehandels Forbund
- Coop Norge
- Bryggeri- og mineralvannforeningen
- Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
- Vin- og Brennevinsimportørenes Forening
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
- Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL)
- Rådet for fagopplæring i arbeidslivet
- Norsk senter for rusfri miljøutvikling
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
- Lærerforbundet
- Fagrådet innen Rusvernet i Norge
- Norges Markedsføringsforbund
- Norske annonsørers forbund
- Norske Avisers Landsforening
- Næringslivets Servicekontor for Markedsrett
- Reklamebyråforeningen

Følgende høringsinstanser har svart:

- Arbeidernes Edruskapsforbund
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- AS Vinmonopolet
- Avholdsfolkets Landsråd (AL)
- Bamble kommune
- Barne- og familiedepartementet
- Borre kommune
- Datatilsynet
- Drammen kommune
- Eidsberg kommune
- Finansdepartementet
- Flekkefjord kommune
- Forbrukerombudet
- Frogn kommune
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Fylkesmannen i Vestfold
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
- Harstad kommune
- Hotell- og Restaurantarbeiderforbundet
- Justis- og politidepartementet
- Karmøy kommune
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Kommunens Sentralforbund (KS)
- Konkurransetilsynet
- Kristiansand kommune
- Kvam herad
- Kåfjord kommune
- Landbruksdepartementet
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Lenvik kommune
- Lindås kommune
- Miljøverndepartementet
- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
- Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
- Nærings- og handelsdepartementet
- Odda kommune
- Oslo kommune
- Oslo politidistrikt
- Politimesteren i Arendal
- Politimesteren i Namdal
- Politimesteren i Romerike
- Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL)
- Rusmiddeldirektoratet
- Samferdselsdepartementet
- Sarpsborg kommune
- Sarpsborg politidistrikt
- Statens helsetilsyn
- Statens næringsmiddeltilsyn (SNT)
- Statistisk sentralbyrå
- Toll- og avgiftsdirektoratet
- Troms politidistrikt

- Trondheim kommune
- Vin- og Brennevinsimportørenes Forening
- Øksnes kommune
- Ørsta kommune
- Åmot kommune

Av de totalt 56 høringsinstansene har 22 ingen merknader, mens 5 ikke ønsker å avgi uttalelse i saken.

De fleste høringsinstansene er positive til forslaget. Kun 5 høringsinstanser er imot forslaget i sin helhet. Andre har innvendinger mot deler av forslaget, eller mener at det finnes hensyn som taler mot forslaget, men at disse må vike for de som taler for.

Av de 20 kommunene som har svart, er de fleste positive. Blant de kommuner som støtter forslaget, finner vi *Oslo kommune* som uttaler at kommunen er positiv til at regelverk forenkles til brukernes fordel der dette er mulig. Av kommunene er det kun *Lindås kommune* som er negativ til forslaget i sin helhet, fordi en slik lovendring vil gi kommunen økt administrativt arbeid, uten kompensasjon gjennom statlige overføringer. Kommunen ser det videre slik at en tilråding ville reise mange prinsipielle spørsmål ved den etablerte alkoholpolitikken i Norge.

Politimesteren i Namdal uttaler at de foreslåtte endringer ser helt uproblematisk ut fra politiets ståsted. Heller ingen av de andre politidistrikter som har svart, har merknader til forslaget.

Vin- og Brennevinsimportørenes Forening finner at lovendringsforslaget er vel gjennomtenkt og hensiktsmessig, og slutter seg til de resonnementer og konklusjoner som anføres i forslaget. *Arbeidernes Edruskapsforbund* anser de foreslåtte endringene å være av fornuftig og praktisk art, og har ingen merknader til forslaget. *Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL)* uttaler seg i samme retning. Også *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)* er positiv til ordningen.

De høringsinstanser som er mot ordningen er, foruten *Lindås kommune*, *Avholdsfolkets Landsråd*, *Landsorganisasjonen i Norge (LO)*, og LOs to medlemsforbund *Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund* og *Hotell- og restaurantarbeiderforbundet*. Deres synspunkter er nærmere beskrevet nedenfor i kapittel 4.4.1.

De departementer og underliggende etater som har svart, er gjennomgående positive til forslaget.

Rusmiddeldirektoratet har tidligere gitt uttrykk for skepsis med hensyn til å gi skjenkesteder rett til egenimport. Etter en gjennomgang av begrunnelsen for forslaget slik det er beskrevet i høringsnotatet, slutter *Rusmiddeldirektoratet* seg med forbehold til forslaget. *Rusmiddeldirektoratets* synspunkter beskrives nærmere nedenfor i kapittel 4.4.1.

4.3 Gjeldende rett og praksis

Innehaver av kommunal eller statlig skjenkebevilling kan også i dag innføre alkoholholdig drikk for skjenking i egen virksomhet. Dette forutsetter at virksomheten, i tillegg til skjenkebevilling, også har statlig engrosbevilling etter alkoholloven kapittel 3A eller statlig tilvirkningsbevilling etter alkoholloven

kapittel 6, jf. alkoholloven § 2-1. Tilsvarende kan innehaver av salgsbevilling for øl innføre øl for salg i egen virksomhet, forutsatt at virksomheten i tillegg til salgsbevilling etter alkoholloven § 3-1 annet ledd også har engros- eller tilvirkningsbevilling. Engros- eller tilvirkningsbevilling gir rett til videresalg av den innførte alkoholholdige drikken til innehavere av salgs-, skjenke-, tilvirknings- eller engrosbevilling, jf. alkoholloven § 3A-2, se § 3A-1 femte ledd.

Rusmiddeldirektoratet, som administrerte ordningen med statlige engros- og tilvirkningsbevillinger før Rusmiddeldirektoratet, og dermed også denne oppgaven, ble innlemmet i det nyopprettede Sosial- og helsedirektoratet 1. januar 2001, opplyser at det per august 2001 kun er én aktør som innehar både skjenke- og engros/tilvirkningsbevilling.

4.4 Nærmere om forslaget

4.4.1 Bakgrunnen for forslaget. Alkoholpolitiske hensyn.

Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått å åpne for at salgs- og skjenkebevillinger kan utvides til å omfatte innførsel av alkoholholdig drikk for skjenking eller salg i egen virksomhet. Det ble presisert at forslaget innebærer en hjemmel for *utvidelse* av salgs- og skjenkebevillinger, og ikke en ny bevillingstype. Følgelig skal alkohollovens bestemmelser om salgs- og skjenkebevillinger (se kapitlene 1, 3, 4 og 5) så langt de passer gjelde tilsvarende for ordningen.

Det ble lagt vekt på å foreslå en ordning som både ivaretar behovet for kontroll og samtidig er enklest mulig å administrere for bevillingsmyndigheten.

Det ble også lagt vekt på å utarbeide et forslag til utvidet bevilling som i størst mulig grad tilsvarende den ordning som er valgt i forslaget om å åpne for at kommunale skjenkebevillinger kan utvides til også å omfatte tillatelse til tilvirkning for skjenking i egen virksomhet, se kapittel 3. Forslaget om tilvirkning er foreslått begrenset slik at utvidet skjenkebevilling kun kan innvilges dersom tilvirkningen skal skje som en del av et skjenkesteds helhetlige karakter og serveringstilbud. Tilsvarende begrensning foreslås ikke for ordningen for innførsel. For øvrig er forslagene både lovteknisk og administrativt like, noe som bidrar til forenkling.

Den foreslåtte ordningen vil imøtegå kritikken fra EFTA Surveillance Authority (ESA) som mener det norske bevillingssystemet er for strengt og har kritisert dette i et såkalt åpningsbrev høsten 1998. Kritikken rettes bl.a. mot at restauranter med skjenkebevilling ikke i kraft av denne bevillingen også kan innføre alkoholholdig drikk for skjenking.

I høringsnotatet ble det pekt på at økonomisk og annen kriminalitet er et problem i deler av restaurantbransjen, jf. Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (januar 2000), kapittel 7.2.11 Tiltak rettet mot restaurantbransjen, men at alkoholloven og tilgrensende lover inneholder bestemmelser som muliggjør effektiv registrering og kontroll med virksomheter som innehar bevilling etter alkoholloven.

Det ble videre understreket at forslaget representerer et begrenset unntak fra hovedregelen om at all innførsel av alkohol krever statlig engros- eller tilvirkningsbevilling. Ordningen vil kun omfatte innførsel for skjenking eller

salg i egen virksomhet. Departementet understreket videre at det ikke er grunn til å anta at ordningen vil få stort omfang.

Høringsinstansenes syn

Oslo kommune mener at forslaget vil innebære en betydelig forenkling for innehavere av salgs- og skjenkebevillinger som ønsker å innføre alkoholholdig drikk for salg/skjenking i egen virksomhet. Bevillingshavere som ønsker å innføre alkoholholdig drikk for salg/skjenking i egen virksomhet vil, hvis forslaget vedtas, i motsetning til i dag kunne forholde seg til bare en bevillingsmyndighet. Det vil også ligge et effektiviseringspotensiale i at søknader om salgs- og skjenkebevilling og innførsel ved nyetableringer kan undergis en felles og samordnet behandling. Flere kommuner mener ordningen vil føre til merarbeid for kommunen. Kun *Lindås kommune* mener dette hensynet veier tyngre enn hensynet til at ordningen representerer en forenkling for bevillingsinnehaverne.

Vin- og Brennevinsimportørenes Forening, Arbeidernes Edruskapsforbund, Reiselivsbedriftenes Landsforening og Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) uttaler på ulik måte at de er enige i at ordningen vil innebære en positiv forenkling og stiller seg bak forslagene. Det gjeldende forslaget bidrar etter *HSH*s oppfatning både til forenkling og avbyråkratisering av alkoholloven. For det første ser forslaget ut til å medføre enklere og kostnadsmessig rimeligere administrasjon for bevillingsmyndigheten. For det andre vil det gi bevillingshavere en enklere mulighet til å tilby sine kunder et større mangfold av produkter.

Flere høringsinstanser har uttalt seg spesifikt om forslagets forhold til alkoholpolitiske hensyn, bl.a. hensynet til kontrollmuligheter/økonomisk kriminalitet:

Øksnes kommune uttaler at endringene vil ha ingen eller svært begrenset innflytelse på den kommunale edruskapspolitikken. *Karmøy kommune* er opp tatt av at tilgjengeligheten til alkohol ikke økes, og ber om at en tar hensyn til dette i den videre saksbehandlingen. *Trondheim kommune* påpeker på sin side at departementet i høringsnotatet ikke berørte forslaget til endringer i loven i relasjon til alkoholovens formålsparagraf. *Kommunen* anfører at det kan hevdes at når det blir enklere å søke om slik bevilling, vil forventningene til å få bevilling øke. Det kan bety at det vil gjøre seg gjeldende et underliggende press på bevillingsmyndigheten om å gi flere slike bevillinger enn staten innvilger i dag. *Trondheim kommune* påpeker at kommunen imidlertid må kunne styre dette i samsvar med sin bevillingspolitikk.

Kåffjord kommune uttaler at både alkoholloven og toll- og avgiftsregelverket har bestemmelser som gjør det mulig å ha registrering og kontroll med virksomheter som har bevillinger etter alkoholloven, og forslaget derfor ikke vil medføre økte problemer med økonomisk og annen kriminalitet innen restaurantbransjen. *Statens helsetilsyn* uttaler at den foreslåtte ordningen synes å kunne gi enklere og mindre byråkratiske rutiner både for myndighetene og de aktuelle bedrifter uten at mulighetene for kontroll forringes.

Rusmiddeldirektoratet har tidligere, under henvisning til at deler av restaurantbransjen er preget av økonomisk kriminalitet, gitt uttrykk for skepsis med hensyn til å gi skjenkesteder rett til egenimport. Etter en gjennomgang av

begrunnelsen for forslaget slutter *Rusmiddeldirektoratet* seg med forbehold til forslaget. *Rusmiddeldirektoratet* legger til grunn at reglene om vandelsvurdering av bevillingshavere og kravet om avleggelse av kunnskapsprøve på sikt vil bidra til at bransjen generelt blir mer seriøs slik at det blir mindre betenkelig å gi slike rettigheter. *Rusmiddeldirektoratet* legger videre avgjørende vekt på at grunnlaget for ESAs kritikk faller bort med det foreliggende forslaget.

Rusmiddeldirektoratet påpeker at forslaget vil kunne medføre økt arbeidsbelastning og ikke minst økt kontrollbehov for aktuelle kommuner. Etter *Rusmiddeldirektoratets* mening bør kommunene være spesielt oppmerksom på faren for at salgs- og skjenkesteder med rett til egenimport kan komme til å videreselge innførte varer til andre salgs-/skjenkesteder, noe som vil være ulovlig engrossalg. *Rusmiddeldirektoratet* uttaler at de er enige med ovennevnte instanser i at det finnes gode kontrollmuligheter i eksisterende lovverk.

Rusmiddeldirektoratet peker likevel på at så vidt direktoratet kjenner til foretar næringstilsynsmyndighetene kun stikkprøver for å kontrollere at innførte næringsmidler, herunder drikkevarer, ikke inneholder helseskadelige eller ulovlige stoffer. Det er importørens ansvar å påse at innførte varer oppfyller de til enhver tid gjeldende krav til produktsikkerhet. Man kan derfor ikke se bort fra at det i medhold av utvidede salgs- og skjenkebevillinger kan bli innført produkter inneholdende helsefarlige stoffer, i og med at aktører med utvidet salgs- og skjenkebevilgning trolig vil være interessert i innførsel av nisjeprodukter.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) går imot forslaget fordi det etter deres mening innebærer svekket styring av alkoholinnførsel. Mangel på seriøsitet og kontroll i bransjen gjør, etter *LOs* mening, at endringene er uheldige både av alkoholpolitiske hensyn og ut fra ønsket om å begrense økonomisk kriminalitet. *LO* viser til medlemsforbundene Hotell- og Restaurantarbeiderforbunds og Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbunds argumenter i sakens anledning:

Hotell- og Restaurantarbeiderforbundet går imot forslaget. Det framholdes at Norge allerede har foretatt flere liberaliseringer på bakgrunn av ESAs kritikk, og at ESAs standpunkt om at systemet fortsatt er så restriktivt at det hemmer konkurransen derfor ikke deles. *Forbundet* deler heller ikke departementets oppfatning om at kommunene har vunnet tilstrekkelig erfaring med å vurdere vandelen til de som søker om kommunal skjenkebevilgning. Etter *forbundets* oppfatning foreligger det ikke tilstrekkelig tungtveiende grunner for forslaget, så lenge kommunenes praksis for tildeling og inndraging av skjenkebevillinger, varierer i vesentlig grad fra kommune til kommune. Hensynet til en seriøs restaurantbransje, må etter *forbundets* oppfatning gå foran hensynene til forenkling for bevillingsmyndighetene og fornyelse av offentlig sektor.

Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund framholder lignende synspunkter. *Forbundet* mener at spørsmålet ikke er egnet for forenkling og avbyråkratisering, og kan ikke se at ESAs holdninger til norsk alkoholpolitikk eller ønsket om et enklere Norge er gode nok begrunnelser for å gjøre det enklere å bedrive økonomisk kriminalitet. *Forbundet* oppfatter forslaget til endringer som et unødvendig utslag av reformiver.

Etter *Hotell- og Restaurantarbeiderforbundets* oppfatning er hensynet til vandelskrav, økonomiske garantier, samt faglige kriterier for tildeling bedre ivaretatt gjennom tildeling av engrosbevilling. Dersom departementets forslag skulle bli vedtatt, forutsetter forbundet langt strengere krav for tildeling av kommunal bevilling, hvor hensynet til vandel, økonomisk garantistillelse og økonomiske kunnskaper tillegges betydelig større vekt enn ved dagens praksis gjennom det kommunale bevillingssystemet. Vesentlige brudd på bestemmelser i serverings- og alkoholloven, og forsettlig forsøk på økonomisk kriminalitet, må føre til inndragning av bevilling og ilegging av streng straff.

Begge *forbundene* viser til regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (handlingsplan G-0161 utgitt av Justis- og politidepartementet og Finansdepartementet januar 2000), spesielt kapittel 7.2.11 om tiltak rettet mot restaurantbransjen og den rapport om økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen som er utarbeidet av stipendiat Niels Kristian Axelsen på vegne av Nærings- og handelsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Finansdepartementet (SIRUS rapport nr. 2 2001 Skjenking i grenseland). *Forbundene* påpeker at selv om krav til vandel, samt økte krav til kunnskaper for å drive restaurantvirksomhet gjennom avleggelse av kunnskapsprøve og etablererprøve, er skritt i riktig retning, gjenstår fortsatt en god del for at næringen kan framstå som en seriøs næring.

Hotell- og Restaurantarbeiderforbundet uttaler videre at de ønsker at Vinmonopolets rolle skal bestå, og forslaget, slik forbundet oppfatter det, vil undergrave både Vinmonopolets og engrosvirksomhetenes rolle. Krav til kvalitetssikring og produktutvikling, vil etter *forbundets* oppfatning være bedre ivaretatt gjennom dagens ordning.

Avholdsfolkets Landsråd (AL) legger til grunn at reglene i alkoholloven må være slik utformet at de er lette å håndheve og ikke gir aktørene for store muligheter til å omgå bestemmelsene. *AL* stiller seg kritisk til en begrunnelse som gir «forenkling som sådan» som en hovedbegrunnelse for omlegging. Etter *ALs* mening vil forslaget, isolert sett, neppe representere noen betydelig svekkelse av alkoholpolitikken. Men tiltaket inngår i en rekke svekkelser av kontrollelementet som er innført over noen år og som samlet sett svekker virkemidlene. Det forhold som først og fremst bekymrer *AL*, gjelder hvilken betydning en slik endring vil ha for å gjennomføre en effektiv kontroll med ulovlig innførsel av vin og brennevin. *AL* har merket seg en alminnelig bekymring i serveringsnæringen over de manglende reaksjoner fra myndighetenes side overfor brudd på bestemmelsene. For de bedrifter som innenfor forenklete kontrollsystemer følger reglene, blir det etter hvert en betydelig konkurranseulempe at bestemmelser ikke håndheves. *AL* frykter at den ordning som er foreslått, bare vil øke mulighetene til å omgå bestemmelser og gjøre konkurranseulempen for den seriøse del av næringen ytterligere svak. Etter *ALs* syn bør dette momentet også vurderes av ESA når de skal legge vekt på like konkurransevilkår.

Flere høringsinstanser har uttalt seg om forventet omfang for den foreslåtte ordningen:

Trondheim kommune uttaler at den foreslåtte ordningen vil innebære at det blir enklere for innehavere av salgs- og skjenkebevillinger å søke om bevilling

for innførsel av alkoholholdig drikk. *Kommunen* antar at dette vil føre til at flere vil benytte seg av anledningen til å søke. *Kåffjord kommune* antar at ordningen mest sannsynlig ikke vil være aktuell for skjenkesteder i deres eller nærliggende kommuner, da disse vil foretrekke å kjøpe alkoholholdig drikk fra grossist og/eller tilvirker i Norge.

Noen høringsinstanser har uttalt at forslaget vil være positivt ut fra et næringslivssynspunkt.

Dette gjelder bl.a. *Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL)* som uttaler at forslaget vil åpne for at reiselivsbedrifter med skjenkebevilling får adgang til å innføre alkoholholdige drikkevarer i tråd med skjenkebevillingen uten at dette medfører ekstra bevillingsmessige kostnader. *RBL* konstaterer at en slik ordning vil være i tråd med vanlig praksis i andre land i EU/EØS-området, og således for norske reiselivsbedrifter vil representere en likestilling med land det er naturlig å sammenligne oss med. Også *Konkurransetilsynet* er positiv til den foreslåtte ordningen, fordi en slik endring kan gi muligheter for økt konkurranse på importørleddet. *Konkurransetilsynet* mener dessuten at endringen kan bidra til effektiviseringsgevinster i form av reduserte distribusjonskostnader. Andre instanser uttaler at forslaget, sett fra et næringslivssynspunkt, vil kunne være positivt, da salgs- og serveringsbedrifter på en ny måte vil kunne profilere seg gjennom et spesielt produktutvalg.

Sosialdepartementets vurderinger og forslag

Departementet skal bemerke at den foreslåtte ordningen kun innebærer et begrenset unntak fra hovedregelen om at bare innehavere av engros- eller tilvirkningsbevilling kan innføre alkoholholdig drikk. Ordningen er ment å gi små virksomheter mulighet til å få innførselstillatelse på en måte som er enklere å administrere og forholde seg til enn statlig tilvirkningsbevilling. Ordningen vil ikke medføre flere salgs- og skjenkebevillinger, men den vil bety at bevillingshavere gjennom egenimport kan tilby et bredere vareutvalg, tilpasset kundenes og bevillingsinnehavernes ønsker. Ordningen vil medføre en forenkling og avbyråkratisering også for bevillingsmyndighetene totalt sett i tråd med det de ulike høringsinstanser framholder ovenfor. Endringen innebærer ingen begrensninger i kommunenes muligheter til å legge til grunn alkoholpolitiske vurderinger for sin bevillingspolitikk.

Det er ikke foreslått tilsvarende begrensninger for å kunne få utvidet bevilling til å omfatte innførsel, som de som er foreslått for ordningen for tilvirkning, jf. kapittel 3.4.5. Dette innebærer ikke at innehavere av salgs- eller skjenkebevilling vil få automatisk rett til å få utvidet sin bevilling til også å omfatte innførsel til egen virksomhet. Bevillingsmyndigheten vil stå like fritt når den behandler søknader om utvidet bevilling til å omfatte innførsel, som de står når de behandler søknader om ordinær salgs- eller skjenkebevilling. Hensynet til likebehandling vil ikke tvinge kommuner som har innvilget én slik søknad til å innvilge nye søknader fra andre aktører. Departementet vil videre presisere at selv om det ikke stilles krav til at innførselen skal skje som ledd i virksomhetens helhetlige karakter og tilbud, vil bevillingsmyndigheten stå fritt til å la dette, og andre skjønnsstema som etter alkoholloven er lovlige hensyn, gå inn i grunnlaget for vurderingen når søknaden behandles.

Adgangen til å vedta en øvre grense for antall bevillinger i kommunen er presisert i alkoholloven for så vidt gjelder salgs- og skjenkebevillinger. Det foreslås ingen endringer med hensyn til dette. Den enkelte kommune vil også kunne vedta at det skal være et begrenset antall bevillinger for en bestemt type salgs- eller skjenkested. En kommunal tillatelse til innførsel må knyttes til en skjenkebevilning, og bestemmelsene i lovens kapittel 1 og 4 vil gjelde så langt de passer for disse tillatelsene. Kommunene vil kunne vedta et eget «tak» for antall skjenkebevillinger med innførselstillegg. Departementet legger til grunn at det ikke er behov for særlig lovfesting av dette.

Rusmiddeldirektoratet bemerker i sin høringsuttalelse at både alkoholloven og toll- og avgiftsregelverket inneholder bestemmelser og forskriftshjemler som muliggjør effektiv registrering og kontroll med virksomheter som innehar bevillinger etter alkoholloven. Det nevnes at kommunene etter endringene i alkoholloven av 16. mai 1997 nr. 28 (i kraft 1. januar 1998), har vunnet erfaring med å vurdere vandelen til de som søker om kommunal salgs- eller skjenkebevilning, jf. alkoholloven § 1-7b, og foreta løpende vandelsvurdering av bevillingsinnehavere. Departementet foreslår ingen særskilt regulering av vandelsvurdering mv. i forbindelse med kommunens behandling av søknader om tillatelse til innførsel. Det foreslås ikke å stille andre eller strengere krav til vandel for bevillingshaver eller styrer og stedfortreder i forbindelse med søknad om innførselstillatelse som tillegg til salgs- eller skjenkebevilning, enn det som gjelder for salgs- og skjenkebevillingene alene. Det er imidlertid en forutsetning at bevillingshaver til enhver tid fyller vilkårene for å inneha bevillingen. Av dette følger blant annet at bevillingsmyndigheten når som helst i løpet av bevillingsperioden kan foreta ny vandelsvurdering av bevillingshaver. Bevillingsmyndigheten kan også undersøke om andre vilkår for den gitte bevilling er i orden, og i denne forbindelse innhente uttalelse fra politiet eller skatte- og avgiftsmyndighetene. Se også alkoholloven § 1-15 om opplysnings- og meldeplikt. En søknad om tillatelse til innførsel, som ikke mottas samtidig med søknad om salgs- eller skjenkebevilning, kan være en god anledning for bevillingsmyndigheten til å foreta en ny undersøkelse og vurdering av om vandelskrav mv. er oppfylt, selv om loven ikke pålegger bevillingsmyndigheten noen plikt til å gjøre dette.

Tillatelsen til innførsel foreslås knyttet til salgs- eller skjenkebevillingen. Det betyr bl.a. at den vil følge bevillingen ut bevillingsperioden. Videre betyr det at inndragning av en salgs- eller skjenkebevilning også omfatter en eventuell tillatelse til innførsel. Overtredelser av alkoholloven eller annen lovgivning i forbindelse med innførselen må med andre ord vurderes i forhold til bestemmelsene i § 1-8 om inndragning av salgs- eller skjenkebevilning, og eventuelt sanksjoneres med slik inndragning. Tilsvarende vil en inndragning av salgs- eller skjenkebevillingen, uavhengig av årsak, også omfatte innførselsdelen. Det ligger videre i alkohollovens system at kommunen, etter utløp av bevillingsperioden, står fritt til å vurdere også den del av bevillingen som gjelder innførsel på nytt ved søknad om ny (fortsatt) bevilling. Det er ingen automatikk i at en virksomhet som har hatt utvidet bevilling i en periode, også skal ha det i den neste.

Betaling av bevillingsgebyr og kontroll av denne er et annet ledd i kontrollen.

Videre nevnes at innkrevingen av særavgift på alkohol representerer et viktig kontrollledd. Da det enten må betales særavgift ved innførsel eller stilles økonomisk garanti for avgiftsbetaling, antas det dessuten at omfanget av den her foreslåtte ordningen vil bli begrenset. Tollmyndighetene fører videre kontroll med at den som i transportdokumentene er oppgitt som mottaker av alkoholholdig drikk er berettiget til å innføre alkoholholdig drikk.

Rusmiddeldirektoratet opplyser i sin høringsuttalelse at finske skjenkesteder siden 1995 har hatt en automatisk rett til innførsel til egen virksomhet. Det forutsettes at de melder fra til Produkttilsynscentralen når de faktisk benytter seg av denne retten. Meldeplikten omfatter mengde og type produkter som innføres. Finske myndigheter har avdekket mange tilfeller der innførselen ikke er blitt forskriftsmessig rapportert. *Direktoratet* påpeker at den foreslåtte norske ordningen ikke har samme svakhet siden bevillingsmyndigheten gjennom søknaden sikres informasjon om søkerens innførselsplaner.

Hensynet til registrering av og kontroll med omsetning av alkoholholdig drikk anses ivaretatt gjennom det ovennevnte regelverk.

Flere av høringsinstansene viser til SIRUS rapport nr. 2 2001 Skjenking i grenseland. Rapporten viser bl.a. at det finnes eksempler på at politiets fraråding mot å tildele bevilling p.g.a. manglende vandelskrav, fører til at virksomheten fortsetter med samme bakmenn etter skifte av juridiske personer og selskapsstruktur. Det påpekes av høringsinstansene at det er uheldig at kontrollen er så lite effektiv og at den her foreslåtte ordning kan føre til at mulighetene for hvitvasking av penger, prisfusking og annen økonomisk kriminalitet vil bli enklere.

Noen høringsinstanser har også pekt på at mangelfull kontroll er en fordel for den useriøse delen av bransjen, og at dette igjen fører til dårligere konkurranseforhold for den seriøse delen av bransjen.

Departementet skal bemerke at den her foreslåtte ordningen ikke griper inn i bevillings- og kontrollmyndighetenes mulighet for kontroll med omsetning av alkoholholdig drikk. Departementet vil påpeke at det er viktig at kontrollmyndighetene benytter de muligheter lovverket gir til å føre effektiv kontroll. Departementet er av den oppfatning at dersom de muligheter som finnes utnyttes på en adekvat måte, vil ikke den her foreslåtte ordning føre til større muligheter for å bedrive økonomisk kriminalitet. Det vises til Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet hvor det går fram at gjeldende regelverk muliggjør at bevillingsmyndighetene gjennom sin bevillings- og kontrollvirksomhet vil kunne bidra vesentlig i kampen mot økonomisk kriminalitet i bransjen.

Dette innebærer at dersom dagens muligheter utnyttes av ansvarlige myndigheter vil man kunne unngå problemer med videresalg av varer som er innført etter den her foreslåtte ordning, samt eventuelle problemer med innførsel av helseskadelige produkter.

Departementet kan ikke se at det skal være behov for særskilt lovgivning for å sikre adekvat kontroll i forbindelse med forslaget. Det handler om å utnytte de kontrollmulighetene som foreligger. Departementet vil i denne sammenheng vise til SIRUS rapport nr. 2 2001 Skjenking i grenseland, som bl.a. konkluderer med at nye regler for serveringsbransjen som trådte i kraft

1. januar 1998 inneholder meget vidtgående hjemler for å nekte eller å frata useriøse aktører bevilling til å drive serveringssted.

Rusmiddeldirektoratet uttaler at det etter det direktoratet har forstått, kan være noen salgs- og skjenkesteder som vil være interessert i å innføre alkoholholdig drikk fra utlandet dersom forholdene ligger til rette for det. *Direktoratet* tror imidlertid ikke at mange salgs- og skjenkesteder vil søke om utvidet bevilling slik at det er fare for at ordningen får et stort omfang. De fleste bevillingsinnehaverne vil trolig finne det mest hensiktsmessig og lønnsomt å fortsatt kjøpe varene sine fra innehavere av engros- og tilvirkningsbevilling. Ut fra *direktoratets* kjennskap til hvor i landet engrosbevillingshaverne har etablert seg, antar *direktoratet* at i den grad salgs- og skjenkesteder benytter seg av muligheten til å søke om utvidet bevilling, vil dette fortrinnsvis skje i byene.

Til sammenligning uttaler *direktoratet* at det i Finland, hvor skjenkebevilling gir automatisk rett til innførsel, i mai 2001 kun var 91 restauranter av totalt 9100 med skjenkebevilling som drev med egenimport. I de fleste tilfellene dreier det seg om etniske restauranter. Samlet sett utgjør slik innførsel kun ¹/₂ % av det som skjenkes i finske restauranter.

Departementet legger også til grunn at de aller fleste skjenkesteder, som i dag, vil foretrekke å kjøpe alkoholholdig drikk fra innehaver av statlig engros- eller tilvirkningsbevilling.

Departementet er enig med de høringsinstanser som uttaler at den foreslåtte ordning vil kunne føre til bedre forhold for næringen ut fra et næringspolitisk ståsted. Departementet skal likevel bemerke at det ikke vil være adgang til å reklamere med at virksomheten har egenimporterte produkter. Reklameforbudet for alkoholholdig drikk vil gjelde for disse varene på samme måte som for andre varer.

På bakgrunn av det ovennevnte kan ikke departementet se at alkoholpolitiske hensyn er til hinder for den her foreslåtte ordning. Alkohollovens formål om å begrense skadevirkningene av alkoholbruk berøres knapt av den foreslåtte ordningen. Departementet kan videre ikke se at ordningen fører til at AS Vinmonopolets og grossistenes roller blir undergravet. Som tidligere nevnt er det her tale om en begrenset ordning. Det presiseres at bevillingsinnehavere som får slik tillatelse ikke vil være å anse som en grossist i vanlig forstand, i og med at de innførte produkter ikke kan videreselges på annen måte enn gjennom skjenking eller salg i egen virksomhet.

I tillegg til at alkoholpolitiske hensyn ikke taler mot at ordningen innføres, kommer det faktum at ordningen vil imøtegå ESAs kritikk mot bevillingssystemet.

Videre gjør den planlagte ordningen, som vil åpne for tilvirkning av øl og vin i kombinasjon med skjenking, det naturlig også med en forenklet ordning for dem som alternativt vil ønske kombinasjonen innførsel og skjenking/salg.

På denne bakgrunn opprettholder departementet sitt forslag om å åpne for at salgs- og skjenkesteder skal kunne få sin bevilling utvidet til også å gjelde innførsel av alkoholholdig drikk for skjenking eller salg i egen virksomhet.

4.4.2 Hvilke bevillingstyper kan utvides

Høringsnotatet

Kommunale skjenkebevillinger etter alkoholloven § 4-2 omfattes av høringsnotatets forslag.

Etter alkoholloven kapittel 5 er departementet bevillingsmyndighet for skjenkebevillinger til tog, fly, skip og befalsmesser. Bakgrunnen er at slike virksomheter ikke på samme måte som andre virksomheter har tilknytning til lokalmiljøet. Også virksomheter som innehar statlig skjenkebevilling må ha engros- eller tilvirkningsbevilling i tillegg for å kunne innføre alkoholholdig drikk. I høringsnotatet ble det foreslått å åpne for at også statlige skjenkebevillinger skal kunne utvides til også å omfatte innførsel for skjenking i egen virksomhet.

Hensynet til likebehandling av ulike næringsgrener tilsier at også virksomheter med bevilling for salg av øl bør omfattes av forslaget. Dessuten gjør ikke de samme betenkelighetene med hensyn til økonomisk kriminalitet seg gjeldende i forhold til denne bransjen som i forhold til restaurant- og utelivsbransjen. Det ble derfor foreslått å åpne for at også salgsbevillinger etter alkoholloven § 3-1 annet ledd kan utvides til å gjelde innførsel for salg i egen virksomhet.

Høringen

Flere av de høringsinstansene som er negative til forslaget i sin helhet, knytter sine motargumenter først og fremst til serveringsbransjen, men ingen høringsinstanser framholder at ordningen derfor bør begrenses til salgsbevillinger.

Sosialdepartementets vurdering og forslag

D e p a r t e m e n t e t opprettholder forslaget om at ordningen skal omfatte kommunale og statlige skjenkebevillinger, og kommunale salgsbevillinger for øl med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent alkohol.

4.4.2.1 Særlig om forholdet til AS Vinmonopolet

Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det ikke foreslått å åpne for at kommunale salgsbevillinger gitt til AS Vinmonopolet etter alkoholloven § 3-1 første ledd skal kunne utvides til å omfatte innførsel for salg i egen virksomhet.

Høringsinstansenes syn

Rusmiddeldirektoratet uttaler at det er enig i at AS Vinmonopolets salgsbevillinger etter alkoholloven § 3-1 første ledd ikke bør omfattes av ordningen.

Direktoratet uttaler at

«i tråd med tredelingen av det tidligere Vinmonopolet i 1996 der retten til import ble skilt ut i eget selskap, bør det nåværende AS Vinmonopolet fortsatt rendyrkes som detaljmonopol slik at Vinmonopolets rolle

som nøytral kjøper av alkoholholdig drikk ikke svekkes, jf. innkjøpsforskriftens § 3-1.»

AS Vinmonopolet uttaler følgende:

«Som kjent kjøper Vinmonopolet inn varer til butikkenes varesortiment fra innehavere av engros- eller tilvirkningsbevilling. Det samme gjelder kundebestillinger fra vårt bestillingsutvalg, jf. Forskrift om AS Vinmonopolets innkjøpsvirksomhet mv (innkjøpsforskriften). Dette gir generelt en god dekning av etterspørselen fra våre kunder.

Det er imidlertid alltid ulike produkter ute i verdensmarkedet som ikke er å finne i produktutvalget. Kunden kan i slike tilfelle få slike produkter spesialbestilt og levert gjennom Vinmonopolet, jf innkjøpsforskriften kap. 7. Dette forutsetter imidlertid at det finnes en grossist som er villig til å innføre varen til landet. Samme problemstilling reiser seg når en kunde har kjøpt spesielle produkter i utlandet og ønsker produktene innført. Vår erfaring er at importørene ønsker å konsentrere sin virksomhet om egen produktportefølje. Det er derfor vanskelig å finne importør til spesialbestillinger for kunder.»

AS Vinmonopolet foreslår derfor at det åpnes for at AS Vinmonopolet på vegne av kunder får en begrenset rett til innførsel av produkter som ikke er i produktutvalget. *AS Vinmonopolet* anfører at spesialinnførsel etter innkjøpsforskriftens kapittel 7 har et meget begrenset omfang, og at en slik ordning vil innebære en forenkling og forbedring av servicen overfor kunder med spesielle ønsker. Det vises til at Systembolaget i Sverige har en tilsvarende begrenset rett til innførsel.

AS Vinmonopolet anfører videre et behov for egen innførsel av vareprøver på aktuelle nye produkter i forbindelse med markedsarbeid.

Sosialdepartementets vurderinger og forslag

Departementet er enig med Rusmiddeldirektoratet i at det ikke er ønskelig å gi AS Vinmonopolet rett til å søke om generell tillatelse til innførsel for salg i egen virksomhet. Som departementet påpekte i høringsnotatet ville en slik ordning ikke være forenlig med selskapets monopolstilling på detaljleddet.

Departementet har likevel vurdert AS Vinmonopolets forslag om å åpne for at Vinmonopolet gis en begrenset rett til å, på vegne av kunder, innføre produkter som ikke er i produktutvalget. Departementet er klar over at det kan være vanskelig å finne importører til spesialbestillinger til privatkunder. Det er videre riktig at Systembolaget i Sverige innehar en slik rett til innførsel. Så vidt departementet forstår, har man gode erfaringer med ordningen i Sverige.

Departementet foreslår her en forskriftshjemmel, se utkast til endringer i alkoholloven § 2-1, som gir departementet mulighet til å gi AS Vinmonopolet nærmere avgrensede innførselsrettigheter. I en forskrift vil det bli presisert at ordningen er begrenset. Innførsel vil kun kunne skje på vegne av kunder som har bestilt en vare til eget bruk, d.v.s. ikke til videresalg eller annen ervervmessig bruk. Innførsel vil videre kun kunne skje av produkter som ikke er å finne i AS Vinmonopolets produktutvalg, jf. forskrift 30. november 1995 nr. 938 om AS Vinmonopolets innkjøpsvirksomhet mv. (innkjøpsforskriften). Produkter som blir innført av AS Vinmonopolet i henhold til slik forskrift skal videre bare kunne videreselges til den kunde produktet er bestilt på vegne av. Ord-

ningen vil ikke bli knyttet til den enkelte kommunale bevilling etter alkoholloven § 3-1 første ledd, men vil gi en generell rett til AS Vinmonopolet til å drive slik innførsel. Dette for å sikre likebehandling av kunder over hele landet.

Med andre ord er det en svært begrenset ordning som her foreslås. Departementet er av den oppfatning at det å åpne for å gi AS Vinmonopolet en slik rett til innførsel, ikke vil undergrave AS Vinmonopolets rolle som detaljmonopolist.

Departementet vil derimot ikke foreslå å åpne for at AS Vinmonopolet skal få rett til direkte innførsel av vareprøver på aktuelle nye produkter i forbindelse med markedsarbeid. En slik rett ville være problematisk i forhold til AS Vinmonopolets rolle som detaljmonopolist, da den ville kunne gi AS Vinmonopolet en uklar posisjon i forhold til grossistleddet og mellommannsordningen.

4.4.2.2 *Særlig om bevilling gitt for en bestemt del av året eller for en enkelt bestemt anledning og om ambulerende skjenkebevilling*

Høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at utvidelse av skjenkebevilling skulle kunne knyttes til alminnelig bevilling etter § 4-2, jf. § 1-6 annet ledd og til bevilling for en bestemt del av året eller en enkelt bestemt anledning, jf. § 1-6 tredje ledd.

Etter alkoholloven § 4-5 kan kommunestyret opprette et bestemt antall ambulerende skjenkebevillinger som først kobles til person eller virksomhet og lokale i forbindelse med aktuell bruk. Departementet har vurdert om utvidelse av skjenkebevilling til å omfatte innførsel til skjenking i egen virksomhet også skal kunne knyttes til slik bevilling. Saksbehandlingen er svært enkel ved denne type bevilling. Blant annet er det ikke noe krav om at det skal innhentes uttalelser fra politiet og sosialetaten. Departementet har derfor, med henblikk på hensynet til kontroll, valgt å begrense den foreslåtte ordningen slik at den ikke kan knyttes til ambulerende skjenkebevillinger. Tilsvarende begrensning er også foreslått for skjenkebevillinger som kan utvides til å omfatte tilvirkning.

Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har motforestillinger mot at ambulerende skjenkebevilling er foreslått holdt utenfor ordningen.

Rusmiddeldirektoratet fraråder på det sterkeste at bevillinger gitt for en enkelt bestemt anledning i medhold av alkoholloven § 1-6 tredje ledd skal omfattes av ordningen. Dette fordi man etter *direktoratets* oppfatning ikke kan se bort fra at det innføres større mengder alkoholholdig drikk enn hva som faktisk blir skjenket ved det aktuelle arrangementet. Ved åpne arrangementer som denne type bevillinger gis for, vil det kunne være vanskelig å beregne hvor store mengder alkoholholdig drikk som vil gå med, men ved kjøp innenlands vil kjøperen kunne avtale returrett med selgeren. Det antas å være vanskeligere å bestille passende mengder når det dreier seg om spesialimporterte produkter hvor man i tillegg risikerer at produktene ikke faller i smak, slik at man av den grunn blir sittende igjen med en større eller mindre restbehold-

ning. *Direktoratet* ser derfor for seg at det kan oppstå problemer med hensyn til hva som skal skje med drikkevarer som er til overs etter at bevillingen er falt bort. *Kvam herad*, som avgir uttalelse på vegne av *kommunene Eidfjord, Fusa, Granvin, Jondal, Kvam, Odda, Samnanger, Ulvik, Vaksdal og Voss*, framholder lignende synspunkter.

Et annet forhold som etter *Rusmiddeldirektoratets* oppfatning taler mot at bevillinger for en enkelt bestemt anledning omfattes av den foreslåtte ordningen, er at arrangementer med denne type bevilling, typisk festivaler og lignende, ofte har stor publikumsappell. Dersom det innføres nye alkoholholdige produkter spesielt for slike arrangementer, kan dette innebære fare for ulovlig markedsføring.

Sosialdepartementets vurderinger og forslag

Departementet er enig med de ovennevnte høringsinstanser i at tillatelse til innførsel for en bestemt del av året eller enkelt bestemt anledning kan føre til problemer med hensyn til eventuelle restlager. Departementet er videre enig med *Rusmiddeldirektoratet* i at tillatelse til innførsel i forbindelse med festivaler og lignende kan medføre fare for ulovlig markedsføring av produktene eller av arrangementet ved hjelp av produktene.

Departementet vil påpeke at spørsmålet stiller seg noe annerledes hva gjelder den foreslåtte ordningen for tilvirkning for skjenking i egen virksomhet, se kapittel 3.4.6. Denne ordningen er for det første i seg selv strammere enn den som her foreslås for innførsel, jf. kravet til helhetlig konsept og at ordningen bare omfatter øl og vin. Departementet ser det derfor slik at faren for «overproduksjon» er mindre enn faren for «overinnførsel».

Departementet er på denne bakgrunn kommet til å likevel ikke ville foreslå at ordningen med tillatelse til innførsel skal kunne knyttes til skjenkebevilling gitt for en bestemt del av året eller enkelt bestemt anledning. Departementet opprettholder forslaget om at tillatelse til innførsel ikke skal kunne gis som tillegg til ambulerende skjenkebevilling.

4.4.3 Hvilke typer alkoholholdig drikk kan innføres i kraft av utvidet bevilling

I høringsnotatet ble det foreslått at salgs- eller skjenkebevillingen kan utvides til å omfatte innførsel av den eller de typer alkoholholdig drikk som salgs- eller skjenkebevillingen omfatter.

Ingen høringsinstanser har kommentert dette. Sosialdepartementet opprettholder forslaget.

For ordens skyld presiseres det at bevillingsmyndigheten kan velge å begrense utvidelsen til å omfatte en snevrere krets av typer alkoholholdig drikk enn de skjenkebevillingen gjelder for.

4.4.4 Bevillingsmyndighet

Høringsnotatet

Det ble i høringsnotatet presisert at forslaget ikke innebærer at det etableres en ny bevillingstype, men at det åpnes for at bevillingstypene salgsbevilling og

skjenkebevilling kan *utvides* til å omfatte innførsel av alkoholholdig drikk. Følgelig ble det foreslått at ordningen administreres av samme organ som er bevillingsmyndighet for disse bevillingstypene, d.v.s. kommunen hva gjelder kommunal salgsbevilling etter § 3-1 annet ledd og kommunal skjenkebevilling etter § 4-2, og departementet hva gjelder de statlige skjenkebevillingene etter kapittel 5. Bevillingsmyndigheten kan vurdere utvidelse enten samtidig med at søknaden om salgs- eller skjenkebevilling behandles eller senere ved at en allerede gitt salgs- eller skjenkebevilling søkes utvidet (tillegg til eksisterende bevilling).

Det har vært vurdert om Sosial- og helsedepartementet (nå Sosialdepartementet) med delegasjon til Rusmiddeldirektoratet (nå Sosial- og helsedirektoratet) eller fylkesmennene burde være bevillingsmyndighet også for tillatelse til innførsel for virksomheter som innehar kommunal salgs- eller skjenkebevilling. Et argument for en slik ordning er at all myndighet til å gi tillatelse til innførsel da ville tilligge samme instans. Det kan imidlertid anføres vesentlige argumenter for den ordningen som nå foreslås. For det første skal innførselen skje i en virksomhet som har en kommunal salgs- eller skjenkebevilling. For det andre er kommunen ansvarlig for å utforme den lokale alkoholpolitikken, og vil derfor være den nærmeste til å ta stilling til hvorvidt en kommunal salgs- eller skjenkebevilling bør utvides og til å kontrollere utøvelsen av utvidelsen. For det tredje vil den løsning som her foreslås i størst mulig utstrekning ivareta hensynet til forenklet byråkrati, ikke minst med tanke på at denne løsningen tilsvarer den som er foreslått i forslaget om adgang til å utvide skjenkebevilling til også å omfatte tilvirkning for skjenking i egen virksomhet. Både for bevillingsmyndighetene og for bevillingshaverne/-søkerne vil denne løsningen innebære størst økonomisk og administrativ gevinst.

Når det gjelder de statlige skjenkebevillingene, førte de samme hensyn til at det i høringsnotatet ble foreslått å legge myndigheten til å gi utvidelse til departementet, som altså er det organ som har bevillingsmyndigheten.

Høringsinstansenes syn

Til tross for at flere høringsinstanser, spesielt kommuner, er av den oppfatning at en ordning der bevillingsmyndigheten legges til kommunen, vil føre til økte økonomiske og administrative kostnader for kommunene, er det kun en av høringsinstansene som foreslår at ordningen, dersom den først skal etableres, bør administreres på annen måte enn den departementet foreslo i høringsnotatet.

Borre kommune mener at det ikke er noen kommunal oppgave å involvere seg i innførselssaker. Lov og regelverk for kommuner pålegger ikke kommunene noe ansvar eller oppgaver i forbindelse med innførsel. Når staten åpner for bevillingshaveres direkteimport, burde det være tilstrekkelig at bevillingshaver framlegger bevillingsbrevet fra kommunen for tollmyndigheten.

Flere kommuner uttaler seg derimot i motsatt retning: *Lenvik kommune* uttaler at det vil være positivt for det lokale selvstyret dersom kommunene blir gitt utvidet kompetanse på denne måten. *Kvam herad* understreker at bevillingsmyndigheten til å innvilge innførselstillatelse for skjenkebevillinger må legges til kommunene. *Kvam herad* anfører to grunner for dette: For det første vil virksomheten også inneha en kommunal bevilling. For det andre vil en slik få et mindre byråkratisk bevillingssystem og kommunen vil bedre kunne

ivareta sin servicefunksjon overfor virksomhetene. Virksomhetene vil være bedre tjent med færre instanser å forholde seg til.

Drammen kommune har enkelte spørsmål knyttet til kommunene som bevillingsmyndighet for slike tillatelser. *Kommunen* viser til argumentasjonen i høringsnotatet, og spør om hva som vil være til hinder for at en søker som får avslag på utvidet salgs- eller skjenkebevilling av kommunen søker staten om engrosbevilling i medhold av kapittel 3A. Konsekvensene av at det vil være to forskjellige bevillingsmyndigheter som en søker kan forholde seg til, er nettopp dobbeltbehandling av et og samme forhold, uoversiktighet mht. kontroll og faren for motsetninger i forhold til kommunens alkoholpolitiske prioriteringer. *Drammen kommune* ber departementet om å klargjøre hvordan målsettingen om å unngå dobbelt saksbehandling og å opprettholde kommunens mulighet til å opprettholde sine egne alkoholpolitiske føringer skal kunne gjennomføres.

Sosialdepartementets vurderinger og forslag

Til innspillet fra Borre kommune skal departementet bemerke at så vidt departementet forstår, innebærer kommunens forslag at innehavere av salgs- og skjenkebevillinger automatisk skal kunne innføre alkoholholdig drikk for skjenking eller salg i egen virksomhet. Dette tilsvarer den finske ordningen. Departementet viser til at erfaringene fra Finland viser at det knytter seg store kontrollproblemer til en slik ordning. En slik ordning vil derfor etter departementets oppfatning være alkoholpolitisk uheldig.

Når det gjelder Drammen kommunes innspill om dobbeltbehandling, skal departementet bemerke følgende: Det er riktig at en bevillingshaver som får avslag på søknad om utvidet skjenkebevilling, vil kunne søke om statlig engrosbevilling, på samme måte som innehavere av salgs- og skjenkebevillinger også i dag kan søke om statlig engrosbevilling. Det stilles strengere vilkår for å få slik bevilling enn for å kunne få utvidet salgs- eller skjenkebevilling etter den her foreslåtte ordning. Slik bevilling er også en dyr ordning for bevillingshaver som kun skal innføre for skjenking eller salg i egen virksomhet. Rusmiddeldirektoratet melder at kun en virksomhet per i dag innehar både engros- og skjenkebevilling. Ingen virksomheter innehar både engros- og salgsbevilling. Departementet antar at det ikke er grunnlag for å anta at antallet statlige engrosbevillinger vil øke på bakgrunn av det her foreliggende forslag.

Departementet viser til argumentasjonen i høringsnotatet og de øvrige ovennevnte høringsinstansenes syn, og opprettholder forslaget om at ordningen administreres av samme organ som er bevillingsmyndighet for disse bevillingstypene, d.v.s. kommunen hva gjelder kommunal salgsbevilling etter § 3-1 annet ledd og kommunal skjenkebevilling etter § 4-2, og departementet hva gjelder de statlige skjenkebevillingene etter kapittel 5.

4.4.5 Gebyr

Høringsnotatet

Departementet la i høringsnotatet vekt på å foreslå en ordning som både skal være enkel å administrere for bevillingsmyndigheten og enkel å forholde seg

til for innehaver av salgs- eller skjenkebevilling. Alle forhold taler for at ordningen vil få begrenset omfang. Det må antas å dreie seg om et mindre antall søkere og et mindre innførselsvolum. Det dreier seg dessuten om innførsel av særavgiftsbelagt vare, som også vil være underlagt toll- og avgiftsregelverket (se kapittel 5 nedenfor). På denne bakgrunn foreslo departementet at det ikke knyttes særskilt gebyr til ordningen.

Høringsinstansenes syn

Kun et fåtall av høringsinstansene har merknader på dette punktet. De instansene som har merknader her, er alle kommuner og spørsmålet kommer i alle tilfellene opp i forbindelse med spørsmålet om økt administrativ og økonomisk belastning for kommunene i forbindelse med saksbehandlingen.

Kristiansand kommune mener at merarbeidet for kommunene bør kartlegges nærmere, og at det bør vurderes om kommunene skal kunne kreve et behandlingsgebyr. Det vises til at behandlingen i disse sakene er relativt kostbar, idet en forutsetter at det er formannskapet som må ta stilling til søknaden om rett til innførsel.

Oslo kommune påpeker at forslaget for Oslos vedkommende kan medføre økonomiske og administrative konsekvenser i form av økt ressursbehov til søknadsbehandling og kontroll. Det er på forhånd vanskelig å estimere hvor mange virksomheter i Oslo som vil ønske å benytte seg av en slik ordning. *Oslo kommune* påpeker imidlertid at kommunen har mottatt en del henvendelser fra restauranter som har forhørt seg om muligheten for selv å innføre alkoholholdig drikk til skjenking i egen virksomhet. Hvis den foreslåtte ordning blir kostnadsfri, antar *kommunen* at en del bevillingshavere i Oslo også vil søke utvidelse for å åpne muligheten for selv å innføre alkoholholdig drikk, selv om de ikke har umiddelbare planer om å benytte rettigheten. Med ca. 1400 eksisterende salgs- og skjenkebevillinger må det påregnes at det for Oslos vedkommende vil bli et ikke ubetydelig merarbeid i forbindelse med administreringen av ordningen. Det vil, etter *Oslo kommunes* mening, være naturlig at merkostnadene bæres av de næringsdrivende som ønsker denne fordelene. *Oslo kommune* foreslår derfor at minstegebyret heves og gebyrsatsene for øvrig oppjusteres for salgs- og skjenkebevillinger som også omfatter rett til innførsel for salg/skjenking i egen virksomhet.

Trondheim kommune uttaler på den annen side at beregningen av bevillingsgebyret som kommunen har krav på, blir beregnet på grunnlag av omsatt mengde alkoholholdig drikk. I den utstrekning omsetningen øker, vil det gi høyere gebyr til kommunen.

Kvam herad uttaler at de avgifts- og tollregler som vil gjelde for slik innførsel, trolig vil være tilstrekkelige. *Kåffjord kommune* mener at i og med at forslaget innebærer et begrenset unntak fra hovedregelen, vil det ikke medføre konsekvenser for egen kommunal virksomhet. Endringene innebærer ingen nye krav til bevillingshaver eller økt saksbehandling i forbindelse med søknadene.

Sosialdepartementets vurderinger og forslag

Departementet er enig i at ordningen vil kunne medføre et visst merarbeid for kommunene i forbindelse med søknadsbehandling. Departementet vil likevel peke på at et av hovedhensynene bak forslaget om ordningen er at den skal representere en forenklet ordning for bevillingshaverne, samt at det ikke er grunn til å anta at ordningen vil få stor utbredelse, jf. kapittel 4.4.1. Videre må ordningen ses i sammenheng med forslaget om tilvirkning av alkoholholdig drikk, jf. kapittel 3. Videre må saksbehandlingen antas å bli enklere enn for vanlige bevillingssøknader: For det første vil mange søke om innførselstillatelse samtidig med salgs- eller skjenkebevilling. Videre vil man, der bevillingshaver søker om innførselstillatelse i etterkant, i noen grad kunne bygge på den dokumentasjon som ble innhentet i forbindelse med den opprinnelige søknaden. Dersom en ser for seg et søknadsgebyr, måtte dette, dersom det skulle svare til ekstrakostnadene, være høyere for det tilfelle at man søker om innførselstillatelse i etterkant, enn i det tilfelle at man søker om dette samtidig med at man søker om salgs- eller skjenkebevillingen. Dette ville kunne føre til at mange søkere ville søke om innførselstillatelse samtidig med bevillingen, selv om de ikke har tenkt å benytte seg av den. Departementet vil bemerke at den enkelte kommune står fritt til å ha en bevillingsspolitikk som grunnet alkoholpolitiske hensyn innskrenker adgangen til å få utvidet salgs- eller skjenkebevilling til også å omfatte innførsel til salg eller skjenking i egen virksomhet, jf. kapittel 4.4.1. Eksempelvis vil det kunne besluttes at søknader som ikke kan knyttes til konkrete planer om innførsel, ikke vil bli innvilget.

Departementet viser for øvrig til at skjenking og salg av alkoholholdig drikk som er innført etter den her foreslåtte ordningen, på vanlig måte vil inngå i beregningsgrunnlaget for bevillingsgebyr etter alkoholloven § 7-1.

Departementet opprettholder forslaget om ikke å knytte særskilte gebyrer til innførselstillatelsen.

4.5 Forholdet til annet regelverk og andre etater

Høringsnotatet

Forskrift om avgift på alkohol (avgiftsforskriften) er fastsatt av Finansdepartementet 17. desember 1999 med hjemmel i lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter, lov 19. juni 1964 nr. 1 om tilvirkning og omdestillasjon av sprit, brennevin og isopropanol og om beskatning av sprit, brennevin, vin, fruktvin, mjød og isopropanol og Stortingets avgiftsvedtak. Alkoholavgiften fastsettes i Stortingets årlige avgiftsvedtak. Avgiftsregelverket vil få anvendelse på drikk som innføres for skjenking eller salg i egen virksomhet.

Høringsinstansenes syn

Finansdepartementet har ingen merknader til forslaget og viser til at ordningen ikke vil medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser for staten eller kommunen.

Toll- og avgiftsdirektoratet presiserer at virksomheter som skal innføre avgiftspliktige varer, i henhold til forskriften § 12, deklarerer varene til avgiftsbetaling ved innførselen med tilhørende tillatelser/bevillinger, eller registrerer seg hos tolldistriktssjefen i vedkommende tolldistrikt, i henhold til forskriften § 5 nr. 2. *Direktoratet* påpeker at det går fram av høringsnotatet at ordnin-

gen forventes å få en begrenset utbredelse, men at det imidlertid ikke går fram hvor mange nye importører som kan oppstå her, men hvis man går ut i fra en økning på 50%, vil direktoratet trenge en god del ressurser både til innkreving av avgiften og til kontroll.

Statens næringsmiddeltilsyn har ingen merknader til forslaget, men vil likevel påpeke at flere importører på området kan medføre merarbeid for næringsmiddeltilsynet.

Sosialdepartementets vurderinger

Departementet vil understreke at forslaget til ny ordning for utvidelse av salgs- eller skjenkebevilling til også å gjelde innførsel for salg eller skjenking i egen virksomhet, ikke innebærer endringer i forhold til annet regelverk som gjelder innførsel av alkoholholdig drikk, for eksempel avgiftsregelverket som administreres av Finansdepartementet. Departementet minner om at alle næringsdrivende har plikt til å sette seg inn i, og rette seg etter, gjeldende regelverk på sitt område.

Departementet viser til kapittel 4.4.1 hvor det går fram at det ikke er grunn til å tro at den her foreslåtte ordning vil få stort omfang. På den bakgrunn er det ikke grunn til å anta at merarbeidet for Toll- og avgiftsdirektoratet og Næringsmiddeltilsynet vil bli betydelig.

4.6 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget vil innebære en praktisk og økonomisk forenkling for virksomheter som ønsker å innføre alkohol for skjenking eller salg i egen virksomhet. Forslaget innebærer at en virksomhet som ønsker å både skjenke/selge og innføre alkohol, kan gjøre dette uten å forholde seg til to ulike bevillingssystemer. Ordningen blir også billigere for bevillingssøker, ettersom det kun skal betales ett bevillingsgebyr.

Forslagene antas ikke å innebære særlige konsekvenser av økonomisk eller administrativ karakter for kommunene eller staten. Dobbeltsaksbehandling unngås ved at kun kommunen, og ikke også de statlige myndigheter, må saksbehandle søknader fra virksomheter som ønsker både skjenke-/salgsbevilling og bevilling til innførsel for skjenking eller salg i egen virksomhet. Ordningen antas ikke å få noe stort omfang, jf. kapittel 4.4.1. Kommunene vil få noe merarbeid som følge av søknader om utvidelse av eksisterende bevilling. I tilfeller hvor det søkes om skjenkebevilling med utvidelse for innførsel samtidig, vil behandlingen i liten grad kreve mer, verken økonomisk eller administrativt, enn behandlingen av søknader om salgs- eller skjenkebevilling alene.

Tollvesenet v/tolldistriksjefens oppgaver, jf. forskrift om avgift på alkohol av 17. desember 1999, kan bli noe utvidet. Dette merarbeidet antas likevel å bli lite i og med at ordningen forventes å få begrenset utbredelse.

Den foreslåtte ordningen innebærer ingen økning av antall salgs- eller skjenkesteder. På den annen side kan ordningen innebære en økning i antallet importører. De nye importørene vil være aktører som allerede har salgs- eller skjenkebevilling, og som derfor er underlagt kontroll fra Næringsmiddeltilsynets side. Næringsmiddeltilsynets oppgaver antas å øke marginalt.

Ordningen antas ikke å gi økt belastning av betydning for fylkesmennene som klageinstans.

Departementet vil likevel følge nøye med på hvordan den nye ordningen virker i praksis. Dersom ordningens omfang og belastningen på berørte myndigheter skulle bli vesentlig større enn antatt, vil departementet vurdere ordningen.

5 Ikraftsetting

Sosialdepartementet foreslår, med tilslutning fra Helsedepartementet, at loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene

6.1 Til lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.

Til § 1-7a

Overskriften endres slik at det fremgår at denne bestemmelsen også regulerer skjønnsutøvelsen ved behandling av en søknad om utvidelse av bevillingen.

I *første ledd annet punktum* foreslås det en presisering for å klargjøre at det også ved søknad om utvidelse av bevillingen kan legges vekt på om søkeren eller person som nevnt i § 1-7b er egnet til å ha slik bevilling.

Nytt *annet ledd* innebærer at kommunen bare kan gi tillatelse til tilvirkning for skjenking i egen virksomhet dersom slik tilvirkning og skjenking vil være en del av skjenkestedets helhetlige karakter og serveringstilbud. Det er med andre ord et krav at tilvirkning og skjenking skjer innenfor en helhetlig ramme. Dette innebærer både at det må være fysisk nærhet mellom lokalene der tilvirkning og skjenking skjer, og at gjestene gis tilbud om en totalopplevelse knyttet til sammenhengen mellom råvarer, produksjonsmetode og det komplette serverings- og skjenketilbudet. Også ved vurdering av om en skjenkebevilling skal utvides til å gjelde tilvirkning for skjenking i egen virksomhet står kommunen fritt til å vektlegge andre saklige hensyn, på samme måte som ved vurdering av om skjenkebevilling skal gis.

Til § 1-9

Overskriften endres for å presisere at kontrollen gjelder den totale utøvelsen av en bevilling. Når en skjenkebevilling er utvidet etter § 4-2 nytt tredje ledd, vil kontrollen også omfatte tilvirkningsdelen.

Til § 2-1

Bestemmelsen regulerer på hvilket grunnlag innførsel av alkoholholdig drikk kan skje. Hovedregelen er at innførsel kun kan skje på grunnlag av statlig engros- eller tilvirkningsbevilling. I tillegg kan innførsel skje der det gjelder vareprøver etter forskrift gitt av departementet. Endringene innebærer at innførsel også kan skje dersom det er gitt tillatelse til det av bevillingsmyndighet for salgs- eller skjenkebevilling etter §§ 3-1 tredje ledd eller 4-2 tredje ledd.

Videre innebærer endringene at departementet gis hjemmel til å gi forskrifter om at AS Vinmonopolet skal ha rett til innførsel av alkoholholdig drikk uten engros- eller tilvirkningsbevilling. Om bakgrunnen for forskriftshjemmelen vises til de alminnelige merknadene i kapittel 4.4.2.1. Se også merknadene til § 3-1 sjettede ledd.

Omformuleringen av bestemmelsen om innførsel av vareprøver og flyttingen av samme bestemmelse fra første til annet ledd, innebærer ingen realitetsendring. Omformuleringen og flyttingen foreslås for å samle forskriftshjemlene i samme ledd og på den måten få et ryddigere regelverk.

Til § 3-1

Tredje ledd er hovedbestemmelsen om tillatelse til innførsel for salg i egen virksomhet. Bestemmelsen gir adgang til å utvide en kommunal salgsbevilling til også å omfatte innførsel av alkoholholdig drikk.

Kommunal salgsbevilling gitt for en bestemt del av året eller for en enkelt bestemt anledning, jf. § 1-6 tredje ledd, kan ikke utvides til å omfatte tillatelse til innførsel for salg i egen virksomhet.

Alkoholholdig drikk som innføres i henhold til tillatelse etter dette ledd, kan kun selges ved det salgssted som har den salgsbevilling innførselstillatelsen er knyttet til. Slik drikk kan ikke omsettes på annen måte.

Lovens alminnelige bestemmelser i kapittel 1 og de særlige bestemmelsene om kommunale salgsbevillinger i kapittel 3 gis anvendelse så langt de passer. Dette gjelder uavhengig av om det er sagt eksplisitt i den enkelte bestemmelsen at den kommer til anvendelse på saker om tillatelse til innførsel for salg i egen virksomhet.

Det går fram av bestemmelsens *sjette ledd* at det bare kan selges alkoholholdig drikk som er levert av en som har tilvirknings-, engros- eller salgsbevilling. Endringen innebærer at den som har fått tillatelse til innførsel av alkoholholdig drikk som tillegg til salgsbevilling, også kan selge alkoholholdig drikk som er innført i henhold til tillatelsen. Alkoholholdig drikk som AS Vinmonopolet innfører etter forskrift fastsatt etter § 2-1 annet ledd vil kunne selges på de vilkår som fastsettes i slik forskrift.

Til § 3A-1

Bestemmelsen regulerer engrossalg. *Femte ledd* presiserer at tilvirkerens rett til engrossalg er knyttet til statlig tilvirkningsbevilling. En tilvirkningstillatelse i henhold til § 4-2 annet ledd gir kun rett til skjenking i egen virksomhet. Den gir ikke rett til engrossalg.

Til § 3A-9

Ved lov 16. mai 1997 nr. 28 ble det gjort endringer i alkoholloven. En av endringene var at daværende tredje ledd i § 3A-9 ble opphevet. Etter endringen omhandler bestemmelsen ikke ny bevilling. I den anledning skulle derfor *overskriftentil* bestemmelsen vært endret, men ved en inkurie ble dette ikke gjort. Feilen har ingen praktiske eller juridiske konsekvenser, men rettes nå opp ved at «og ny bevilling» fjernes fra overskriften til § 3A-9, slik at ny overskrift blir «Melding og godkjenning».

Til § 4-1

Det går fram av bestemmelsens *annet ledd* at det bare kan skjenkes alkoholholdig drikk som er levert av en som har tilvirknings-, engros- eller salgsbevilling. Endringen innebærer at den som har fått tillatelse til tilvirkning for skjenking i egen virksomhet, også kan skjenke egenprodusert øl og vin og at den som har fått tillatelse til innførsel for skjenking i egen virksomhet, også kan skjenke alkoholholdig drikk som er innført i henhold til tillatelsen.

Til § 4-2

Tredje ledder hovedbestemmelsen om tillatelse til tilvirkning og innførsel for skjenking i egen virksomhet. Bestemmelsen gir adgang til å utvide en kommunal skjenkebevilling til også å omfatte tilvirkning av øl og vin. Det kan ikke gis tillatelse etter denne bestemmelsen til å tilvirke drikk som er tilsatt tilvirket alkohol (sterkvin og brennevin). Bestemmelsen gir videre adgang til å utvide en kommunal skjenkebevilling til også å omfatte innførsel av alkoholholdig drikk, inkludert drikk som er tilsatt tilvirket alkohol (sterkvin og brennevin).

Kommunal skjenkebevilling gitt for en bestemt del av året eller for en enkelt bestemt anledning, jf. § 1-6 tredje ledd, kan ikke utvides til å omfatte tillatelse til innførsel for skjenking i egen virksomhet.

Også statlige skjenkebevillinger kan utvides til å omfatte innførsel av alkoholholdig drikk. Statlige skjenkebevillinger kan ikke utvides til å omfatte tilvirkning av øl og vin.

Alkoholholdig drikk som tilvirkes eller innføres i henhold til tillatelse etter dette ledd, kan kun skjenkes ved det skjenkested som har den skjenkebevilling tilvirknings- eller innførselstillatelsen er knyttet til. Slik drikk kan ikke omsettes på annen måte.

Lovens alminnelige bestemmelser i kapittel 1 og de særlige bestemmelsene om kommunale skjenkebevillinger i kapittel 4 gis anvendelse så langt de passer. Dette gjelder uavhengig av om det er sagt eksplisitt i den enkelte bestemmelsen at den kommer til anvendelse på saker om tillatelse til tilvirkning eller innførsel for skjenking i egen virksomhet.

Femte ledd presiserer at det ikke kan være knyttet både statlig tilvirkningsbevilling og kommunal tillatelse til tilvirkning for skjenking i egen virksomhet til samme produksjonsanlegg.

Til § 4-5

Ambulerende bevillinger kan ikke utvides til å omfatte tilvirkning av øl og vin for skjenking i egen virksomhet eller innførsel av alkoholholdig drikk for skjenking i egen virksomhet.

Til § 6-1 første ledd

Bestemmelsen regulerer på hvilket grunnlag tilvirkning av alkoholholdig drikk kan skje. Etter endringen kan tilvirkning skje på grunnlag av bevilling gitt av departementet eller på grunnlag av tillatelse gitt av kommunen.

Til § 9-3

Sosial- og helsedirektoratet skal føre tilsyn med at bestemmelsene om reklameforbud fastsatt i eller i medhold av alkoholloven overholdes. Sosial- og helsedirektoratet står etter lovteksten fritt i organiseringen og utførelsen av tilsynet, men det legges til grunn at Sosial- og helsedirektoratet, som tidligere vil informere, veilede og følge opp henvendelser fra enkeltpersoner, kommuner og andre. Se for øvrig kapittel 2.4.1.1.

*Til § 9-4**Til første ledd*

Sosial- og helsedirektoratet kan pålegge retting dersom reklameforbudet er overtrådt. Et pålegg om retting innebærer at den pålegget er rettet mot, plikter å bringe det ulovlige forhold til opphør. Direktoratet setter en frist for rettingen. Se for øvrig kapittel 2.4.1.2.

Til annet og tredje ledd

Annet og tredje ledd gir Sosial- og helsedirektoratet hjemmel til å fastsette tvangsmulkt.

Etter hovedregelen i *annet ledd* kan tvangsmulkt fastsettes samtidig med at pålegg om retting gis.

Tvangsmulktenes størrelse fastsettes skjønnsmessig etter en konkret helhetsvurdering. Se kapittel 2.4.1.3.

Mulkt påløper når fristen for retting eventuelt er oversittet. Dagmulkt løper til forholdet er rettet.

Vedtak om tvangsmulkt har virkning for den overtredelse vedtaket er fastsatt i forhold til.

Etter unntaksregelen i *tredje ledd* kan Sosial- og helsedirektoratet på nærmere vilkår fastsette tvangsmulkt på forhånd, d.v.s. før en overtredelse har tatt til. For en nærmere beskrivelse av hvilke vilkår som må være oppfylt for at tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd, se kapittel 2.4.1.4.

Mulkt etter tredje ledd kan fastsettes for inntil ett år. Forhåndsfastsatt tvangsmulkt aktualiseres ved nye overtredelser i løpet av vedtakets virketid.

Forvaltningslovens regler i kapittel IV-VI, blant annet om forhåndsvarsel og klage, gjelder for både pålegg om retting og fastsettelse av tvangsmulkt etter *annet* eller *tredje ledd*.

Ved iverksetting (inndriving) av tvangsmulkten må det konstateres at forholdet ikke er rettet innen den fastsatte fristen eller, ved forhåndsfastsatt tvangsmulkt, fastslås at reklameforbudet på ny er overtrådt. Avgjørelser om dette og eventuelle avgjørelser om å oversende begjæring om utlegg for tvangsmulkt til namsmannen vil ikke være å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Eventuelle innsigelser mot en slik avgjørelse kan fremmes under sak om tvangfullbyrdelse av mulkten, jf. tvangfullbyrdsloven § 4-2 tredje ledd.

Tvangsmulkt etter både annet og tredje ledd tilfaller staten. Mulkten er tvangsgrunnlag for utlegg, se tvangfullbyrdsloven § 7-2 bokstav d.

Til fjerde ledd

Sosial- og helsedirektoratet kan helt eller delvis frafalle ilagt tvangsmulkt dersom særlige grunner tilsier det. Sosial- og helsedirektoratet kan på anmodning eller etter eget tiltak vedta å frafalle mulkten helt eller delvis. Det kan for eksempel være aktuelt å frafalle en forhåndsfastsatt tvangsmulkt helt eller delvis i tilfeller hvor den nye overtredelsen er mindre alvorlig. Videre kan frafallelse være aktuelt i tilfeller der force majeure-lignende forhold har vanskeliggjort retting innen fristen. Disse eksemplene regulerer ikke uttømmende hva

som kan utgjøre særlige grunner etter den foreslåtte bestemmelsen om frafallelse. Se for øvrig kapittel 2.4.3.

Til femte ledd

Sosialdepartementet kan gi nærmere bestemmelser om fastsettelse, beregning og innkreving av tvangsmulkt, se kapittel 2.4.4.

Til § 9-5

Vedtak etter § 9-4 kan påklages til Markedsrådet. Ved behandlingen i Markedsrådet gjelder de saksbehandlingsregler som er gitt i eller i medhold av markedsføringsloven så langt de passer. For øvrig gjelder forvaltningslovens bestemmelser.

De begrensningene som følger av markedsføringsloven § 12 om hensynet til forbrukerne eller likestilling av kjønnene, vil ikke gjelde her.

Det følger av forvaltningsloven § 34 annet ledd at klageinstansen kan prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter.

Dersom en klage blir gitt oppsettende virkning etter forvaltningsloven § 42, verken løper eller forfaller tvangsmulkten før klagen eventuelt er avgjort i klagerens disfavør. Det antas at det bare i spesielle tilfelle vil være aktuelt å gi oppsettende virkning. Se for øvrig kapittel 2.4.2.2.

6.2 Til lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader

Til § 8

Til første ledd

Sosial- og helsedirektoratet skal føre tilsyn med at bestemmelsene i tobakksskadeloven §§ 2 og 3, og bestemmelser gitt i medhold av disse lovbestemmelsene, overholdes. Sosial- og helsedirektoratet står etter lovteksten fritt i organiseringen og utførelsen av tilsynet, men det legges til grunn at Sosial- og helsedirektoratet som tidligere vil informere, veilede og følge opp henvendelser fra enkeltpersoner, kommuner og andre. Se for øvrig kapittel 2.4.1.1.

Til annet ledd

Sosial- og helsedirektoratet kan pålegge retting dersom bestemmelsene i tobakksskadeloven §§ 2 og 3, og bestemmelser gitt i medhold av disse lovbestemmelsene, er overtrådt. Et pålegg om retting innebærer at den pålegget er rettet mot, plikter å bringe det ulovlige forhold til opphør. Sosial- og helsedirektoratet setter en frist for rettingen. Se for øvrig kapittel 2.4.1.2.

Til tredje og fjerde ledd

Bestemmelsene gir Sosial- og helsedirektoratet hjemmel til å fastsette tvangsmulkt.

Etter hovedregelen i tredje ledd kan tvangsmulkt fastsettes samtidig med at pålegg om retting gis.

Tvangsmulktens størrelse fastsettes skjønnsmessig etter en konkret helhetsvurdering. Se kapittel 2.4.1.3.

Mulkt påløper når fristen for retting eventuelt er oversittet. Dagmulkt løper til forholdet er rettet.

Vedtak om tvangsmulkt har virkning for den overtredelse vedtaket er fastsatt i forhold til.

Etter unntaksregelen i fjerde ledd kan Sosial- og helsedirektoratet i forhold til overtredelser av reklameforbudet på nærmere vilkår fastsette tvangsmulkt på forhånd, d.v.s. før en overtredelse har tatt til. For en nærmere beskrivelse av hvilke vilkår som må være oppfylt for at tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd, se kapittel 2.4.1.4.

Mulkt etter fjerde ledd kan fastsettes for inntil ett år. Forhåndsfastsatt tvangsmulkt aktualiseres ved nye overtredelser i løpet av vedtakets virketid.

Forvaltningslovens regler i kapittel IV-VI, blant annet om forhåndsvarsel og klage, gjelder for både pålegg om retting og fastsettelse av tvangsmulkt etter tredje eller fjerde ledd.

Ved iverksetting (inndriving) av tvangsmulkten må det konstateres at forholdet ikke er rettet innen den fastsatte fristen eller, ved forhåndsfastsatt tvangsmulkt, fastslås at reklameforbudet på ny er overtrådt. Avgjørelser om dette og eventuelle avgjørelser om å oversende begjæring om utlegg for tvangsmulkt til namsmannen vil ikke være å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Eventuelle innsigelser mot en slik avgjørelse kan fremmes under sak om tvangsfyllbyrdelse av mulkten, jf. tvangsfyllbyrdelsesloven § 4-2 tredje ledd.

Tvangsmulkt etter både tredje og fjerde ledd tilfaller staten. Mulkten er tvangsgrunnlag for utlegg, se tvangsfyllbyrdelsesloven § 7-2 bokstav d.

Til femte ledd

Sosial- og helsedirektoratet kan helt eller delvis frafalle ilagt tvangsmulkt dersom særlige grunner tilsier det. Sosial- og helsedirektoratet kan på anmodning eller etter eget tiltak vedta å frafalle mulkten helt eller delvis. Det kan for eksempel være aktuelt å frafalle en forhåndsfastsatt tvangsmulkt helt eller delvis i tilfeller hvor den nye overtredelsen er mindre alvorlig. Videre kan frafallelse være aktuelt i tilfeller der force majeure-lignende forhold har vanskeliggjort retting innen fristen. Disse eksemplene regulerer ikke uttømmende hva som kan utgjøre særlige grunner etter den foreslåtte bestemmelsen om frafallelse. Se for øvrig kapittel 2.4.3.

Til sjette ledd

For Svalbard kan Sysselmannen fatte vedtak etter denne paragrafen, se kapittel 2.4.6.2.

Til sjuende ledd

Vedtak etter denne paragrafen kan påklages til Markedsrådet. Ved behandlingen i Markedsrådet gjelder de saksbehandlingsregler som er gitt i eller i medhold av markedsføringsloven så langt de passer. For øvrig gjelder forvaltningslovens bestemmelser.

De begrensningene som følger av markedsføringsloven § 12 om hensynet til forbrukerne eller likestilling av kjønnene, vil ikke gjelde her.

Det følger av forvaltningsloven § 34 annet ledd at klageinstansen kan prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter.

Dersom en klage blir gitt oppsettende virkning etter forvaltningsloven § 42, verken løper eller forfaller tvangsmulkten før klagen eventuelt er avgjort i klagerens disfavør. Det antas at det bare i spesielle tilfelle vil være aktuelt å gi oppsettende virkning.

Til åttende ledd

Helsedepartementet kan gi nærmere bestemmelser om fastsettelse, beregning og innkreving av tvangsmulkt, se kapittel 2.4.4.

Sosialdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. og i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

st a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. og i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. og i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader

I

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

I § 1-7a skal overskriften lyde:

Kommunens skjønnsutøvelse ved behandling av søknad om *bevilling for salg eller skjenking m.v.*

§ 1-7a første ledd annet punktum skal lyde:

Det kan også legges vekt på om bevillingssøker og personer som nevnt i § 1-7b første ledd er egnet til å ha *bevilling*.

§ 1-7a nytt annet ledd skal lyde:

En bevilling etter § 4-2 tredje ledd kan bare utvides hvis tilvirkningen skal skje ved skjenkestedet, og tilvirkningen og skjenkingen vil utgjøre en del av stedets helhetlige karakter og serveringstilbud.

Nåværende annet ledd blir tredje ledd.

I § 1-9 skal overskriften lyde:

Kontroll med *salgs- og skjenkebevillinger*

§ 2-1 første ledd skal lyde:

Alkoholholdig drikk *kan bare* innføres fra utlandet *av den* som har tilvirknings- eller engrosbevilling, *utvidet salgsbevilling etter § 3-1 tredje ledd eller skjenkebevilling utvidet til å gjelde innførsel etter § 4-2 tredje ledd.*

§ 2-1 annet ledd skal lyde:

Etter forskrifter gitt av departementet kan alkoholholdig drikk likevel innføres som vareprøve eller av A/S Vinmonopolet uten bevilling som nevnt i første ledd. Uten slik bevilling kan alkoholholdig drikk også innføres til personlig bruk og av fremmede makters representasjoner i Norge for tjenestebruk, når det skjer avgiftsfritt eller etter forskrifter gitt av departementet.

§ 3-1 nytt tredje ledd skal lyde:

Bevilling etter annet ledd kan utvides til å omfatte innførsel av annet øl enn nevnt i første ledd, for salg i egen virksomhet. Bevillinger gitt for en bestemt del av året eller for en enkelt bestemt anledning, jf. § 1-6 tredje ledd, kan ikke utvides til å omfatte tillatelse til innførsel for salg i egen virksomhet. Bestemmelsene i lovens kapittel 1 og 3 får anvendelse så langt de passer.

§ 3-1 nåværende tredje til femte ledd blir fjerde til sjette ledd.

§ 3-1 nåværende sjette ledd blir syvende ledd og skal lyde:

Det kan bare selges alkoholholdig drikk som er levert av en som har tilvirknings-, engros- eller salgsbevilling, eller som er innført med hjemmel i § 3-1 tredje ledd eller av A/S Vinmonopolet med hjemmel i § 2-1 annet ledd.

§ 3A-1 femte ledd skal lyde:

Den som har bevilling til å tilvirke alkoholholdig drikk etter § 6-1 anses for også å ha engrosbevilling for den type alkoholholdig drikk bevillingen gjelder for.

I § 3A-9 skal overskriften lyde:

Melding og godkjenning

§ 4-1 annet ledd skal lyde:

Det kan bare skjenkes alkoholholdig drikk som er levert av en som har tilvirknings-, engros- eller salgsbevilling, eller som er tilvirket eller innført med hjemmel i § 4-2 tredje ledd.

§ 4-2 nytt tredje ledd skal lyde:

Bevillingen kan utvides til å omfatte tilvirkning av øl og vin som ikke er tilvirket alkohol eller innførsel av de typer alkoholholdig drikk som bevillingen gjelder for, for skjenking i egen virksomhet. Bevillinger gitt for en bestemt del av året eller for en enkelt bestemt anledning, jf. § 1-6 tredje ledd, kan ikke utvides til å omfatte tillatelse til innførsel for skjenking i egen virksomhet. Også statlige skjenkebevillinger kan utvides til å omfatte slik innførsel. Bestemmelsene i lovens kapittel 1 og 4 får anvendelse så langt de passer.

§ 4-2 nåværende tredje ledd blir fjerde ledd.

§ 4-2 nytt femte ledd skal lyde:

Tilvirkning på grunnlag av kommunal tillatelse knyttet til en skjenkebevilling, kan ikke utøves i samme anlegg som tilvirkning etter lovens kapittel 6.

§ 4-5 nytt annet punktum skal lyde:

En ambulerende bevilling kan ikke utvides til å omfatte tilvirkning av øl og vin eller innførsel av alkoholholdig drikk, for skjenking i egen virksomhet.

§ 6-1 første ledd skal lyde:

Tilvirkning av alkoholholdig drikk kan bare skje på grunnlag av bevilling gitt av departementet, eller tillatelse etter § 4-2 tredje ledd. Bevillingen kan omfatte en eller flere typer alkoholholdig drikk.

Ny § 9-3 skal lyde:

§ 9-3. Tilsyn

Sosial- og helsedirektoratet fører tilsyn med at bestemmelsene om reklameforbud fastsatt i eller i medhold av denne lov overholdes.

Ny § 9-4 skal lyde:

§ 9-4. Retting og tvangsmulkt

Finner Sosial- og helsedirektoratet at reklameforbudet er overtrådt, kan det pålegge retting av forholdet. Samtidig fastsettes en frist for rettingen.

Samtidig med at pålegg om retting gis, kan tvangsmulkt fastsettes. Mulkten løper fra oversittelse av fristen for retting, og kan fastsettes i form av engangsmulkt eller dagmulkt. Mulkten tilfaller staten.

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.

Når særlige grunner taler for det, kan Sosial- og helsedirektoratet helt eller delvis frafalle ilagt tvangsmulkt.

Departementet kan gi forskrifter om fastsettelse, beregning og innkreving av tvangsmulkt.

Ny § 9-5 skal lyde:

§ 9-5. Klage

Vedtak etter § 9-4 kan påklages til Markedsrådet.

Ved behandlingen i Markedsrådet gjelder de saksbehandlingsregler som er gitt i eller i medhold av lov 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (markedsføringsloven) så langt de passer.

II

I lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader gjøres følgende endringer:

Ny § 8 skal lyde:

Sosial- og helsedirektoratet fører tilsyn med at bestemmelsene i §§ 2 og 3, og bestemmelser gitt i medhold av disse lovbestemmelsene, overholdes.

Finner Sosial- og helsedirektoratet at noen av disse bestemmelser er overtrådt, kan det pålegge retting av forholdet. Samtidig settes en frist for rettingen.

Samtidig med at pålegg om retting gis, kan tvangsmulkt fastsettes. Mulkten løper fra oversittelse av fristen for retting, og kan fastsettes i form av engangsmulkt eller dagmulkt. Mulkten tilfaller staten.

Dersom Sosial- og helsedirektoratet ved avdekking av en overtredelse av § 2 eller bestemmelser gitt i medhold av denne, finner særlig grunn til å tro at det vil bli begått nye brudd på reklamebestemmelsene som ikke kan stanses etter annet

Om lov om endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. og i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader

og tredje 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.

Når særlige grunner taler for det, kan Sosial- og helsedirektoratet helt eller delvis frafalle ilagt tvangsmulkt.

For Svalbard kan Sysselmannen fatte vedtak etter denne paragrafen.

Vedtak etter denne paragrafen kan påklages til Markedsrådet. Ved behandlingen i Markedsrådet gjelder de saksbehandlingsregler som er gitt i eller i medhold av lov 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (markedsføringsloven) så langt de passer.

Departementet kan gi forskrifter om fastsettelse, beregning og innkreving av tvangsmulkt.

Nåværende §§ 8 til 12 blir §§ 9 til 13.

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
