



DET KONGELIGE
SOSIALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 86

(2003–2004)

Om lov om endringer i lov 2. juni 1989
nr. 27 om omsetning av alkoholholdig
drikk mv. og enkelte andre lover

Innhold

| | | | | | |
|----------|--|----|--------|--|----|
| 1 | Alkoholpolitisk bakgrunn | 7 | | | |
| 1.1 | Bakgrunn for revisjon av alkoholloven | 7 | 2.6 | Styrers og stedfortreders plikter | 33 |
| 1.2 | Hovedlinjer i norsk alkoholpolitikk .. | 8 | 2.6.1 | Gjeldende rett | 33 |
| 1.3 | Norsk alkoholpolitikk i et internasjonalt perspektiv | 8 | 2.6.2 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 33 |
| 1.3.1 | Rettsliggjøring av alkoholpolitikken | 9 | 2.6.3 | Departementets vurderinger og forslag | 33 |
| 1.4 | Satsingsområder og oppfølgingstiltak | 10 | 2.7 | Kommunale kontrollutvalg og andre sider ved kommunens kontroll | 34 |
| 1.5 | Proposisjonens hovedinnhold | 11 | 2.7.1 | Gjeldende rett | 34 |
| 1.6 | Om høringen | 12 | 2.7.2 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 34 |
| | | | 2.7.3 | Departementets vurderinger og forslag | 35 |
| 2 | Kommunal styring, saksbehandling og kontroll | 15 | 2.8 | Internkontroll | 36 |
| 2.1 | Innledning | 15 | 2.8.1 | Gjeldende rett | 36 |
| 2.1.1 | Bakgrunn for forslagene | 15 | 2.8.2 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 36 |
| 2.1.2 | Høringsinstansenes syn | 16 | 2.8.3 | Departementets vurderinger og forslag | 37 |
| 2.2 | Delegasjon | 16 | 2.9 | Kontroll med salgs- og skjenkebevillinger | 37 |
| 2.2.1 | Gjeldende rett | 16 | 2.9.1 | Gjeldende rett | 37 |
| 2.2.2 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 16 | 2.9.2 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 37 |
| 2.2.3 | Departementets vurderinger og forslag | 18 | 2.9.3 | Departementets vurderinger og forslag | 38 |
| 2.3 | Kommunal alkoholpolitisk handlingsplan | 19 | 2.10 | Forholdet til AS Vinmonopolet | 39 |
| 2.3.1 | Gjeldende rett | 19 | 2.10.1 | Gjeldende rett | 39 |
| 2.3.2 | Høringsnotatets omtale og høringsinstansenes syn | 19 | 2.10.2 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 39 |
| 2.3.3 | Departementets vurderinger og forslag | 20 | 2.10.3 | Departementets vurderinger og forslag | 40 |
| 2.4 | Vandel | 21 | 2.11 | Overgangsperioden ved overdragelse av virksomheten | 40 |
| 2.4.1 | Bakgrunn | 21 | 2.11.1 | Gjeldende rett | 40 |
| 2.4.2 | Gjeldende rett | 21 | 2.11.2 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 40 |
| 2.4.3 | Hovedlinjer fra høringsnotatets forslag | 21 | 2.11.3 | Departementets vurderinger og forslag | 42 |
| 2.4.4 | Problemstillinger knyttet til den personkrets som skal vandelsvurderes | 23 | 2.12 | Begrepet "åpenbart beruset" | 43 |
| 2.4.5 | Innholdet i vandelskravet | 27 | 2.12.1 | Gjeldende rett | 43 |
| 2.4.6 | Videre arbeid med samordning av alkoholloven og serveringsloven | 29 | 2.12.2 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 43 |
| 2.4.7 | Andre endringer knyttet til alkoholovens bestemmelse om vandelskrav | 30 | 2.12.3 | Departementets vurderinger og forslag | 43 |
| 2.4.8 | Forholdet til vurderingen etter alkoholoven § 1-7a | 30 | 2.13 | Om bruk av flere bevillinger samtidig | 44 |
| 2.5 | Dokumentasjonskrav | 31 | 2.13.1 | Gjeldende rett | 44 |
| 2.5.1 | Gjeldende rett | 31 | 2.13.2 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 44 |
| 2.5.2 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 31 | 2.13.3 | Departementets vurderinger og forslag | 45 |
| 2.5.3 | Departementets vurderinger og forslag | 32 | | | |

| | | | | | |
|----------|--|-----------|----------|---|-----------|
| 2.14 | Inndragning på grunnlag av diskriminering ved skjenkestedet | 46 | 3.4.3 | Departementets vurderinger og forslag | 67 |
| 2.14.1 | Innledning | 46 | 3.5 | Alkohollovens saklige virkeområde . | 69 |
| 2.14.2 | Høringsnotatets forslag | 46 | 3.5.1 | Gjeldende rett | 69 |
| 2.14.3 | Høringsinstansenes syn | 46 | 3.5.2 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 69 |
| 2.14.4 | Departementets vurderinger og forslag | 48 | 3.5.3 | Departementets vurderinger og forslag | 70 |
| 2.15 | Bevillingsmyndighetens sanksjonsmuligheter | 51 | | | |
| 2.15.1 | Gjeldende rett | 51 | 4 | Bevillingssystemet for import og engrossalg | 71 |
| 2.15.2 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 51 | 4.1 | Gjeldende rett | 71 |
| 2.15.3 | Departementets vurderinger og forslag | 53 | 4.2 | Forholdet til EØS-avtalen | 71 |
| 2.16 | Bevillingsgebyrene | 54 | 4.2.1 | Ordningen i Sverige | 72 |
| 2.16.1 | Gjeldende rett | 54 | 4.3 | Høringsnotatets forslag | 72 |
| 2.16.2 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 54 | 4.4 | Høringsinstansenes syn | 73 |
| 2.16.3 | Departementets vurderinger og forslag | 56 | 4.5 | Departementets vurderinger og forslag | 74 |
| 2.17 | Endring av overskriften til alkoholloven § 8-4 | 56 | 4.5.1 | Innledning | 74 |
| 2.17.1 | Departementets vurderinger og forslag | 56 | 4.6 | Dagens ordning for oppkreving av avgift på alkoholholdige drikkevarer | 75 |
| 3 | Bevillingssystemet for salg og skjenking m.m. | 57 | 4.6.1 | Innledning | 75 |
| 3.1 | Gjeldende rett | 57 | 4.6.2 | Nærmere om registrerte virksomheter | 75 |
| 3.2 | Om behovet for å vurdere endringer i lovens system for inndeling av alkoholholdig drikk i alkoholtypene øl, vin og brennevin | 58 | 4.6.3 | Nærmere om ikke-registrerte virksomheter | 76 |
| 3.2.1 | Om konsekvenser av å likebehandle vin og brennevin med samme alkoholinnhold | 58 | 4.6.4 | Sanksjoner | 76 |
| 3.2.2 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 60 | 4.7 | Forslag til endringer i særavgiftsloven og alkoholloven m.m. | 76 |
| 3.3 | Departementets vurderinger og forslag | 61 | 4.7.1 | Aktører som selv importerer alkoholholdig drikk | 76 |
| 3.3.1 | Alkoholtype eller alkoholstyrke? | 61 | 4.7.2 | Aktører som selv verken importerer eller tilvirker alkoholholdig drikk | 77 |
| 3.3.2 | Forslag om overgang til én-desimal volumprosentgrense | 61 | 4.7.3 | Særskilt om kontroll | 78 |
| 3.3.3 | Omfanget av en skjenkebevilling | 62 | 4.7.4 | Sanksjoner | 79 |
| 3.3.4 | Om behovet for å beholde definisjonene av øl, vin og brennevin i § 1-3 | 63 | 4.8 | Andre relaterte områder | 79 |
| 3.3.5 | Tidsinnskrenkninger – særlig om skjenking av brennevin | 64 | 4.8.1 | Mellommannsordningen | 79 |
| 3.3.6 | Tilvirkning av alkoholholdig drikk, og kombinasjonen tilvirkning/skjenking | 64 | 4.8.2 | Tilvirkning av alkoholholdig drikk ... | 79 |
| 3.4 | Aldersgrenser for skjenking og salg | 66 | 4.8.3 | Innførsel – forskriftsrevisjon | 80 |
| 3.4.1 | Gjeldende rett | 66 | 4.8.4 | Merking av alkoholholdig drikk | 81 |
| 3.4.2 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 66 | 5 | Reklameforbudet | 82 |
| | | | 5.1 | Reklame for alkoholholdig drikk | 82 |
| | | | 5.1.1 | Bakgrunn og gjeldende rett | 82 |
| | | | 5.1.2 | Kritikk mot det norske reklameforbudet | 84 |
| | | | 5.1.3 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 84 |
| | | | 5.2 | Departementets vurderinger og forslag | 87 |
| | | | 5.2.1 | Innledning | 87 |
| | | | 5.2.2 | EF-domstolens behandling av alkoholreklamespørsmål | 87 |

| | | | | | |
|----------|--|------------|-----------|--|------------|
| 5.2.3 | Oppfølgingen av Gourmet-saken i Sverige | 89 | 6.5 | Tidsinnskrenkninger for salg fra AS Vinmonopolets utsalg | 107 |
| 5.2.4 | Ordningen i Finland | 89 | 6.5.1 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 107 |
| 5.2.5 | Ordningen i andre europeiske land . | 90 | 6.5.2 | Departementets vurderinger og forslag | 107 |
| 5.2.6 | Forholdet mellom EØS-avtalen og norsk alkoholpolitikk | 91 | 6.6 | Publikumsprøving i butikkenes lokaler etter stengetid | 107 |
| 5.2.7 | Det norske reklameforbudet i forhold til EF-domstolens rettspraksis | 93 | 6.6.1 | Innledning | 107 |
| 5.2.8 | Reklameforbudets effekt og betydning for norsk alkoholpolitikk . | 94 | 6.6.2 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 107 |
| 5.2.9 | Om muligheten for å anvende mindre inngripende tiltak | 95 | 6.6.3 | Departementets vurderinger og forslag | 108 |
| 5.2.10 | Forskjeller mellom norsk og svensk alkoholpolitikk | 96 | 6.7 | Forslag om enkelte endringer i vinmonopolloven | 109 |
| 5.2.11 | Forholdsmessighetsvurdering kun for enkelte utslag av forbudet? | 97 | 6.7.1 | AS Vinmonopolets bedriftsforsamling | 109 |
| 5.3 | Indirekte reklame | 98 | 6.7.2 | Anmodning om lovendring fra Stortingets presidentskap | 109 |
| 5.3.1 | Gjeldende rett | 98 | 6.7.3 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 109 |
| 5.3.2 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 99 | 6.7.4 | Departementets forslag | 109 |
| 5.3.3 | Departementets vurderinger og forslag | 100 | | | |
| 6 | Rammebetingelser for AS Vinmonopolets virksomhet | 102 | 7 | Økonomiske og administrative konsekvenser | 110 |
| 6.1 | Innledning – Vinmonopolets rolle og betydning i norsk alkoholpolitikk | 102 | 7.1 | Innledning | 110 |
| 6.2 | Ordningen med Landsplan for AS Vinmonopolet | 102 | 7.2 | Kommunal styring, saksbehandling og kontroll | 110 |
| 6.2.1 | Bakgrunnen for og betydningen av ordningen med landsplan | 102 | 7.3 | Bevillingssystemet for salg og skjenking m.m. | 110 |
| 6.2.2 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 103 | 7.4 | Bevillingssystemet for import og engrossalg | 110 |
| 6.2.3 | Departementets vurderinger og forslag | 103 | 7.5 | Rammebetingelser for AS Vinmonopolets virksomhet | 110 |
| 6.3 | Salg av alkoholholdig drikk som ikke omfattes av Vinmonopolets enerett | 104 | 8 | Teknisk endring i lov om sosiale tjenester m.v. | 112 |
| 6.3.1 | Gjeldende rett | 104 | 9 | Ikraftsetting og overgangsordninger | 113 |
| 6.3.2 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 104 | 9.1 | Ikraftsetting | 113 |
| 6.3.3 | Departementets vurderinger og forslag | 104 | 9.2 | Overgangsordninger | 113 |
| 6.4 | Kommunens saksbehandling ved etablering av nye vinmonopolutsalg | 105 | 10 | Merknader til de enkelte bestemmelser | 114 |
| 6.4.1 | Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn | 105 | | | |
| 6.4.2 | Departementets vurderinger og forslag | 106 | | | |
| | | | | Forslag til lov om endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. og enkelte andre lover | 122 |



DET KONGELIGE
SOSIALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 86

(2003–2004)

Om lov om endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. og enkelte andre lover

*Tilråding fra Sosialdepartementet av 11. juni 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Alkoholpolitisk bakgrunn

1.1 Bakgrunn for revisjon av alkoholloven

Regjeringens mål for rusmiddelpolitikken er en betydelig reduksjon i de sosiale og helsemessige skadene av rusmiddelbruk. Et sentralt mål for alkoholpolitikken er å redusere totalkonsumet av alkohol gjennom tiltak rettet mot hele befolkningen. Sammenhengen mellom det totale alkoholkonsumet i befolkningen og skadeomfanget er godt dokumentert.

Den gjeldende alkoholloven trådte i kraft i 1998. Sosialdepartementet har de siste årene mottatt en rekke innspill og synspunkter fra kommuner, frivillige organisasjoner og næringsdrivende på hvordan lovverket fungerer i praksis. Videre ble NOU 2003:4 *Forskning på rusmiddelfeltet* lagt frem våren 2003. Høsten samme år ble en stor internasjonal kunnskapsoppsummering «*Alcohol: no ordinary commodity*» gitt ut. Begge disse to publikasjonene

har bidratt betydelig til økt kunnskap om den dokumenterbare effekten av de ulike alkoholpolitiske virkemidlene. Forholdet til EØS-avtalen krever også en ny vurdering av enkelte bestemmelser i alkoholloven.

Samlet sett har dette gitt grunnlag for en generell gjennomgang av alkoholloven for å sikre at den fortsatt fungerer som et effektivt alkoholpolitisk redskap. Det er viktig å se de ulike endringsbehovene i sammenheng. Det sikrer at alkoholpolitikken fortsatt fremstår som helhetlig, og fremhever betydningen av at de ulike tiltakene virker i et samspill. Revisjonen av alkoholloven skjer innenfor rammen av den rusmiddelpolitiske plattformen som fremgår av Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003–2005. Med de endringer som foreslås i denne proposisjonen ønsker regjeringen å videreføre alkoholloven som et sentralt virkemiddel i alkoholpolitikken.

Boks 1.1

Regjeringens hovedmål for revisjon av alkoholloven er:

- å videreføre alkoholloven som et sentralt virkemiddel i norsk alkoholpolitikk
- at alkoholloven skal bidra til å nå målene om å redusere de samfunnsmessige og helsemessige skadene av rusmiddelbruk, og til å redusere totalkonsumet av alkohol
- å forenkle regelverket og fjerne unødvendige bestemmelser
- at alkoholloven skal være et effektivt verktøy for kommunenes kontroll med salg og skjenking av alkohol
- å gi kommunene større frihet til å organisere sitt alkoholpolitiske arbeid på en hensiktsmessig måte

1.2 Hovedlinjer i norsk alkoholpolitikk

Det store flertall av den voksne befolkningen i Norge bruker alkohol. I undersøkelser svarer rundt 90 pst at de drikker alkohol en gang i blant eller oftere. Totalforbruket av alkohol i den norske befolkningen har siden 1993 vært økende. I 1993 var forbruket beregnet til 4,55 liter ren alkohol pr. innbygger over 14 år, mens det i 2003 var økt til 6,03 liter. Forbruket er imidlertid svært skjevt fordelt: Det typiske mønsteret er at man enten drikker sjelden og lite, eller ofte og mye. 10 pst av befolkningen står for rundt 50 pst av konsumet. Dette drikkemønsteret medfører alkoholskader som i stor grad er knyttet til beruselse, som for eksempel ulykker, vold og overgrep. Selv om gruppen med høyt forbruk har forhøyet risiko for alkoholrelaterte skader, skjer det største antallet skader i gruppen med moderat forbruk, fordi denne gruppen omfatter langt flere mennesker. Forebyggende tiltak rettet mot denne gruppen er derfor viktig for å begrense skadevirkningene av alkohol.

Det har vært en kraftig økning i alkoholforbruket blant ungdom de siste ti årene. Ungdomsundersøkelsen fra SIRUS viser at mens det beregnede gjennomsnittlige alkoholforbruket i første halvdel av 1990-tallet i aldersgruppen 15–20 år ble beregnet til omkring 3 liter ren alkohol per år, var det i 2003 på hele 5,6 liter ren alkohol. Det er trolig flere grunner til den senere tids økte forbruk av alkohol både i befolkningen generelt og blant ungdom spesielt. Økt kjøpekraft, økt reisevirksomhet, og en viss jus-

tering av de virkemidlene vi tradisjonelt har tatt i bruk, har alle trolig virket i samme retning. Alkohol er også blitt godt forbrukerstoff i media, og mulige positive helseeffekter av et moderat alkoholforbruk har fått stor oppmerksomhet.

Alkoholovens bestemmelser er, sammen med en restriktiv avgiftspolitik, de viktigste virkemidlene i norsk alkoholpolitikk. Alkoholloven inneholder tiltak for å begrense alkoholforbruket. Blant de mest sentrale er å begrense antallet salgs- og skjenkesteder gjennom et bevillingssystem, å kontrollere utøvelsen av bevillingene, begrensede salgs- og skjenketider, bestemte påbud og forbud, herunder reklameforbudet, og lovbestemte aldersgrenser.

Internasjonal forskning og forbruksstatistikk viser at norsk alkoholpolitikk har vært effektiv i forhold til å begrense totalkonsumet. I europeisk sammenheng ligger Norge svært lavt også etter at det er gjort anslag over uregistrert forbruk. Kunnskapsoppsummeringer viser at Norge bruker de virkemidlene som er effektive i forhold til å redusere alkoholforbruket og dermed skadene. Samtidig viser forskning at det er svært vanskelig å endre drikkemønstre på befolkningsnivå.

Vi står derfor nå i fare for både å få økt totalforbruk av alkohol, samtidig som vi ikke får endret de skadelige drikkeskikkene. Regjeringen ønsker å møte denne utfordringen ved ikke bare å søke å opprettholde de virkemidlene som vi vet er effektive, men også ved å utvikle nye kompensatoriske tiltak. Dette utviklingsarbeidet er nødvendig fordi enkelte av de tradisjonelle virkemidlene vi bruker kan vise seg å bli vanskelig å opprettholde fullt ut i et stadig mer integrert Europa. Samtidig deltar regjeringen aktivt sammen med andre land for å få økt fokus på alkoholproblemer i politikuttformingene både innenfor EU/EØS, WHO og WTO.

1.3 Norsk alkoholpolitikk i et internasjonalt perspektiv

De internasjonale rammebetingelsene for norsk alkoholpolitikk endres. Dette får betydning både for noen av de alkoholpolitiske virkemidlene alkoholloven regulerer, og for utformingene av avgiftspolitikken. Norsk alkoholomsetning er strengt regulert. Som en følge av dette har EØS-avtalen skapt et press for endringer i norsk regelverk, fordi det enkelte alkoholpolitiske tiltaket skal vurderes i forhold til mulige handelshindringer tiltaket kan skape. Store avgiftsreduksjoner i våre naboland gir press mot relativt høye norske særavgifter. Avgiftsnivået er et hovedvirkemiddel i alkoholpolitikken,

men kan ikke fastsettes i et nasjonalt vakuum. Det samme gjelder i økende grad alkoholovens bestemmelser.

Samtidig ser vi en internasjonal utvikling der det i økende grad fokuseres på alkohol som folkehelseproblem, og særlig på ungdoms alkoholvaner. Departementet satser på å videreutvikle samarbeidet både med EU og med WHO på det alkoholpolitiske området, og vil bidra til at alkohol som folkehelseproblem får økt betydning i internasjonal samarbeid. Det nære nordiske samarbeidet skal også videreføres. Norge har sammenfallende interesser med både Sverige og Finland i en rekke alkoholpolitiske sammenhenger, og har jevnlig møter for å utveksle erfaring og diskutere hvordan man kan påvirke utviklingen og høyne kunnskapsnivået innen EU/EØS om de ulike alkoholpolitiske virkemidlenes grunnlag og effekt.

1.3.1 Rettsliggjøring av alkoholpolitikken

Sosialdepartementet har lagt stor vekt på at forslagene til endringer i alkoholoven skal bygge opp under den helhetlige tilnærmingen som ligger til grunn for norsk alkoholpolitikk. Norges deltakelse i EØS har imidlertid nødvendiggjort, og kan fortsatt komme til å nødvendiggjøre, justeringer. En konsekvens av deltakelsen i forpliktende internasjonal samarbeid er at alkoholpolitiske tiltak må vurderes opp mot bestemmelser som tar sikte på å fjerne ulovlige handelshindringer. EØS-avtalens grunnleggende prinsipper for det frie varebytte kommer til anvendelse på områder hvor nasjonalt regelverk for å beskytte menneskers liv og helse utfordres. Dette kan gi utslag som fra et alkoholpolitisk utgangspunkt er uheldige. Denne rettsliggjøringen av politikken kan ses på som en grunnleggende endring for norsk og nordisk alkoholpolitikk, og har særlig tydelig vist seg for Norges del gjennom EFTAs overvåkingsorgans traktatbruddssøksmål i sak E-9/00 *EFTAs overvåkingsorgan mot Kongeriket Norge*, oppfølgingen av EFTA-domstolens fellende dom (heretter kalt rusbrus-dommen) og andre klagesaker. Det svenske forbudet mot reklame for alkohol i trykte skrifter ble i fjor annullert i den såkalte «Gourmet-saken», nærmere omtalt i kapittel 5. Frankrike har lenge hatt saker i rettssystemet om sitt reklameforbud mot alkohol i forbindelse med fjernsynsoverføring av idrettsarrangementer.

Den viktigste konsekvensen av rettsliggjøringen av alkoholpolitikken er at det stilles strengere krav til forholdsmessighet mellom politiske virkemidler og mål. Sammen med samfunnsutviklingen og holdningsendringer ellers, bidrar det til at noen av forutsetningene for å opprettholde dagens alko-

holpolitiske reguleringer endres. Departementet vil understreke at ingen av de alkoholpolitiske virkemidlene som benyttes er iverksatt for å fremme norske næringsinteresser. Dette er et viktig utgangspunkt for forsvaret av de restriktive elementene i alkohollovgivningen.

At EØS-avtalens bestemmelser nå mer direkte danner grunnlag for flere av departementets endringsforslag, må også ses i en større sammenheng. EØS-avtalen innebærer at vi i større grad blir målt på enkeltelementer i alkoholpolitikken. Det er bra i den forstand at det skaper økt bevissthet om de ulike elementene og deres begrunnelse. Samtidig er det avgjørende at de ulike elementene i alkoholpolitikken ses i sammenheng, og at det i enkelte tilfeller blir for snevert kun å fokusere på virkningen av enkelte reguleringer isolert.

Et spørsmål i denne sammenhengen er i hvilken grad nasjonale myndigheter, og nasjonal lovgiver, skal ha en skjønnsmessig adgang til selv å vurdere hvilket beskyttelsesnivå man ønsker å opprettholde eller oppnå. Her varierer det i praksis en god del fra saksområde til saksområde hvor inngripende EF-domstolens etterprøving har vært. Generelt kan det etter departementets syn fastslås at i forhold til beskyttelse av folkehelse har EF-domstolen vært mer tilbakeholden med å etterprøve nasjonal lovgiver enn i forhold til en rekke andre av de hensyn som er nevnt i EF-traktaten art. 30/EØS art. 13, hvor det fremgår at restriktive tiltak likevel kan aksepteres hvis de er begrunnet i folkehelsen, offentlig orden, sikkerhet, moral m.v. Videre gjelder det særlig på områder av folkehelseproblematikken der EU-retten ikke har felles sekundærlovgivning – som typisk for alkoholpolitikken.

Samtidig som det har funnet sted en økt rettsliggjøring av politikken, ser det nå også ut til å være større rom enn man har vært vant til i norsk sammenheng for å føre politikk innenfor de rettslige rammene. EF- og EFTA-domstolen blir arenaer for grensedragnings mellom marked og statlig kontroll, overnasjonalitet og nasjonalstatlig suverenitet, harmonisering og aksept for avvikende løsninger.

Det er på denne bakgrunn man må forstå EFTA-domstolens uttalelse i Gundersen-saken fra 1997 (sak E-1/97, *Fridtjof Frank Gundersen mot Oslo kommune*), der det ikke bare fastslås at medlemsstatene har en stor grad av frihet til å formulere og gjennomføre sin alkoholpolitikk, men også at denne friheten «omfatter en vid skjønnsadgang [a broad discretion] med hensyn til hvor restriktiv politikken generelt sett bør være».

Det norske alkoholkonsumet er fortsatt det nest laveste i Europa, til tross for at det i de senere år har vært stigende. Det er utvilsomt et legitimt for-

mål i forhold til EØS-retten så langt som mulig fortsatt å holde forbruket lavt, enten ved at forbruksveksten dempes, eller ved at man klarer å snu trenden. Det lave norske forbruket er nettopp en slik nasjonal «faktisk omstendighet» som EF-domstolen viser til i Gourmet-dommen (sak C-405/98, *Konsumombudsmannen (KO) mot Gourmet International Products AB (GIP)*), og som gjør at det kan være lettere å forsvare restriktive tiltak i Norge enn i land der situasjonen er annerledes.

1.4 Satsingsområder og oppfølgingstiltak

I Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003–2005 er det satt følgende strategiske mål for alkoholpolitikken:

- redusere totalforbruket av alkohol
- endre skadelige drikkemønstre
- redusere ulovlig omsetning av alkohol
- heve debutalderen for alkohol
- øke oppslutningen om alkoholfrie soner, som under graviditet, i trafikken, i samvær med barn og ungdom, i arbeidslivet og i organisert fritid

Økonomiske, kulturelle og politiske faktorer påvirker forbruk og drikkemønstre, og alkoholloven og andre lover setter rammene for hvordan alkoholpolitikken skal forvaltes. Forslagene til endringer i alkoholloven må ikke minst ses i en slik sammenheng. Målet er en effektiv og helhetlig alkoholpolitikk hvor skadevirkningene veies opp mot ramme- ne for omsetning av en lovlig vare.

Kommunen har sentrale alkoholpolitiske oppgaver. Et viktig mål for Sosialdepartementet er å modernisere og oppdatere alkoholloven slik at den fortsatt fungerer som et godt styringsverktøy for kommunene. Et effektivt lokalt forvaltet bevillingssystem er helt sentralt i denne sammenheng. For å redusere ulovlig omsetning av alkohol, kreves bedre samordning av kontrolltiltak nasjonalt og lokalt, og skjerpet kontroll og strengere reaksjoner der det skjer ulovlig skjenking av alkohol. For å heve debutalderen for alkohol trenger vi kontroll med bevillingssystemet for å hindre salg og skjenking til mindreårige. Å foreta en gjennomgang av regelverket for kommunenes kontroll med utøvelsen av salgs- og skjenkebevillinger har derfor stått sentralt, også som ledd i oppfølgingen av Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003–2005.

Både i Norge og i et økende antall andre land er det et sentralt mål å redusere alkoholbruken blant

unge under 18 år, og spesielt å utsette ungdoms alkoholdebut. Foruten styrkingen av det internasjonale samarbeidet og gjennomgangen av de lovfestede alkoholpolitiske rammene er det viktig å sørge for å bedre den forebyggende innsatsen i kommunene og lokalsamfunnene og å øke kunnskapene om drikkemønstre, alkoholkultur, skader og virkemidler. Som ledd i oppfølgingen av handlingsplanen er en rekke slike tiltak under iverksettelse. Det vil blant annet bli satt i gang en **holdningskampanje mot alkohol**. Bakgrunnen for kampanjen er den økende alkoholbruken i samfunnet generelt, og i ungdomsgruppen spesielt. Den totale rammen for kampanjen er 15 millioner kroner. Kampanjen skal i utgangspunktet gjennomføres høsten 2004, men det kan bli aktuelt å utvide dette tidsperspektivet.

Den overordnede målsetningen med holdningskampanjen er å bidra til å redusere barn og unges alkoholbruk. Målgruppen for holdningskampanjen er derfor i første rekke barn og unge. Forskning indikerer imidlertid at forebyggende arbeid rettet mot ungdomsgruppen også må rette seg mot voksegruppen og rollemodeller. Alkoholbruk er en aktivitet man sosialiseres inn i, og barn og unge lærer av voksne.

For å kunne påvirke alkoholservingens negative virkninger som overskjenking, skjenking til mindreårige og rusrelatert vold, er det gjennomført to prosjekter om ansvarlig alkoholhåndtering. Prosjektet **Ansvarlig vertskap** ble gjennomført i Kristiansand i 1997–98 og i Bergen i 2000–03, og tilbys nå til andre kommuner. I prosjektet inngår kompetanseheving av ansatte og ledere i serveringsbransjen og samarbeid med kommunale myndigheter og politiet. Sosial- og helsedirektoratet har i samarbeid med kompetansesentrene igangsatt kartlegging av overskjenking og skjenking til mindreårige i Oslo og Trondheim med tanke på å implementere prosjektet der.

Ni ulike kommuner deltar nå i et **rusforebyggende pilotprosjekt**. Prosjektet bygger på en modell for lokalbasert forebygging. Modellen omfatter en rekke ulike forebyggingsstrategier som tilpasses lokale behov og iverksettes samtidig. En viktig målsetning vil være å utvikle og samordne eksisterende rusforebyggende innsatser i pilotkommunene. Nye tiltak som iverksettes skal være basert på forskning og ha dokumentert effekt. Studier fra andre land har kunnet vise til gode effekter av lokalbasert forebygging, men det er første gang et slikt prosjekt i denne størrelsesordenen gjennomføres her til lands. Pilotprosjektet vil strekke seg over tre år og har en årlig budsjettamme på 8 millioner kroner. Prosjektet vil bli evaluert, og erfaringene

fra pilotkommunene vil danne mønster for lokalbaseret forebygging andre steder. Prosjektet styres sentralt av Sosial- og helsedirektoratet, og et samarbeid mellom direktoratet, de regionale kompetansesentrene på rusfeltet og prosjektkommunene.

1.5 Proposisjonens hovedinnhold

I **kapittel 2** er det foretatt en gjennomgang av bestemmelsene i alkohollovens alminnelige del, som særlig omhandler kommunal styring, saksbehandling og kontroll. Departementet foreslår endringer som vil gi kommunen større frihet til å organisere sitt alkoholpolitiske arbeid på basis av lokale forhold. Endringsforslagene omfatter både bestemmelser for saksbehandlingen av søknader om salgs- og skjenkebevilling og bestemmelser for kontroll med disse, hvorav de mest sentrale er som følger:

- Alkoholloven § 1-12, som setter begrensninger for adgangen til å delegerer avgjørelser om tildeling av bevilling og om tiden for salg og skjenking, foreslås opphevet. Begrensningen i delegasjonsadgangen er etter departementets mening ikke nødvendig for å sikre alkoholpolitisk styring av kommunens bevillingssystem når den ses i sammenheng med ordningen med tidsbegrensede bevillinger og kommunens plikt til å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan. Se kap. 2.2.
- I § 1-7 foreslås en tilføyelse som gir kommunen uttrykkelig hjemmel til, ved behov, å kreve at bevillingssøker fremlegger finansieringsplan og drifts- og likviditetsbudsjetter. Se kap. 2.5.
- I § 1-7b om krav til bevillingshaver og andre personer foreslås for det første en endring av ordlyden for å gjøre det klarere at spørsmålet om en person omfattes av den personkrets som skal vurdere, må avgjøres etter en *helhetsvurdering* av om vedkommende har «vesentlig innflytelse på virksomheten». For det andre foreslås innført en regel om at bevillingsmyndigheten ved vurderingen av om en person har vesentlig innflytelse på en virksomhet, skal kunne legge vekt også på vedkommendes *nærstående* forhold til virksomheten. Forslagene innebærer en harmonisering med tilsvarende eksisterende og foreslåtte krav i lov 13. juni 1997 nr. 55 om serveringsvirksomhet (serveringsloven). Se kap. 2.4.
- I § 1-7c om styrers og stedfortreders plikter foreslås lovhjemlet en plikt for styrer og stedfortreder til å legitimere seg overfor bevillingsmyndighetens kontrollører. Se kap. 2.6.

- Departementet foreslår å endre lovens § 1-9 om kontroll med salgs- og skjenkebevillinger slik at den ikke lenger omfatter adgang til å gi forskrifter om opprettelse av kommunale kontrollutvalg og øvrig organisering av kontrollen med salgs- og skjenkestedene. Samtidig foreslås en endring i bestemmelsen som utvider bevillingsmyndighetenes adgang til å kreve tilgang til virksomhetens lokaler og regnskaper. Se kap. 2.9.
- Det foreslås inntatt i alkoholloven en hjemmel for inndragning av bevilling dersom det ved skjenkestedet skjer gjentatt diskriminering av grunner som nevnt i straffeloven § 349a, dvs. diskriminering på grunn av religion, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse eller homofil legning, leveform eller orientering. Se kap. 2.14.

Kapittel 3 omhandler bevillingssystemet for salg og skjenking av alkohol, og regelverkets basisinndeling av alkoholholdig drikk i alkoholtypene øl, vin og brennevin. Som følge av de konsekvenser den permanente gjennomføringen av rusbrusdommen får for muligheten til å skille mellom alkoholtypene, har departementet kommet til at regelverket for salg og skjenking av alkoholholdig drikk i fremtiden bør basere seg på et skille mellom alkoholstyrke, og ikke alkoholtype. Ettersom departementet samtidig foreslår å avvike dagens to-desimalsystem for angivelse av alkoholstyrke, foreslås det derfor at regelverket for salg og skjenking nå skal knytte seg til 1) alkoholholdig drikk med høyst 4,7 volumprosent alkohol, 2) alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent og 3) alkoholholdig drikk med 22 volumprosent alkohol eller mer.

I henhold til departementets forslag vil dagens strengere regulering av brennevinsbasert drikk i forhold til omfanget av en skjenkebevilling og tidsinnskrenkninger for skjenking opprettholdes for all alkoholholdig drikk som inneholder 22 volumprosent alkohol eller mer. Inndelingen etter alkoholstyrke foreslås også gjennomført for aldersgrensene. Lovens § 1-5 foreslås endret slik at aldersgrensen for salg av drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent settes til 18 år. Aldersgrensen for salg av drikk som inneholder 22 volumprosent alkohol eller mer skal som i dag være 20 år. For skjenking foreslås det at aldersgrensen på 20 år skal gjelde for all alkoholholdig drikk med 18 volumprosent alkohol eller mer.

I **kapittel 4** foreslås bevillingssystemet for import og engrossalg av alkoholholdig drikk avvirket, og erstattet av en registreringsplikt i regi av toll- og avgiftsetaten. Forslaget innebærer at bevillingsplik-

ten for grossister etter alkoholloven bortfaller i sin helhet. Kontrollen knyttes i stedet til den gjeldende registreringsplikten for særavgiftsbelagte varer som administreres av toll- og avgiftsetaten.

Dagens regelverk for særavgifter ivaretar de kontrollelementer som er nødvendige for å sikre en god kontroll med de avgiftspliktige for alkoholavgiften. Ved bruk av den gjeldende registreringsordningen for særavgiftsbelagte varer og den derav følgende kontrollen med avgiftsbetalingen, ivaretas i utgangspunktet de hensynene som ligger til grunn for bevillingssystemet etter alkoholloven. Det er derfor ikke nødvendig med vesentlige endringer i særavgiftsregelverket som følge av en avvikling av bevillingssystemet for import og engrossalg av alkoholholdig drikk. Det vil imidlertid være behov for enkelte tilpasninger i forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter (særavgiftsforskriften) for å sikre videreføring av enkelte spesielle kontrollelementer som i dag eksisterer i bevillingssystemet under alkoholloven. Med unntak for en ny bestemmelse om opplysningsplikt i lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter (særavgiftsloven) § 7 annet ledd, er det etter departementenes vurdering ikke nødvendig med lovendringer i Finansdepartementets regelverk.

EFTAs overvåkingsorgan (EFTA Surveillance Authority, heretter kalt ESA) har bedt norske myndigheter om en redegjørelse for nødvendigheten av det norske forbudet mot reklame for alkoholholdig drikk i lys av EØS-avtalen og EF-domstolens og svenske domstolers avgjørelser i Gourmet-saken. I **kapittel 5** har departementet derfor foretatt en slik vurdering, og konkludert med at det norske reklameforbudet i sin generelle, ikke-diskriminerende form, klart er innenfor det rettslige spillerom som EF-domstolen anga i Gourmet-dommen. Etter departementets oppfatning er det verken nødvendig, hensiktsmessig eller mulig å vurdere forholdsmessigheten av de enkelte utslag reklameforbudet kan gi.

I **kapittel 6** foreslås dagens praksis med å utarbeide en fireårig landsplan for AS Vinmonopolet avviklet. Det overlates dermed til Vinmonopolets styre å fastsette antallet utslag på landsbasis og den geografiske fordelingen av dem. Det er ikke lenger noen motsetning mellom hensynet til å begrense antallet nye utslag av alkoholpolitiske grunner, og det antall utslag som Vinmonopolet mener er forsvarlig av bedriftsøkonomiske hensyn. Dagens bestemmelse om at departementet kan fastsette høyeste antall salgsbevillinger og fordeling av disse, foreslås imidlertid opprettholdt. Enkelte forslag om utvidelse av Vinmonopolets virksomhet til å omfatte salg av øl og rusbrus i kommuner som ønsker en

monopolisering av disse varene, og til å drive publikumsprøving av vin i butikkene etter stengetid, drøftes også. Departementet går ikke inn for lovendringer på disse punktene.

1.6 Om høringen

Sosialdepartementets høringsnotat av 16. desember 2003 ble sendt til følgende høringsinstanser:

Alle departementene

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Datatilsynet

Forbrukerombudet

Konkurransetilsynet

Sosial- og helsedirektoratet

Statens helsetilsyn

Statens næringsmiddeltilsyn

Toll- og avgiftsdirektoratet

Politidirektoratet

Kommunenes Sentralforbund

Landets fylkesmenn

Landets kommuner

Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS)

Statens institutt for folkehelse

Statistisk sentralbyrå

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)

Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF)

Universitetet i Oslo

Universitetet i Bergen

Universitetet i Trondheim

Universitetet i Tromsø

Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan

Akademikernes Fellesorganisasjon

Arbeidernes Edruskapsforbund

AS Vinmonopolet

Bryggeriagentenes Landsforening

Handel og kontor i Norge

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)

Hotell- og Restaurantarbeiderforbundet (HRAF)

IOGT i Norge

Norges Colonialgrossisters Forbund (NCF)

Coop Norge

NorgesGruppen

Bryggeri- og mineralvannforeningen

Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund

Vin- og brennevinsleverandørenes forening (VBF)

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL)
 Rådet for fagopplæring i arbeidslivet
 Norsk senter for rusfri miljøutvikling
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
 Fagrådet innen Rusvernet i Norge
 Norges Markedsføringsforbund
 Norske annonsørers forbund
 Norske Avisers Landsforening
 Næringslivets servicekontor for markedsrett
 Reklamebyråforeningen
 Senter mot etnisk diskriminering
 Antirasistisk senter
 MiRA ressurscenter for innvandrere- og flyktningkvinner
 Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)

Høringsfristen var satt til 27. februar 2004. I høringsbrevet ble høringsinstansene bedt om å forelegge forslaget for eventuelle underliggende etater, slik at disse kunne ta del i høringen. Videre ble departementet gjort oppmerksom på at Senter mot etnisk diskriminering, Antirasistisk senter, MiRA ressurscenter for innvandrere- og flyktningkvinner og Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) var aktuelle høringsinstanser for spørsmålet om inndragning av skjenkebevilling på grunnlag av diskriminering ved skjenkesteder. Høringsnotatet ble derfor ettersendt til disse. Høringen har dermed omfattet instanser som ikke står på høringslisten, i tillegg til at enkelte andre har uttalt seg på eget initiativ. Departementet har tatt hensyn til alle innkomne uttalelser.

Det er mottatt høringssvar fra følgende 94 instanser:

Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan
 Arbeidernes Edruskapsforbund
 Arbeids- og administrasjonsdepartementet
 Bamble kommune
 Barne- og familiedepartementet
 Bensinforhandlerne Bransjeforening
 Bergen kommune
 Bjugn kommune
 Bryggeri- og mineralvannforeningen
 Bømlo kommune
 Coop Norge
 Datatilsynet
 Det Norske Totalavholdsselskap (DNT)
 Drammen kommune
 Elverum kommune
 Finansdepartementet
 Fiskeridepartementet
 Flekkefjord kommune
 Forbrukerombudet
 Foreningen Bedre Uteliv

Forsvarsdepartementet
 Fredrikstad kommune
 Frogn kommune
 Froland kommune
 Fylkesmannen i Buskerud
 Fylkesmannen i Oppland
 Fylkesmannen i Oslo og Akershus
 Fylkesmannen i Vestfold
 Gulen kommune
 Handel og kontor i Norge
 Handelens Ølsalgsråd (HØR)
 Handels- og Servicenæringenes Hovedorganisasjon (HSH)
 Haugesund kommune
 Hole kommune
 Holmestrand kommune
 Hotell- og restaurantarbeiderforbundet (HRAF)
 IOGT i Norge
 Justis- og politidepartementet
 Kommunal- og regionaldepartementet
 Kommunalt Råd for Funksjonshemmede i Rygge
 Kommunenes Sentralforbund (KS)
 Konkurransetilsynet
 Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)
 Kristiansand kommune
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Larvik kommune
 Lenvik kommune
 Lindås kommune
 Miljøverndepartementet
 MiRA-Senteret
 Namsos kommune
 Nord-Aurdal kommune
 Norges Handikapforbund, Halden
 Norges Handikapforbund, Rygge og Råde
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), Det medisinske fakultet og Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse
 Norsk Petroleumsinstitutt
 Norges Colonialgrossisters Forbund (NCF)
 Nærings- og handelsdepartementet
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Oslo kommune
 Oslo politidistrikt
 Politidirektoratet
 Porsgrunn kommune
 Randaberg kommune
 Rauma kommune
 Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL)
 Rendalen kommune
 Rogaland politidistrikt
 Sarpsborg kommune
 Senter mot etnisk diskriminering
 Skedsmo kommune

Skien kommune
Sosial- og helsedirektoratet
Statens helsetilsyn
Statistisk sentralbyrå
Steinkjer kommune
Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF)
Sysselemanden på Svalbard
Sørum kommune
Tinn kommune
Toll- og avgiftsdirektoratet
Troms politidistrikt
Trondheim kommune
Trysil kommune
Universitetet i Bergen, Det medisinske fakultet og Det psykologiske fakultet
Utdannings- og forskningsdepartementet
Utenriksdepartementet
Vennesla kommune
Vin- og brennevinsleverandørenes forening (VBF)
Vinmonopolet
Ørsta kommune
Ålesund kommune

Flertallet av høringsinstansene er positive til de foreslåtte endringene. Ca. 40 instanser støtter forslaget uten ytterligere, eller bare med mindre, kommentarer, eller har ikke merknader. Av de 36 kommunene som har uttalt seg, har relativt mange uttrykt generell støtte til departementets forslag uten å kommentere disse nærmere. Departementet vil foreta en nærmere oppsummering av høringsin-

stansene syn i tilknytning til hvert enkelt kapittel. Høringen har omfattet mange kompliserte problemstillinger og forslag, og de fleste høringsinstansene har avgrenset seg til å omtale problemstillinger av særlig praktisk betydning for dem. Eksempelvis har kommunene i hovedsak avgitt uttalelser til forslagene som omhandler kommunal styring, saksbehandling og kontroll, jf. proposisjonens kapittel 2, og er gjennomgående svært fornøyd med forslagene til forenkling og effektivisering av saksbehandlingen. Likeledes sier mange at det er positivt at man ønsker å sikre lokal handlefrihet og lokale tilpasninger. En del av alkoholindustriens interesseorganisasjoner har på sin side lagt mest vekt på å kommentere departementets standpunkt om å opprettholde dagens forbud mot direkte og indirekte reklame for alkoholholdig drikk, jf. proposisjonens kapittel 5. De mest sentrale interesseorganisasjonene har også hatt anledning til å fremme sine synspunkter i møter med departementet.

Mange av høringsinstansene har tatt opp spørsmål som ikke nødvendigvis kan løses gjennom lovendringer. Videre er mange av problemstillingene relatert til alkohollovens forskriftsverk, jf. særlig forskrift 11. desember 1997 nr. 1292 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholforskriften). Departementet viser til at det vil bli foretatt en tilsvarende nødvendig oppdatering og revisjon av forskriftene til alkoholloven, og at man i den sammenheng vil komme tilbake til en rekke av de problemstillinger som er tatt opp av høringsinstansene.

2 Kommunal styring, saksbehandling og kontroll

2.1 Innledning

2.1.1 Bakgrunn for forslagene

Det kommunale bevillingssystemet for salg og skjenking av alkoholholdig drikk skal bidra til å oppnå de nasjonale mål som er satt for alkoholpolitikken, og samtidig gi rom for kommunalt alkoholpolitisk skjønn og lokal tilpasning.

Gjennom bevillingssystemet for salg og skjenking har kommunen et stort alkoholpolitisk ansvar, og er en sentral aktør i arbeidet med å nå nasjonale alkoholpolitiske mål. Dersom en skal påvirke totalforbruket av alkohol, er en blant annet avhengig av et effektivt bevillingssystem for omsetning av alkohol. Dersom skadelige drikkemønstre skal endres, er det viktig at utøvelsen av salgs- og skjenkebevillinger kontrolleres. Dersom en skal redusere ulovlig omsetning av alkohol, kreves det god samordning av kontrolltiltak nasjonalt og lokalt, og strenge reaksjoner der det skjer ulovlig skjenking av alkohol. En heving av debutalderen for alkohol forutsetter også god kontroll både fra bevillingshaverne og kontrollmyndighetene for å hindre salg og skjenking til mindreårige.

Ett av tiltakene i Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003–2005 er å foreta en gjennomgang av regelverket for kommunenes kontroll med utøvelsen av salgs- og skjenkebevillinger. I forslagene som legges frem i denne proposisjonen har departementet tatt hensyn til at styringen av det kommunale bevillingssystemet må sikre nødvendig lokalt handlingsrom. I St.prp. nr. 66 (2002–2003) (kommuneproposisjonen) går det frem at regjeringen vil forenkle og redusere regelverket rettet mot kommunesektoren, og forenkle kravene til rapportering og oppfølging. I regjeringens retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren, går det frem at det må foretas en avveining mellom nasjonale hensyn som kan begrunne statlig styring, og de hensynene som begrunner lokal handlefrihet. I en slik avveining står på den ene siden hensynene til lokal tilpasning, demokrati, samt deltakelse og effektivitet. På den andre siden står de nasjonale hensynene til rettssikkerhet, likhet, økonomiske forhold av betydning utover kommunen, nasjonale miljøverdier, samordnet og omstillingsorientert forvaltning, og hensyne-

ne til liv, helse og sikkerhet. Alkoholpolitiske hensyn rubriseres under hensynet til helse. I vurderingen av de ulike forslagene er hensynet til lokal handlefrihet og forenkling søkt balansert med de helsemessige og sosiale hensyn som står sentralt i alkoholpolitikken. Denne avveiningen er foretatt både i vurderingen av hvert enkelt tiltak og i vurderingen av det helhetlige systemet for omsetning av alkoholholdig drikk. Generelt er det imidlertid viktig å peke på at det på dette området ikke nødvendigvis er noen motsetning mellom nasjonale og lokale hensyn. Det skyldes at kommunene hver for seg vil se seg tjent med å medvirke til et alkoholforbruk og drikkemønstre i samsvar med de nasjonale prioriteringene.

Nordmenns forhold til alkohol er i endring. Omsetningen av alkoholholdig drikk har økt, og mer kontinentale drikkevaner har i stor grad kommet i tillegg til det tradisjonelle norske drikkemønsteret. Alkoholforbruket blant ungdom har økt. Befolkningens holdninger til alkohol har blitt mer liberale.

Antallet skjenkebevillinger har økt, samtidig som problemene med ulike former for kriminalitet innen restaurantnæringen er betydelige. Dette gjelder særlig økonomisk kriminalitet. På den andre siden er den seriøse delen av bransjen og bevillingmyndighetene opptatt av å bekjempe problemene gjennom bruk av de virkemidler alkoholloven stiller til rådighet, bl.a. kontroll og inndragning av bevilling.

Målsettingen med den gjennomgangen av virkemidlene som er foretatt her, er å legge best mulig til rette for at kommunene har de nødvendige virkemidlene til rådighet for å sikre og kontrollere at de aktører som etablerer seg i markedet er seriøse, og at de utøver salg og skjenking av alkohol på en forsvarlig måte. Det er viktig at alkohollovgivningen gir fleksibilitet og gode rammebetingelser for kommunenes utøvelse av skjønn og kontroll med omsetningen av alkohol på detaljledet.

Departementet foreslår i kapitlet her endringer som vil gi kommunen større frihet til å organisere sitt alkoholpolitiske arbeid ut fra en vurdering av lokale forhold. Endringene omfatter både bestemmelser for saksbehandlingen av søknader om salgs- og skjenkebevillinger og bestemmelser for kontroll.

Departementet foreslår å legge bedre til rette for interkommunalt samarbeid. Departementet er av den oppfatning at interkommunalt samarbeid er et velegnet virkemiddel i alkoholpolitikken. Ikke bare er det mulig å samordne kontroll med utøvelsen av salgs- og skjenkebevillingene, men det kan også være hensiktsmessig med interkommunalt samarbeid om alkoholpolitiske planer og implementeringen av de ulike elementene i disse.

2.1.2 Høringsinstansenes syn

54 høringsinstanser har uttalt seg til et eller flere av forslagene i dette kapitlet. Av disse er 26 kommuner. De fleste er positive, og flere støtter forslagene i sin helhet uten ytterligere kommentarer.

KS støtter forslagene til lovendringer som gir kommunene større frihet til organisering av sitt alkoholpolitiske arbeid ut fra lokale forhold. KS skriver videre:

«KS støtter de forenklinger departementet foreslår gjennom lovrevisjonen, og at dette så snart som mulig følges opp av en tilsvarende revisjon og forenklinger i forskriftene.»

Sorum kommune mener at forslagene innebærer en styrking av den kommunale alkoholkontrollen, mens *Skedsmo kommune* skriver at de registrerer at departementet ved endringsforslagene gjennomgående bygger på den statlige føring om å legge til rette for lokale tilpasninger og kommunenes styringsbehov.

Sarpsborg kommune uttaler at forslagene gir økt mulighet for forenkling av saksbehandlingen og nedkorting av behandlingstid, samt at det gis rom for lokale tilpasninger. *Nord-Aurdal kommune* uttaler at forslagene vil forenkle og forbedre kommunenes behandling av salgs- og skjenkesaker.

Randaberg kommune skriver at de foreslåtte endringene vil være et godt styringsverktøy i årene fremover, og presiserer at kommunen selv står ansvarlig for de lokale tilpasningene etter lovverket.

Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan skriver at de er enige i departementets forslag om å gi kommunene større frihet til å organisere sitt alkoholpolitiske arbeid ut fra lokale forhold. Videre påpeker *Actis* at interkommunalt samarbeid etter deres oppfatning er et steg i riktig retning for flere kommuner.

Vin- og brennevinleverandørenes forening (VBF) uttaler følgende:

«Foreningen har som utgangspunkt at det er knyttet et stort ansvar til å selge eller skjenke alkoholprodukter. ... Foreningen støtter derfor at det skal stilles strenge krav til alle aktører som har bevilling for salg og servering av alkoholprodukter. ...

På samme måte som det påligger et betydelig ansvar på salg- og serveringssteder, har også det offentlige et stort ansvar i forhold til å gjennomføre en effektiv kontrollordning. ...

VBF er positive til at kommunene skal få større frihet til å organisere sitt alkoholpolitiske arbeid og med dette finne frem til de løsningene som passer best for det enkelte lokalsamfunn. Foreningen vil imidlertid understreke viktigheten av at det alkoholpolitiske arbeidet i kommunene er preget av forutsigbarhet og god dialog med den lokale næringen. ...»

Høringsinstansenes konkrete merknader omtales nedenfor under de enkelte forslag.

2.2 Delegasjon

2.2.1 Gjeldende rett

Alkoholloven § 1-12 inneholder begrensninger i adgangen til delegasjon i kommunale bevillingssaker. Avgjørelser om tildeling av bevilling, og om tiden for salg og skjenking, kan bare delegeres til formannskapet. I kommuner med parlamentarisk styringsform kan slike saker bare delegeres til faste utvalg eller kommunerådet. Andre avgjørelser som etter loven er tillagt kommunestyret, kan delegeres i samsvar med lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) §§ 10 nr. 2, 20 nr. 3 og 23 nr. 4. Dette gjelder også for inndragning av bevilling etter § 1-8, og for tildeling av bevilling, utvidelse av skjenketid og utvidelse av skjenkelokale for en enkelt anledning. Videre gjelder dette avgjørelser om å avslå søknad om bevilling dersom kommunestyret har besluttet at det ikke skal gis mer enn et bestemt antall bevillinger i kommunen, og søknaden mottas etter at dette antallet er tildelt.

2.2.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet foreslo departementet å oppheve alkoholloven § 1-12. Forslaget innebærer at de ordinære delegasjonsbestemmelsene i kommuneloven kommer til anvendelse. Departementet påpekte at forslaget legger bedre til rette for interkommunalt samarbeid.

Høringsinstansene er gjennomgående positive til forslaget. KS mener at forslaget gir kommunene større frihet til organisering av sitt alkoholpolitiske arbeid ut fra lokale forhold, og støtter derfor forslaget.

Flekkefjord kommune er positiv til forslaget, som

kommunen mener må ses i sammenheng med den uttalte politikken om å styrke lokaldemokratiet.

Også *Frogn kommune* støtter forslaget. Kommunen påpeker at det blir opp til kommunestyret selv å avgjøre i hvilken grad det er ønskelig å delegerer myndighet fra kommunestyret.

Også *Bergen, Drammen, Froland, Gulen, Holmestrand, Sarpsborg, Skedsmo, Skien, Trondheim, Trysil kommuner* og *Nettverk for saksbehandlere for alkohol- og serveringssaker i Østfold*, som har representanter fra Askim, Eidsberg, Fredrikstad, Halden, Moss og Sarpsborg kommuner, er positive til forslaget. *Nettverk for saksbehandlere for alkohol- og serveringssaker i Østfold* skriver:

«Gruppen ser meget positivt på forslaget om å oppheve alkohollovens § 1-12 slik at det kan delegeres til administrasjonen med bl.a. tildeling av bevillinger. Saksbehandlingstiden rundt bevillingssaker etter alkoholloven er meget ressurskrevende og saksbehandlingstiden blir ofte uforholdsmessig lang, noe som er lite tilfredsstillende både for bevillingssøker og bevillingsmyndigheten.»

Forslaget støttes videre av *Fylkesmannen i Buskerud* og *Sosial- og helsedirektoratet*. Direktoratet skriver:

«Direktoratet er opptatt av at den kommunale alkoholpolitikken skal være politisk styrt, men vi er enig med departementet i at de nåværende delegasjonsbegrensningene ikke er nødvendige for å sikre dette. Som departementet skriver er det andre bestemmelser i alkoholloven som sikrer at alkoholpolitikken i kommunen er politisk styrt, nemlig alkoholloven §§ 1-6 og 1-7d.»

Også *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* og *Hottell- og restaurantarbeiderforbundet (HRAF)* støtter forslaget. Det gjør også *Reiselivsbedriftenes landsforbund (RBL)* som uttaler:

«RBL er enig i at man bør oppheve alkohollovens § 1–12 som begrenser adgangen til delegasjon.... Det bemerkes for øvrig at den utøvende praksisen for tildeling mv under alle omstendigheter fortsatt vil være politisk styrt, all den tid det fortsatt vil være krav til utarbeidelse av en alkoholpolitisk plan. Videre vil de kommunalt valgte organer til enhver tid kunne oppheve tidligere delegasjoner, for det tilfellet at man opplever at praksisen for tildeling av skjenkebevillinger etc., ikke er forenlig med den politikk man ønsker å føre.»

Oslo kommune fikk i 2002 tillatelse fra Kommunal- og regionaldepartementet til å gjennomføre for-

søk med delegasjon av vedtakskompetanse. I tilknytning til dette skriver *Oslo kommune*:

«Erfaringene så langt er positive. Ordningen har ført til en enklere og mer effektiv saksgang og kortere behandlingstid, uten at det har medført noen negative konsekvenser.»

Oslo kommune skriver videre:

«Oslo kommune vil påpeke at Nærings- og handelsdepartementet har foreslått en hjemmel i serveringsloven der det er opp til kommunen å bestemme om serveringsbevilling skal kunne vedtas av kommunestyret eller formannskapet, eller om sakene skal delegeres internt i kommunen, til en annen kommune eller til en interkommunal sammenslutning. Det finnes ikke noen tilsvarende bestemmelse i gjeldende alkohollov og det er heller ikke foreslått av Sosialdepartementet. Opphevelse av delegasjonssperren i alkoholloven gir ingen mulighet til samme type delegasjon som forslaget til ny serveringslov gir. Dette betyr at de kommuner som ønsker å benytte seg av muligheten til å delegerer vedtakskompetanse i serveringsloven til en annen kommune, likevel må behandle en søknad om skjenkebevilling i egen kommune. Oslo kommune mener at det bør være samsvar med alkoholloven og serveringsloven på dette punkt.»

Drammen kommune uttaler:

«Økt interkommunalt samarbeid også på dette området vil kunne bidra til så vel kompetanseutvikling som mer rasjonell utnyttelse av ressurser til saksbehandling, kontroll, tiltak i kriminalitetsbekjempelse osv.»

I tilknytning til forslaget om å oppheve delegasjonsbestemmelsen og å oppfordre til interkommunalt samarbeid, skriver *Justisdepartementet*:

«Det fremgår ... at bakgrunnen for å oppheve delegasjonsbegrensningene i nåværende § 1-12 er å gi kommunen større frihet ved forvaltningen av loven, bl.a. mulighet for interkommunalt samarbeid. Justisdepartementet vil minne om at man ved utformingen av interkommunale samarbeidsformer må ivareta forvaltningslovens saksbehandlingsregler, da særlig klagereglene, og myndigheten til å instruere.»

Arbeidernes Edruskapsforbund (AEF) er den eneste høringsinstansen som er uenig i forslaget. *AEF* skriver følgende:

«AEF er sterkt uenig i at begrensningene i delegasjonsadgangen i kommunene skal oppheves. Dette begrunner vi i at alkoholpolitikk er et viktig politikkområde som ikke bør overlates til kommunenes administrasjoner.»

2.2.3 Departementets vurderinger og forslag

2.2.3.1 Alkoholloven § 1-12

Bestemmelsen i § 1-12 har skapt en del usikkerhet i kommunene med hensyn til hvor langt begrensningene i delegasjonsadgangen går. Videre kan begrensningene bidra til å gjøre saksbehandlingen i salgs- og skjenkebevillingssaker lite effektiv, da kravet om politisk behandling kan bidra til at kommunens saksbehandlingstid blir lang.

Bakgrunnen for innføringen av begrensningene i delegasjonsadgangen var et ønske om at beslutninger knyttet til bruken av de virkemidler alkoholloven stiller til rådighet for kommunen, skal være politisk styrt. Departementet er fortsatt av den oppfatning at bruken av disse virkemidlene skal styres politisk i kommunene, men mener at de nåværende delegasjonsbegrensningene ikke er nødvendige for å sikre dette.

Andre bestemmelser i alkoholloven sikrer at alkoholpolitikken i kommunen er politisk styrt. Etter alkoholloven § 1-7d skal kommunen utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan, jf. nærmere omtale i kapittel 2.3. I denne skal de politiske organer gi retningslinjer for alkoholpolitikken. Dette innebærer blant annet at det gis retningslinjer for utøvelsen av skjønnet i bevillingssaker som eventuelt delegeres til administrasjonen eller andre organer.

Departementet vil også fremheve bestemmelsen i § 1-6 som fastslår ordningen med tidsbegrensede kommunale bevillinger. Også denne bestemmelsen er viktig for å sikre prinsippet om kommunalt selvstyre i alkoholpolitikken. Et nytt kommunestyre skal ikke være bundet av den alkoholpolitikk det foregående kommunestyret førte. Ordningen er mer enn en regel om at ett kommunestyre ikke skal binde et annet. Ordningen gir rom for en nyansert form for alkoholpolitisk styring i kommunene.

Det skal videre bemerkes at flere kommuner har fått tillatelse fra Kommunal- og regionaldepartementet til å drive forsøk med fri delegasjon, slik at alle avgjørelser etter alkoholloven behandles av administrasjonen, på bakgrunn av de politisk fastsatte alkoholpolitiske retningslinjer. De tilbakemeldinger som departementet har fått, jf. blant annet tilbakemeldingen fra Oslo kommune som er sitert ovenfor, tyder på at forsøksordningene har fungert svært bra.

Høringsinstansenes innspill har bekreftet departementets syn på at dagens bestemmelse om begrensning av delegasjonsadgangen, når den ses i sammenheng med plikten til å utarbeide alkoholpolitisk plan og ordningen med tidsbegrensede kommunale bevillinger, ikke er nødvendig for å sikre al-

koholpolitisk styring av kommunens bevillingspolitikk. Sett i sammenheng med regjeringens mål om å forenkle regelverket, bør bestemmelser som er unødvendige oppheves. I regjeringens retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren, går det frem at særlovsregler om intern delegasjon som hovedregel ikke bør gis.

På denne bakgrunn foreslår departementet å oppheve alkoholloven § 1-12. Det innebærer at de ordinære delegasjonsbestemmelsene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kommer til anvendelse. Departementet vil peke på at det fortsatt vil være opp til det enkelte kommunestyret å avgjøre i hvilken grad delegasjon er ønskelig.

2.2.3.2 Delegasjon til interkommunale organer

Departementet har merket seg Oslo kommunes påpekning av at det vil være hensiktsmessig med en delegasjonsadgang som også gjelder delegasjon til interkommunale organer.

Kommuneloven gir de rettslige rammene for adgang til delegasjon av myndighet for virksomhet organisert etter loven. Etter kommuneloven § 27 kan «myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering» gjøres til gjenstand for interkommunalt samarbeid. Av forarbeidene til kommuneloven går det frem at begrensningen til «drift og organisering» skal forstås snevert. Et vedtak om å innfri eller avslå en søknad om bevilling etter alkoholloven vil etter departementets vurdering ikke falle inn under dette begrepet, og følgelig vil kommuneloven § 27 ikke gi hjemmel for delegasjon av bevillingsmyndigheten.

Lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper har ikke regler om kommunenes adgang til å overføre offentlig myndighet til interkommunale selskaper. I § 1 defineres interkommunale selskaper som selskaper hvor alle deltakerne er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper. I utgangspunktet vil det ikke være adgang til delegasjon av offentlig myndighet til slikt selskap uten hjemmel i særlov. Alkoholloven inneholder per i dag ingen slik hjemmel.

Etter departementets vurdering er det etter gjeldende rett ikke hjemmel for kommunene til å delegere bevillingsmyndigheten etter alkoholloven til en interkommunal sammenslutning.

Nærings- og handelsdepartementet skriver følgende i sitt høringsnotat om endringer i serveringsloven:

«Mange kommuner vil kunne spare ressurser og tid ved å inngå et samarbeid med tilgrensen-

de kommuner om utøvingen av bevillingsmyndigheten. En del kommuner får bare noen få søknader i året, og antallet vil også reduseres ved innføringen av det foreslåtte todelte systemet. I disse tilfellene kan det være tidkrevende å sette seg inn i bevillingssystemet de få gangene behovet oppstår. Det vil være ressursbesparende om kommunen kan overlate dette arbeidet til en annen kommune med mer kompetanse på feltet, eller til et organ som i samarbeid med flere kommuner håndterer serveringsbevillingene for området.

Andre kommuner vil få mange søknader om serveringsbevillinger hvert år. Også disse kommunene vil kunne være tjent med et samarbeid, for eksempel ved opprettelse av et organ med særlig kunnskap om bevillingssystemet i serveringsloven.

Et samarbeid mellom flere kommuner kan også innebære en fordel for den næringsdrivende. For det første vil lovanvendelsen i forbindelse med bevillingsbehandlingen bli lik innen det aktuelle geografiske området, og faren for forskjellsbehandling vil reduseres. Den næringsdrivende vil antakelig lettere kunne overføre/utvide driften av serveringsvirksomheten innen området samarbeidet omfatter, idet utøverne av bevillingsmyndigheten allerede har kjennskap til vedkommende og hans/hennes drift.

Om bevilling skal gis er i utgangspunktet ikke en skjønnsmessig avgjørelse. Etter serveringsloven § 3 har alle som oppfyller lovens vilkår krav på å få innvilget søknad om serveringsbevilling. Vandelskravet i lovens § 6 er riktignok skjønnsmessig utformet. Departementet har imidlertid trukket opp retningslinjer for hvordan dette skjønnnet skal utøves. Det bør være opp til kommunene å vurdere hvordan oppgavene etter serveringsloven best kan løses – om bevillingssaker skal forelegges kommunestyret eller formannskapet, eller om sakene skal delegeres internt i kommunen, til en annen kommune eller til en interkommunal sammenslutning.

Etter departementets oppfatning taler reelle hensyn for at kommunene bør gis hjemmel til å delegerer bevillingsmyndigheten, også ut av kommunen.

Av hensyn til sammenhengen i regelverket bør også stengingsadgangen kunne delegeres. Dersom det er ulike organer som har myndighet til å innvilge serveringsbevillinger og til å vedta stenging, vil det være en risiko for at det ikke er samsvar mellom lovanvendelsen ved innvilgelsen og ved stengingen. Dette vil særlig kunne være et problem i forbindelse med fortolkningen av vandelskravet. Kommunen kan selv bestemme om den kun ønsker å overføre innvilgningskompetansen, og beholde tilbake-trekkingskompetansen selv, eller om begge myndigheter overføres til et annet organ.»

Etter Sosialdepartementets oppfatning kan ovennevnte argumentasjon fremføres også for bevillingsmyndigheten etter alkoholloven. I motsetning til hva som er tilfellet for serveringsbevilling, er avgjørelsen av om bevilling etter alkoholloven skal gis en skjønnsmessig avgjørelse. På den annen side må kommunene trekke opp retningslinjer for dette skjønnnet i sin alkoholpolitiske handlingsplan, jf. nedenfor i kap. 2.3.

På denne bakgrunn foreslår departementet å ta inn i alkoholloven § 1-7 en bestemmelse om at kommunen kan delegerer bevillingsmyndigheten, dvs. myndigheten etter § 1-7, til en interkommunal sammenslutning. Med «sammenslutning» menes alle typer selskaper, dvs. aksjeselskaper, foreninger, selskap opprettet med hjemmel i kommuneloven § 27, stiftelser, selskaper regulert i lov om interkommunale selskaper etc. Kommunen kan også delegerer bevillingsmyndigheten til en annen kommune. Bestemmelsen tilsvare den som er foreslått inntatt i serveringsloven, jf. Nærings- og handelsdepartementets høringsnotat av 7. november 2003. Det presiseres at den myndighet et slikt organ får, vil være begrenset av de politisk fastsatte alkoholpolitiske retningslinjene som hver kommune skal ha, jf. nedenfor i kap. 2.3.

2.3 Kommunal alkoholpolitisk handlingsplan

2.3.1 Gjeldende rett

Etter alkoholloven § 1-7d har kommunen plikt til å utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan. Loven gir ingen direkte anvisninger på hva planen skal inneholde, men den bør angi de alkoholpolitiske hovedmål og delmål kommunen legger til grunn for sin alkoholpolitikk, og de virkemidlene som vil tas i bruk for å nå målene. For eksempel bør virkemidler som eventuelt tak på antall salgs- og skjenkesteder, åpningstider og kontrolltiltak nedfelles i planen. Planen bør behandles i hver kommunestyreperiode. Det er ikke utarbeidet forskrifter til bestemmelsen, men departementet utarbeidet i 1999 en veileder for kommunal rusmiddelpolitisk plan.

2.3.2 Høringsnotatets omtale og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet ble det presisert at departementet vil beholde lovens bestemmelse om alkoholpolitiske handlingsplaner som et viktig kommunalt styringsredskap.

De kommuner som har uttalt seg, er enige i forslaget om å opprettholde kravet til kommunal alko-

holpolitisk handlingsplan. *Bergen kommune* skriver at det er viktig at det blir trukket opp retningslinjer i en handlingsplan for derigjennom å sikre en helhetlig behandling av alkoholpolitiske spørsmål.

Også *Fylkesmannen i Buskerud* understreker behovet for at kommunene fortsatt skal pålegges å utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan. Fylkesmannen påpeker følgende:

«Fylkesmannen har ... spesiell nytte av slike handlingsplaner (retningslinjer) i forbindelse med behandling av klagesaker da planene gir god oversikt over kommunenes bevillingspolitikk. Vi tenker her for eksempel på kommunens formål med sin alkoholpolitikk, bevillingsperioder, spesifisering av virksomheter som kan tildeles bevilling, forhold som kan vektlegges ved tildeling av bevilling, skjenketider osv. Selv om alkoholpolitisk plan skal vedtas av det enkelte kommunestyre, ser vi at det kan være en gevinst i at flere kommuner samarbeider om slike planer og at de oppfordres til å vurdere denne muligheten.»

Også *Sosial- og helsedirektoratet*, *Landsorganisasjonen i Norge (LO)*, *Arbeidernes Edruskapsforbund (AEF)*, *Det Norske Totalavholdsselskap (DNT)* og *IOGT Norge* støtter forslaget om å videreføre alkohollovens bestemmelse om alkoholpolitiske handlingsplaner som kommunalt styringsredskap.

Videre støttes forslaget av *Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan*, som skriver:

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

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) og deres medlemsorganisasjon *Handelens Ølsalgsråd* skriver følgende om de alkoholpolitiske handlingsplanene:

«I utgangspunktet synes vi det kan være hensiktsmessig med slike planer idet de kan sikre forutsigbarhet og klarere linjer i alkoholpolitikken lokalt. Erfaringene så langt gir imidlertid ingen holdepunkter for å kunne hevde at planene virker slik. ... Skal kravet om et slikt byråkratisk tiltak opprettholdes, mener vi det må stilles krav om veiledning fra departementet om hva planene skal innholde, bindingsgrad, virkemiddelbruk og interkommunalt samarbeid. Spesielt viktig er det at slike planer blir interkommunale slik at vi unngår konkurransevridende tiltak kommunene imellom.»

2.3.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet legger til grunn at den alkoholpolitiske handlingsplanen skal være et sentralt instrument for å sikre helhetlig behandling av alkoholpolitiske spørsmål i kommunen. Departementets forslag om å oppheve delegasjonsbestemmelsen i alkoholloven § 1-12, forutsetter at det foreligger slike planer. Regjeringen har også tidligere gitt uttrykk for at alkoholpolitisk handlingsplan er med på å sikre nødvendig samordning og samarbeid i forebyggingsarbeidet, jf. Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer 2003–2005.

Etter departementets mening har bestemmelsen om alkoholpolitisk handlingsplan i kommunene fungert godt. Den har bidratt til at alkoholpolitikken har blitt satt på dagsorden i kommunene, uten at den kan sies å kreve store ressurser. Dette inntrykket bekreftes ved at samtlige av de kommuner som har uttalt seg er positive til å opprettholde kravet.

I regjeringens retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren, går det frem at regler om kommunale planer på enkeltområder ikke bør forekomme. Departementet er opptatt av å finne den riktige balansen mellom nasjonale hensyn som kan begrunne statlig styring og de hensynene som begrunner lokal handlefrihet. Når departementet i denne proposisjonen foreslår å oppheve bestemmelsene om delegasjonsbegrensninger og mulighet for staten til å styre organiseringen av den kommunale kontrollen gjennom pålegg om kommunale kontrollutvalg, har bestemmelsen om alkoholpolitisk handlingsplan stor betydning. Behovet for å sikre at alkoholpolitikken blir satt på dagsorden i alle landets kommuner, må her tillegges avgjørende vekt.

Departementet mener det kan være hensiktsmessig at kommunene vurderer muligheten for å lage interkommunale alkoholpolitiske handlingsplaner. Handlingsplaner som omfatter flere kommuner, vil kunne ha en større alkoholpolitisk effekt. Da kravet om alkoholpolitisk handlingsplan ble vedtatt, lå det som en premisse at planen skal vedtas av hvert kommunestyre, dvs. at den må tas opp til vurdering etter hvert kommunvalg. Departementet vil presisere at dette fortsatt er en viktig forutsetning for å sikre oppnåelse av målet bak kravet om handlingsplan – nemlig politisk styring med bruk av alkohollovens virkemidler. At planen skal vedtas av det enkelte kommunestyre, hindrer ikke interkommunalt samarbeid om slike planer, og departementet vil oppfordre til at kommunene vurderer denne muligheten. Slikt samarbeid vil kunne virke effektiviserende, kanskje spesielt for mindre kommuner, og vil også kunne gi en gevinst med

tanke på økt mangfold og bedre innretning på de aktuelle virkemidler. På den annen side er departementet av den oppfatning at det ikke er aktuelt å pålegge kommunene interkommunalt samarbeid om alkoholpolitiske handlingsplaner.

Enkelte høringsinstanser påpeker at departementet bør gi klare retningslinjer om hva den alkoholpolitiske planen skal inneholde. Departementet viser her til at Sosial- og helsedirektoratet har fått i oppdrag å revidere den eksisterende veilederen for kommunal rusmiddelpolitisk plan.

På denne bakgrunn fastholder departementet at alkoholloven § 1-7d om plikt til å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan, bør opprettholdes.

2.4 Vandel

2.4.1 Bakgrunn

Ved lovrevisjonen som trådte i kraft 1. januar 1998, ble det tatt inn bestemmelser i alkoholloven om at bevillingshaver og visse sentrale aktører i skjenke- eller salgsvirksomheten må ha utvist uklanderligandel m.h.t. ulik lovgivning, jf. Ot.prp. nr. 7 (1996–97) og Innst. O. nr. 59 (1996–97).

Bakgrunnen var ulike former for kriminalitet i deler av restaurantbransjen, særlig økonomisk kriminalitet. Strengt krav ble ansett som nødvendige for å kunne rydde opp i bransjen og bli kvitt de som drev useriøst, og dermed skape mer rettfærdige konkurranseforhold. Finansdepartementet uttalte den gang i forbindelse med høringen at det var uheldig at personer som har begått lovbrudd i tilknytning til utøvelse av næring, skulle ha rett til å inneha offentlig tillatelse til å drive i næringen. Finansdepartementet påpekte videre at nektelse eller inndragning av skjenkebevilling ville være et svært effektivt redskap for å motvirke lovbrudd.

2.4.2 Gjeldende rett

Etter alkoholloven § 1-7b må bevillingshaver, og person som eier en vesentlig del av virksomheten eller av selskap som driver virksomheten eller oppbærer en vesentlig del av dens inntekter eller i kraft av sin stilling som leder har vesentlig innflytelse på den, ha utvist uklanderligandel i forhold til alkohollovgivningen, bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål samt skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen. Ved vurderingen av bevillingshavers og andre personersandel etter første ledd, kan det ikke tas hensyn til forhold som er eldre enn 10 år. Departementet kan gi forskrifter om innholdet i og doku-

mentasjon av vandelskravene. Slike forskrifter er ikke gitt. Vandelskravene gjelder ikke for bevilling til AS Vinmonopolet og statlig bevilling etter kapittel 3A og § 5–3.

Dersom vandelskravet ikke er oppfylt, skal bevilling ikke innvilges. Dersom det avdekkes at vandelskravet ikke lenger er oppfylt, kan bevillingsmyndigheten inndra bevillingen for kortere eller lengre tid.

Også serveringsloven inneholder krav om vandelsvurdering av sentrale personer i foretak som skal drive serverings- og skjenkevirksomhet. Serveringslovens og alkohollovens bestemmelser har imidlertid ulik ordlyd og favner forskjellig.

2.4.3 Hovedlinjer fra høringsnotatets forslag

2.4.3.1 Hensynene bak og oversikt over hovedlinjene i høringsnotatets forslag

Fra flere hold er det hevdet at dagens regulering av den personkrets som skal vandelsvurderes, ikke i tilstrekkelig grad gir bevillingsmyndigheten mulighet til å avdekke stråmannsvirksomhet, indirekte eierskap og fiktive overdragelser. I forbindelse med høringsnotatet om endringer i alkoholloven, foretok derfor departementet en vurdering av om regelverket er effektivt nok med hensyn til å beskytte bransjen mot useriøse aktører.

Departementet la vekt på at systemet ikke bør være mer tyngende for bevillingssøker, bevillingsmyndighetene eller andre myndigheter enn det som er nødvendig for å holde orden i bransjen. Bestemmelsene bør utformes slik at de i størst mulig grad er enkle å håndtere for bevillingsmyndigheten, og slik at de ikke stiller urimelige krav til bevillingssøker. Det er samtidig viktig å utforme et regelverk som kan praktiseres effektivt. Departementet holdt disse kryssende hensyn opp mot hverandre i vurderingen av om vandelskravet bør endres.

Dagens situasjon, hvor alkohollovens og serveringslovens vandelskrav er ulike, er uheldig, både av hensyn til de næringsdrivende og av hensyn til kommunen som bevillingsmyndighet. Sosialdepartementet har derfor samarbeidet med Nærings- og handelsdepartementet, som er ansvarlig for serveringsloven, om å harmonisere vandelskravene i de to lovene. Under samarbeidet med Nærings- og handelsdepartementet var det et mål å ivareta de gode elementene fra hver av bestemmelsene, og å søke å endre bestemmelsene i tråd med behovet for effektivisering. Høringsnotatets forslag til endringer i vandelsbestemmelsen var i tråd med forslagene i Nærings- og handelsdepartementets høringsnotat av 7. november 2003.

Resultatet av vurderingen var en del forslag til endringer i vandelsbestemmelsen, både med tanke på den personkrets som skal vurderes og innholdet i vandelskravet. Nedenfor følger høringsinstansenes syn på hovedlinjene i forslaget. De konkrete forslagene, høringsinstansenes syn på disse og departementets vurderinger og forslag følger nedenfor i kap. 2.4.4 og 2.4.5.

2.4.3.2 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene støtter departementets syn på at det er behov for å gjøre vandelsbestemmelsen mer effektiv. *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* er representative for disse når de uttaler at de

«...støtter departementets tiltak for å gjøre det vanskeligere for useriøse aktører å få skjenkebevilling, og vurderingene rundt vandel med målsetning om å avdekke stråmannsvirksomhet, indirekte eierskap og fiktive overdragelser.»

En rekke kommuner uttaler lignende synspunkter.

Arbeidernes Edruskapsforbund (AEF) ser positivt på at kravet til vandel skjerpes ytterligere.

Datatilsynet har følgende merknader til forslagene:

«Datatilsynet vil her peke på at kravet til opplysningenes kvalitet ikke må forringes som følge av utvidelsen. Retten til innsyn i vurderingene med mulighet for å imøtegå eventuelle feilaktige opplysninger må også ivaretas. Datatilsynet slutter seg her til NOU 2003:21, kap 15.13.9.3 (s. 257) hvor det heter:

« Utvalget har vurdert om det skal være innsyn i skikkethetsvurderingen. Dette er helt selvfølgelig for politiattestene. Utvalget anbefaler at det også skal være innsyn i skikkethetsvurderingen for den skikkethetsvurderingen gjelder. Dersom opplysningene er så sensitive at de ikke kan utleveres til den de gjelder, bør de heller ikke vektlegges i en skikkethetsvurdering som skal utleveres til andre. Dette kan i praksis medføre at politiet ikke kan vektlegge og gi uttrykk for etterretningsopplysninger på den måte som de ønsker, men utvalgets vurdering er at den registrertes rettigheter i disse tilfellene må gå foran.»

På den annens side uttaler *Norges Colonialgrossisters Forbund* at de ikke kan se at det er dokumentert at omfanget av stråmannsvirksomhet, indirekte eierskap og fiktive overdragelser har et slikt omfang at det rettfærdiggjør en effektivisering av vandelskravet slik som foreslått.

I all hovedsak støtter høringsinstansene også departementets syn på behovet for å harmonisere vandelsbestemmelsen med serveringslovens bestemmelse. Blant disse finner vi *Hotell- og restaurantarbeiderforbundet (HRAF)* og flere kommuner.

Drammen kommune uttaler følgende:

«Til gjeldende vandelsbestemmelser i serveringsloven og alkoholloven er det i forarbeidene gitt ulike føringer for håndheving av bestemmelsene. Dette vanskeliggjør en konsekvent håndtering av bevillingsspørsmål. Det er vanskelig å få forklart næringen at, til tross for at de to lovene inneholder vandelsbestemmelser som i form og ordlyd ligner hverandre, så kan det hende man får serveringsbevilling, mens en strengere håndheving av vandelskravet i alkoholloven medfører at skjenkebevilling nektes. Det bør derfor skje en harmonisering av vandelskravene i alkoholloven og serveringsloven, hva gjelder så vel innhold og personkrets, som krav til tema og bevisførsel.»

Også *Bergen kommune* er positiv til å harmonisere vandelskravene i serveringsloven og alkoholloven, men uttaler at reglenes effektivitet er beroende på at de som omfattes av dem klarer å tilegne seg det materielle innholdet, noe høringsnotatets forslag etter kommunens oppfatning ikke tar stor nok høyde for. Kommunen skriver videre:

«Bestemmelsen i § 1-7b har i dag en komplisert utforming, og det forslag som er sendt på høring innebærer ingen lettelse i så måte. I de årene bestemmelsen har hatt sin nåværende utforming viser erfaringen at det er to problemer knyttet til den. Det er vanskelig å få søkerne til å oppgi hvem som skal vandelsvurderes, og det er nesten helt umulig å gå inn i etterkant av at en bevilling er tildelt og finne ut hvem som egentlig omfattes av vandelskravet.»

Det skal bemerkes at flere høringsinstanser uttaler at det er et behov for harmonisering av også andre bestemmelser i alkoholloven og serveringsloven. Blant disse finner vi noen kommuner, *Landsforeningen i Norge (LO)*, *Foreningen Bedre Uteliv, Hotell- og restaurantarbeiderforbundet (HRAF)* og *Reiselivsbedriftenes landsforening (RBL)*.

2.4.3.3 Departementets vurderinger og forslag

De innspill departementet har fått fra blant annet LO og kommunene, bekrefter departementets syn på at det er behov for å gjøre vandelsbestemmelsen mer effektiv. Bevillingsmyndigheten opplever stråmannsvirksomhet mv. som et stort problem, og uttaler behov for et regelverk som gjør at slike forhold effektivt kan avdekkes. Departementet er enig

med Norges Colonialgrossisters Forbund i at ny lovgivning kun bør gis dersom det er et dokumentert behov for den. Departementet er av den oppfatning at kommunenes tilbakemeldinger, som mer utførlig er gjengitt nedenfor under kap. 2.4.4.2 og 2.4.5.2, innebærer dokumentasjon av et behov for et mer effektivt vandelskrav. Disse tilbakemeldingene må tas alvorlig.

Høringsinstansenes syn bekrefter også departementets oppfatning av at en harmonisering av vandelskravene i alkoholloven og serveringsloven vil lette bevillingsmyndighetenes arbeid med bevilingsøknadene. Drammen kommunes innspill, gjengitt ovenfor, illustrerer dette. Det skal likevel bemerkes at et i større eller mindre grad harmonisert vandelskrav ikke vil ta fra skjenkebevillingens og serveringsbevillingens deres ulike karakter. Dersom serveringslovens krav er oppfylt, skal bevilling gis – det er med andre ord ikke rom for skjønsmessige vurderinger fra kommunens side. Alkoholloven er et viktig politisk redskap. Dette innebærer at kommunen, selv om de objektive vilkår er oppfylt, på alkoholpolitisk grunnlag kan og skal foreta en vurdering av om skjenkebevilling skal gis. Kommunen skal ha en alkoholpolitisk plan som bør angi de alkoholpolitiske mål kommunen legger til grunn for sin alkoholpolitikk, og de virkemidlene som vil tas i bruk for å nå målene. Harmonisering av vandelskravet innebærer derfor ikke at man unngår muligheten for situasjoner der en virksomhet tildeles serveringsbevilling, men ikke skjenkebevilling. Det er heller ikke målet.

Departementet har forståelse for Bergen kommunes påpekning av at vandelskravet er komplisert. Departementet skal bemerke at flere kryssende hensyn må ivaretas ved utarbeidelsen av de kravene som skal stilles til god vandel. Å sikre et effektivt instrument for kommunen i forhold til de mange ulike situasjoner og behov som kan oppstå, kan innebære utfordringer i forhold til å sikre en oversiktlig regel. Harmonisering av krav i to ulike lover med to ulike formål, skaper også utfordringer med tanke på utformingen av regelen. På den annen side må også hensynet til en god og håndterbar regel ivaretas.

Departementet har på denne bakgrunn besluttet å arbeide videre med et forslag som effektiviserer vandelskravet i alkoholloven, samtidig som kravet i størst mulig grad søkes harmonisert med serveringslovens vandelskrav. I kap. 2.4.4.2 nedenfor gjennomgås høringsnotatets konkrete endringsforslag knyttet til den personkrets som skal vandelsvurderes. Her opprettholdes forslagene fra høringsnotatet og dermed en harmonisering av vandelskravet med kravet i serveringsloven. I kap. 2.4.5.2 gjen-

nomgås høringsnotatets endringsforslag knyttet til innholdet i vandelsvurderingen. Etter en nærmere vurdering foreslås det å ikke opprettholde forslagene fra høringsnotatet på dette punktet. Enkelte andre spørsmål knyttet til vandelskravet gjennomgås i kap. 2.4.7 og 2.4.8.

Departementene har merket seg de innspill som er kommet om behov for ytterligere harmonisering av alkoholloven og serveringsloven, og vil vurdere fremtidige behov for ytterligere harmonisering, ikke minst sett i lys av den pågående revisjonen av serveringsloven. Se nærmere om dette under kap. 2.4.6.

2.4.4 Problemstillinger knyttet til den personkrets som skal vandelsvurderes

2.4.4.1 Gjeldende rett

Dagens personkrets omfatter:

- Bevillingshaver,
- person som eier en vesentlig del av virksomheten,
- person som eier en vesentlig del av selskap som driver virksomheten,
- person som oppbeholder en vesentlig del av virksomhetens inntekter og
- person som i kraft av sin stilling som leder har vesentlig innflytelse på virksomheten.

2.4.4.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet foreslo departementet å endre lovteksten slik at spørsmålet om en person omfattes av den personkrets som skal vandelsvurderes må avgjøres etter en helhetsvurdering av om vedkommende har «vesentlig innflytelse på virksomheten».

For å lette anvendelsen av bestemmelsen ble det foreslått at de som alltid vil anses for å ha vesentlig innflytelse på virksomheten positivt oppregnes, men at listen ikke ville være uttømmende. Dagens opplisting av hvem som skal vandelsvurderes vil etter forslaget listes som eksempler på hva som skal til for at kravet om vesentlig innflytelse må anses oppfylt.

I forhold til denne opplistingen ble det foreslått en endring i eksemplet om person som oppbeholder en vesentlig del av virksomhetens inntekter. Her ble ordet «inntekter» foreslått endret til «avkastning».

Departementet foreslo videre å innføre en regel om at bevillingsmyndigheten i vurderingen av om en person har vesentlig innflytelse på virksomheten, skal kunne legge vekt på vedkommendes nærstående forhold til virksomheten. Departementet

foreslo at følgende personer skal regnes som nærstående:

- ektefelle eller person som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold,
- slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje samt søsken og
- ektefelle til eller person som bor sammen med person som nevnt i de to foregående kulepunktene i ekteskapslignende forhold.

De høringsinstanser som har uttalt seg, er med få unntak positive til forslagene knyttet til hvilken personkrets som skal kunne vandelsvurderes. Samtlige av de kommuner som har uttalt seg, støtter forslagene, inkludert forslaget om at nærstående forhold mellom personer i virksomheten skal vektlegges. *Skien kommune* uttaler:

«Dersom bevillingsmyndigheten skal kunne avdekke de underliggende forhold, stråmanns- virksomhet, indirekte eierskap og fiktive overdragelser, er det helt nødvendig at man kan vurdere hvem som har vesentlig innflytelse ut i fra en helhetsvurdering av vedkommendes tilknytning til virksomheten.»

IOGT i Norge mener at det er viktig at et strengt vandelskrav kan stilles til alle som i realiteten har innvirkning på eller fordel av bevillingen. *Drammen kommune* uttrykker lignende synspunkter:

«Vi er enige i forslaget om at personkretsen utvides, slik at den omfatter personer som forutsettes å ha faktisk innflytelse over virksomheten. Dermed vil man trolig i noen grad kunne forhindre at personer som ikke tilfredsstiller vandelskravet, kan omgå reglene og fortsatt beholde full kontroll, ved at deres eierandeler overføres til ektefeller eller nærstående slektninger. Det bør tas inn i alkohollovens vandelsbestemmelser en formulering tilsvarende den i serveringsloven § 7 om konsolidering av eierandeler. ...

For øvrig vil det være en fordel at vandelsbestemmelsene gir rom for en viss skjønsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle av hvilke personer som forutsettes å ha «vesentlig innflytelse» på virksomheten, og som derfor bør omfattes av vandelskravet.

Kommunisering av gjeldende bestemmelser til næringen er viktig. Derfor tror vi det kan være hensiktsmessig at det skjer en konkretisering, i form av en ikke uttømmende opplisting av hvilke personer vandelskravet normalt vil omfatte.

En annen sak er at personer med vesentlig innflytelse på virksomheten i en del tilfeller har behov for å «skjule seg», og derfor ikke vil figurere i materialet kommunen innhenter som

grunnlag for søknadsbehandling. Selv om de foreslåtte justeringer mht personkrets og vurderingstema trolig gir et godt grunnlag for å hindre useriøse aktører, bør man ikke ha overdreven tiltro til at det alltid lar seg gjøre å finne ut av og sannsynliggjøre hvilke personer som har reell innflytelse over en virksomhet, med mindre det stilles ressurser til disposisjon både for kommunene, skattemyndigheter og politiet, slik at undersøkelser og «etterforskning» kan foregå i en helt annen størrelsesorden enn nå.»

Sosial- og helsedirektoratet er også enig i forslagene, og uttaler i den forbindelse følgende:

«Vi støtter ... at vurderingstemaet utvides til en helhetsvurdering, da dette vil gi kommunene en større frihet til å foreta konkrete vurderinger i den enkelte sak. Imidlertid mener vi dette må brukes med varsomhet, og minner om at vandelsvurdering er et relativt inngripende tiltak som må veies opp mot den enkeltes rettssikkerhet. En forutsetning for vandelsvurdering av nærstående personer må være at det kan sannsynliggjøres at disse også har tilstrekkelig tilknytning til virksomheten, for eksempel i form av arbeid. Selv om hver enkelt utad synes å ha en liten funksjon, bør disse kunne vurderes i en helhetlig sammenheng. På denne måten vil det bli mulig å fange opp og vandelsvurdere personer som kan ha faktisk innflytelse på virksomheten.»

Oslo kommune støtter også forslagene, og påpeker:

«I utgangspunktet er det ønskelig at bevillingsmyndigheten kan stå fritt til å vurdere om en person har vesentlig innflytelse på virksomheten. Erfaringene i Oslo kommune tilsier at det bør legges vekt på følgende forhold:

- Når andre personer enn de som er oppgitt i søknaden fremstår som sentrale i søknadsprosessen, for eksempel når de har rett til å forplikte virksomheten på sentrale områder. Personer som innehar signaturrett og prokura bør kunne vandelsvurderes.
- Ved fremleggelse av motstridende opplysninger.
- Når huseier leier ut til en person som fremleier videre til bevillingshaver, og fremleier krever langt høyere leieinntekter enn det som fremgår av avtalen med huseier. Det bør kunne legges vekt at fremleier er gitt mulighet til å påvirke driften.
- Bokettersyn som avdekker persontilknytning. Vedkommende kan være abonnent for telefon og avis, ha konti knyttet til stedet i sitt navn, stå som ansvarshavende for oppgaver til skatte- og avgiftsmyndigheter m.m.
- Når andre instanser har registrert vedkommende som kontaktperson for stedet.»

Reiselivsbedriftenes landsforening (RBL) er uenig i at man bør utvide den personkrets som per i dag er omfattet av alkohollovens vandelskrav:

«Dette begrunnes først og fremst ut fra at vi stiller oss tvilsomme til at lovendringen vil ha noen effekt overfor de man hovedsakelig ønsker å ramme. «Skurkene» i bransjen vil bare sørge for i enda mindre grad å inneha formelle posisjoner som i så fall gjør at slik «vesentlig innflytelse» som loven legger opp til, ikke kan sannsynliggjøres.

RBL mener videre at en utvidelse av personkretsen vil gjøre det enda mindre forutsigbart for en søker å gjøre seg opp en formening om hvorvidt denne vil bli innvilget. Det er ikke mulig å forsikre seg om at bevillingssøker har full oversikt over vandelen til alle presumptive «vandelskandidater». Når dette da i tillegg skal kombineres med den foreslåtte utvidelsen av vandelskravet er vi av den oppfatning at man i for stor grad tilsidesetter rettsvernet for bevillingssøker, noe som fører til ytterligere dårlige rammebetingelser for serveringsbedriftene.»

Bergen kommune ber om at departementet utarbeider eksempler på hvem som kan omfattes av vandelskravet, og på hva som menes med «vesentlig andel». Dette vil etter kommunens oppfatning lette bevillingsmyndighetens arbeid.

På den annen side mener *Sosial- og helsedirektoratet* at begrepet «vesentlig eierandel» ikke bør ytterligere presiseres i loven. Direktoratet uttaler i den forbindelse følgende:

«Hva som er en «vesentlig eierandel» må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle, og vil kunne variere avhengig av hvor mange eiere andelene er fordelt på, organiseringen i virksomheten osv. I utgangspunktet er en tredjedel en god veiledende norm, men dette vil som sagt kunne variere i den enkelte sak.»

Ingen instanser er imot forslaget om å endre begrepet «inntekter» til «avkastning». *Skien kommune* uttaler at det bør understrekes at dette også må omfatte fordeler som er gjort gjeldende ved etablering av et skjenkested, og ikke forhold som kun kan vurderes etter at stedet først er i drift.

2.4.4.3 Departementets vurderinger og forslag

Helhetsvurdering

Bakgrunnen for forslaget i høringsnotatet er blant annet at en del bevillingsmyndigheter har erfart at dagens lovgivning ikke i tilstrekkelig grad sikrer mot stråmannsvirksomhet, indirekte eierskap og fiktive overdragelser. Oppfatningen er derfor at den

personkrets som er angitt i dagens lovbestemmelse ikke på en god nok måte ivaretar hensynet bak regelen – å sikre at personer som driver virksomhet med bevilling etter alkoholloven, er egnet til å drive slik virksomhet.

Etter departementets oppfatning er det personers tilknytning til virksomheten etter en helhetsvurdering som bør være avgjørende – ikke om vedkommende isolert sett oppfyller minst ett av de alternativer som er listet i dagens bestemmelse.

Høringsrunden har bekreftet departementets syn på at dagens bestemmelse ikke på en god nok måte møter bevillingsmyndighetens behov for å vandelsvurdere de som reelt står bak virksomhetene, og på at en åpning for en helhetsvurdering av om en person har «vesentlig innflytelse» på virksomheten, vil styrke muligheten for å avdekke stråmannsvirksomhet, indirekte eierskap mv.

Departementet opprettholder derfor forslaget om å endre lovteksten slik at spørsmålet om en person omfattes av den personkrets som skal vandelsvurderes, må avgjøres etter en helhetsvurdering av om vedkommende har «vesentlig innflytelse på virksomheten».

Bestemmelsen foreslås endret for bedre å få frem at det er de reelle forhold som er av betydning, og ikke de formelle. Etter en konkret vurdering kan forslaget innebære at styremedlemmer skal vandelsvurderes: ikke fordi han eller hun i kraft av å være styremedlem i seg selv kan anses å ha vesentlig innflytelse på virksomheten, men fordi styrevervet i kombinasjon med annen tilknytning til virksomheten sammen innebærer at vedkommende har «vesentlig innflytelse» på virksomheten. Forslaget kan videre medføre at en person som ikke har vesentlige eierandeler likevel skal vandelsvurderes på grunn av sitt forhold til virksomheten for øvrig. I enkelte tilfeller vil de konkrete forhold kunne tilsi at virksomheten bevisst er organisert på en måte som medfører at enkeltpersoner faller utenfor en konkret avgrenset personkrets slik den er formulert i gjeldende lovverk, jf. de eksempler som Oslo kommune trekker frem i sin høringsuttalelse. I slike tilfeller vil det være en fordel at vandelsbestemmelsen er skjønnsmessig utformet, slik at kommunen vil kunne ha hjemmel til å vandelsvurdere de personene som faktisk står bak virksomheten. Behovet for å utforme bestemmelsen på denne måten støttes av høringsinstansene, jf. blant annet uttalelsene fra Drammen kommune, Oslo kommune og Skien kommune, inntatt ovenfor.

For å lette anvendelsen av bestemmelsen foreslås det, i tråd med høringsinstansenes innspill, å innta en positiv oppregning over personer som alltid vil anses for å ha vesentlig innflytelse på virk-

somheten. Det skal presiseres at opplistingen ikke er uttømmende – tvert om innebærer lovendringen at det skal foretas en helhetsvurdering av om kravet til vesentlig innflytelse er oppfylt.

Dagens opplisting av hvem som skal vandelsvurderes vil, etter den bestemmelsen departementet nå foreslår, listes som eksempler på hva som skal til for at kravet om vesentlig innflytelse må anses oppfylt. Dette innebærer at personer som etter dagens bestemmelse skal vandelsvurderes, også skal vandelsvurderes etter den nye bestemmelsen. I tillegg kommer de personer som etter en helhetsvurdering tilfredsstiller vilkåret om vesentlig innflytelse.

Forslaget om en endring i opplistingens eksempel om person som oppbærer en vesentlig del av virksomhetens inntekter, opprettholdes. Ordet «inntekter» foreslås endret til «avkastning». Begrepet anses å være noe videre enn «inntekter», da det ikke er begrenset til økonomisk utbytte, men også vil omfatte en rekke andre fordeler, eksempelvis rett til billig bolig, lån eller lignende. I tråd med Skien kommunes høringsuttalelse vil departementet presisere at begrepet, i tillegg til fordeler som kan gjøres gjeldende i forbindelse med driften av virksomheten, vil omfatte også fordeler som er gjort gjeldende i forbindelse med etableringen av virksomheten.

Det vil kunne være vanskelig for bevillingsmyndigheten å avdekke hvem som faktisk har vesentlig innflytelse på virksomheten. I de fleste tilfeller vil dette ikke avvike fra den personkretsen som bevillingsmyndigheten etter gjeldende rett skal vandelsvurdere. Bestemmelsen departementet nå foreslår, vil imidlertid gi bevillingsmyndigheten mulighet til å vandelsvurdere også andre personer dersom konkrete forhold tilsier at vedkommende utøver vesentlig innflytelse på virksomheten.

Departementet har merket seg uttalelsene fra de høringsinstanser som uttaler at vandelsvurdering er et inngripende tiltak og derfor, på grunn av vedkommendes rettsikkerhet, må benyttes med forsiktighet. Departementet skal bemerke at forslaget innebærer at bare personer med vesentlig innflytelse på virksomheten skal vandelsvurderes. Etter departementets oppfatning er det ikke uforholdsmessig å kreve vandelsvurdering av de som faktisk har vesentlig innflytelse på virksomheten. På den annen side må bevillingsmyndigheten sannsynliggjøre at faktisk vesentlig innflytelse foreligger.

I høringsnotatet foreslo departementet at bevillingshaver skulle regnes som en av de personer som alltid vil anses å ha vesentlig innflytelse på virksomheten. Departementet er etter en nærmere

vurdering kommet til at en slik konstruksjon er kunstig, i og med at bevillingshaver ikke trenger å være en fysisk person og dermed oftest vil være virksomheten. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen skal lyde «Bevillingshaver og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten...», og at alternativet bevillingshaver dermed tas ut av neste ledds oppregning av hvilke personer som alltid vil anses å ha vesentlig innflytelse på virksomheten. Forslaget medfører en språklig forbedring av ordlyden, men ingen realitetsendring av innholdet i bestemmelsen.

Høringsinstansene har ulike syn på hvor skjønnsmessig bestemmelsene bør være. Mens Bergen kommune ber departementet om å lovfeste hva som menes med vesentlig eierandel, ber Sosial- og helsedirektoratet om at dette kriteriet ikke presiseres nærmere i lovteksten.

Departementet mener at det ikke er behov for å regulere nærmere hva som menes med vesentlige eierandeler. Utgangspunktet om helhetsvurdering knyttet til begrepet «vesentlig innflytelse», innebærer at det verken er hensiktsmessig eller nødvendig å regulere skjønnsstemaet i form av en bestemt grenseverdi. Dessuten vil en klart definert grense for eierskap være lett å omgå. Hensynet til at regelen bør fange opp de personer som har faktisk vesentlig innflytelse på virksomheten, jf. blant annet RBLs uttalelse, må i dette tilfellet gå foran hensynet til bevillingsmyndighetens og de næringsdrivendes behov for en klarere regel. Med samme begrunnelse foreslår Nærings- og handelsdepartementet å oppheve den klare regelen i serveringsloven om at innehavere av en tredjedel av eierandelene eller mer skal vandelsvurderes, jf. høringsnotat av 7. november 2003.

Nærings- og handelsdepartementet påpeker likevel i sitt høringsnotat at «[d]agens regel om en tredjedels eierandel vil være retningsgivende i forhold til hva som ligger i å eie «en vesentlig del av virksomheten eller av selskap som driver virksomheten eller oppbære[r] en vesentlig del av dens avkastning. Dersom noen kjøper seg opp til en eierandel som overskrider denne grensen, vil oppkjøpet utløse vandelsvurdering». Sosialdepartementet skal bemerke at ovennevnte vil være retningsgivende også etter alkoholloven. Departementet vil presisere at dette ikke innebærer at personer som innehar eierandeler på mindre enn en tredjedel aldri skal vandelsvurderes. Etter en konkret vurdering av strukturen på virksomheten(e), kan man se for seg at en mindre eierandel i seg selv vil utgjøre en «vesentlig del». Et eksempel på dette kan være der fire personer eier en fjerdedel av virksomheten hver. Kommunen må foreta en konkret helhetsvur-

dering. Det avgjørende vil ikke bare være hvor stor eierandel den aktuelle personen sitter med, men også hvordan de øvrige eierandeler er fordelt. Videre vil en mindre eierandel sammen med annen tilknytning til virksomheten kunne føre til at en person skal helhetsvurderes etter den nye bestemmelsen om «vesentlig innflytelse på virksomheten».

Til Drammen kommunes uttalelse om at den foreslåtte bestemmelsen ikke vil muliggjøre avdekning av alle personer med vesentlig innflytelse på virksomheten uten at det stilles ressurser til disposisjon for bevillingsmyndigheten, skal departementet bemerke følgende: Også i dag har bevillingsmyndigheten plikt til å vurdere hvilke personer som skal vandelsvurderes. Tilbakemeldingene fra bevillingsmyndighetene (kommunene) til departementet har vært at det stadig avdekkes personer som antas å ha en vesentlig innflytelse på virksomheten, men hvor det ikke kan godtgjøres at et av dagens krav er oppfylt. Forslaget innebærer at bevillingsmyndigheten i slike tilfeller kan legge en helhetsvurdering til grunn, og ikke lenger er avhengig av å godtgjøre at et bestemt alternativ er oppfylt. Slik vil forslaget til endring i bestemmelsen virke effektiviserende for bevillingsmyndigheten. For øvrig må forslagene ses i sammenheng med forslaget om å innføre krav om at bevillingshaver skal innføre internkontroll, jf. kap. 2.8. Internkontroll vil lette bevillingsmyndighetens kontrollarbeid, også med hensyn til den fortløpende vurdering av hvilke personer i virksomheten vandelskravet skal gjøres gjeldende ovenfor.

Nærstående

Selv om vandelsbestemmelsen utformes mer skjønnsmessig enn før, vil det etter departementets oppfatning kunne være behov for å se en persons innflytelse på virksomheten i sammenheng med hans eller hennes nærståendes innflytelse. Dette for å kunne avdekke den reelle innflytelse personen har over virksomheten. Nærings- og handelsdepartementets erfaring med en slik regel er god. Innføring av en slik konsolideringsbestemmelse støttes også av høringsinstansene.

Departementet opprettholder derfor forslaget om å innføre en regel om at bevillingsmyndigheten i vurderingen av om en person har vesentlig innflytelse på virksomheten, skal kunne legge vekt på vedkommendes nærståendes forhold til virksomheten. Dette innebærer at det skal mindre til for at en person anses å ha vesentlig innflytelse på virksomheten, dersom også dennes nærstående er involvert i virksomheten.

Som nærstående foreslår departementet at følgende personer skal regnes:

- Ektefelle eller person som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold,
- slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje samt søsken og
- ektefelle til eller person om bor sammen med person som nevnt i annet kulepunkt i ekteskapslignende forhold.

Det presiseres at bestemmelsen ikke innebærer krav om vandelsvurdering av den nærstående. Vandelsvurdering av personer som er nærstående til personer med vesentlig innflytelse på virksomheten, skal kun skje dersom også denne personen (den nærstående), etter en konkret vurdering, anses å ha vesentlig innflytelse på virksomheten.

2.4.5 Innholdet i vandelskravet

2.4.5.1 Gjeldende rett

Etter alkoholloven kreves det i dag «uklanderlig vandel» i forhold til alkohollovgivningen og bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål, samt skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen. Dette omfatter også lovbrudd hvor det ikke ilegges en straffereaksjon, men en administrativ reaksjon, jf. for eksempel lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven) § 10-2. Dette innebærer, i følge fast praksis og tolkning av bestemmelsen, at relevante lovbrudd kan legges til grunn dersom bevillingsmyndigheten kan sannsynliggjøre at lovbruddet er begått av den person som vandelsvurderes. Det kreves her alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Etter det lignende vandelskravet i serveringsloven kreves i dag at bevillingsmyndigheten med kvalifisert sannsynlighetsovervekt kan godtgjøre at bestemmelser i straffelovgivningen, herunder straffebestemmelser i skatte- og avgiftslovgivningen og regnskapslovgivningen, er overtrådt av den person som vandelsvurderes, på en måte som vil være uforenlig med drift av serveringssted.

2.4.5.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet foreslo departementet å opprettholde kravet til at personer som skal vandelsvurderes må ha utvist «uklanderlig vandel» i forhold til alkohollovgivningen og bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål, samt skatte- og avgifts- og regnskapslovgivningen.

Sosialdepartementet foreslo videre at vandelsvurderingen etter alkoholloven tematisk skulle utvides tilsvarende serveringslovens vandelsbestem-

melse. For utvidelsen, dvs. for annen lovgivning som er uforenlig med driften av virksomheten, ble det foreslått å legge serveringslovens krav til kvalifisert sannsynlighetsovervekt til grunn. For slike lovbrudd ville det etter forslaget derfor ikke kreves «uklanderlig vandel», men at man «må ikke ha begått» slike lovbrudd.

Sosial- og helsedirektoratet uttaler:

«Departementet foreslår å tematisk utvide vandelsvurderingen etter alkoholloven til å omfatte brudd på enhver annen lovgivning dersom overtredelsen er uforenlig med driften av virksomheten. Det kreves her kvalifisert sannsynlighetsovervekt som i serveringsloven.

Direktoratet støtter en utvidelse av temaet for vandelsvurderingen, da vi ser at det i enkelte tilfeller kan være behov for en videre vandelsvurdering enn dagens § 1-7b åpner for.»

Bergen kommune påpeker at departementets forslag innebærer et todelt system for vandelsvurderingen, alminnelig sannsynlighetsovervekt og kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Kommunen anser dette som uheldig, og foreslår at alminnelig sannsynlighetsovervekt skal gjelde for alle deler av vandelsvurderingen, både etter alkoholloven og serveringsloven.

Reiselivsbedriftenes landsforening (RBL) har følgende synspunkter på forslagene til endring av vandelskravet:

«I følge departementets høringsnotat foreslås det å utvide vandelskravet til også å omfatte annen lovgivning når dette er uforenlig med driften av virksomheten. Videre foreslås det for denne typen overtredelser å legge til grunn et krav om «kvalifisert sannsynlighetsovervekt» ved bevisvurderingen.

Etter RBLs oppfatning er dette en utvidelse av vandelskravet som ligger langt utenfor alkohollovens intensjon og det som naturlig hører hjemme i en regulering av skjenking av alkohol.

...

Etter vår oppfatning bør man således være meget forsiktig med å innføre sanksjonsregler i alkoholloven for eventuelle overtredelser av annen lovgivning. Sanksjonene tilligger her den aktuelle særlovgivning, noe den prinsipielt også bør gjøre. ...

For det tilfellet at departementet opprettholder sitt forslag blir det etter vår oppfatning meget uoversiktlig når man i så fall opererer med to forskjellige skjønstemaer («uklanderlig vandel»/«uforenlig med driften av virksomheten») samt forskjellig krav til bevisbedømmelse for disse. Departementet må også erindre at avgjørelsene her tilligger folkevalgte organer, uten kompetanse på de enkelte fagområder. ...

For øvrig er det RBLs oppfatning at en vandelsvurdering opp mot temaet «uforenlig med drift av virksomheten» er klart bedre egnet enn begrepet «uklanderlig vandel». Når man skal vurdere hvorvidt aktuelle lovbrudd er «uforenlig med driften av virksomheten», ligger selve formålet for vandelsvurderingen allerede innbakt i lovens bokstav. ...

Som allerede nevnt ovenfor vil RBL også sterkt fraråde at man innfører forskjellige krav til bevisbedømmelsen avhengig av hvorvidt forseelsen refererer seg til alkoholloven, lover som har sammenheng med alkohollovens formål, skatte- avgifts og regnskapslovgivningen, eller om denne refererer seg til overtredelser av annen lovgivning. Dette er for det første meget uoversiktlig og vil i tillegg ikke være praktisk gjennomførbart. Den kommunevalgte politiker som skal ta stilling til hvorvidt et lovbrudd som i utgangspunktet ikke har sammenheng med alkoholloven, vil selvsagt ikke hensynta det faktum at slike tilfeller fordrer «kvalifisert sannsynlighetsovervekt».

Justisdepartementet støtter i utgangspunktet høringsnotatets synspunkter om helhetsvurdering når det gjelder effektivisering av vandelskravet i alkoholloven, men mener det er behov for en nærmere vurdering, og skriver:

«Vandelskravet bør vurderes i forhold til den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 og protokoll 7 artikkel 4. Spørsmålet i forhold til artikkel 6 er om avslag på søknad om alkoholbevilling eller inndragning av en eksisterende bevilling på grunnlag av forvaltningens vandelsvurdering, kan anses som «criminal charge». Hvis det er tilfellet, følger det av EMK artikkel 6 at den involverte har visse prosessuelle rettigheter. Videre er uskyldpresumpsjonen forstått så vidt at statens representant ikke offisielt kan si at en person er skyldig i et lovbrudd før en slik skyld er fastslått av domstol. I relasjon til protokoll 7 artikkel 4 oppstår spørsmålet om dobbeltstraff. Høyesterett har behandlet lignende spørsmål i en rekke avgjørelser de siste år.»

Foreningen Bedre Uteliv har detaljerte merknader til forslaget. Foreningen uttaler blant annet:

«Vandelskravet er knyttet opp mot forhold som ikke er av alkoholpolitisk karakter. Dette innebærer at man ved inndragning av bevilling vil komme i den situasjon at alkoholloven benyttes til formål som ikke er omfattet av lovens formålsbestemmelse.

En slik bruk av loven vil kunne medføre at inndragning ligger utenfor lovens formål og således får bruk av straff jfr. Grunnlovens § 96 og EMK art. 6.»

2.4.5.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet har funnet grunn til å se nærmere på om andre typer lovbrudd enn de som i dag omfattes av alkoholloven, bør omfattes av dagens vandelskrav.

Etter serveringsloven omfattes brudd på enhver straffebestemmelse av vandelsvurderingen dersom overtredelse er begått på en måte som er uforenlig med driften av serveringssted. Nærings- og handelsdepartementet har videre foreslått endringer i bestemmelsen for å klargjøre at den også skal omfatte lovbestemmelser som sanksjoneres administrativt. Dette innebærer ikke at enhver lovovertrødelse vil få betydning i vurderingen av om bevilling skal gis. Lovbruddet må være av en slik karakter at vedkommende kan anses uskikket til å drive serveringsvirksomhet. Det betyr likevel ikke at overtredelsen må være begått i relasjon til slik virksomhet. Videre må lovbruddet ha en viss dimensjon som ut fra en helhetsvurdering gjør vedkommende uskikket til å drive slik virksomhet. Avgjørende faktorer for om en lovovertrødelse kan medføre at bevilling nektes/inndras, er lovbruddets grovhet. En enkelt lovovertrødelse vil sjelden alene medføre nektelse eller inndragelse. Antall overtredelser er derfor også av stor relevans i forhold til bevillingsspørsmålet.

I høringsnotatet foreslo departementet å utvide alkohollovens vandelsbestemmelse slik at den tematisk også ville omfatte de forhold som serveringsloven omfatter, inkludert forslagene til presisering av at vandelskravet omfatter også lovbrudd som sanksjoneres administrativt.

Departementet har merket seg at mange høringsinstanser ser problemer knyttet til dette forslaget. Departementet har blant annet merket seg synspunktet om at en slik tematisk utvidelse vil være uheldig og innebære en regulering utover det som hører hjemme i alkoholloven.

Departementet ser at den foreslåtte utvidelse vil kunne medføre en uhensiktsmessig utvidelse sett i forhold til alkohollovens virkeområde og formål. Videre er departementet av den oppfatning at en harmonisering av vandelskravets ordlyd med ordlyden til vandelskravet i serveringsloven, ikke automatisk ville innebære harmoniserte bestemmelser. Dette fordi de begrep som benyttes i bestemmelsens ordlyd vil måtte tolkes i to ulike kontekster. Alkoholloven og serveringsloven har både ulike virkeområder og formål – konteksten vil derfor kunne medføre ulike tolkninger av likelydende regler. På denne bakgrunn er det departementets oppfatning at en harmonisering av vandelskravene i de to lovene ikke vil medføre noen forenkling for bevillingsmyndigheten. Tvert om kan usikkerhet knyttet til lov-

tolkning medføre forvanskning. Departementet skal bemerke at en forutsetning for en effektiv regel er at den er lett å forstå og enkel å håndtere. Departementet vil i denne sammenheng vise til høringsuttalelsen til Bergen kommune, inntatt ovenfor i kap. 2.4.3.2.

Forslaget om tematisk utvidelse av vandelsbestemmelsen som beskrevet her, ville innebære innføring av et tosporet beviskrav. Også på dette punkt har departementet merket seg høringsinstansenes syn, og ser at en bestemmelse med et tosporet vandelskrav kan oppfattes som problematisk.

På denne bakgrunn er Sosialdepartementet kommet til at det ikke er hensiktsmessig å opprettholde forslaget om at vandelsvurderingen etter alkoholloven tematisk utvides til å omfatte «annen lovgivning som er uforenlig med driften av virksomheten». I og med at forslaget om å utvide vandelsvurderingen tematisk ikke opprettholdes, faller også problemstillingen knyttet til et tosporet beviskrav i alkoholloven bort.

På den annen side kan det reises spørsmål om beviskravene for de to vandelskravene burde harmoniseres, selv om man ikke harmoniserer det tematiske innholdet. Sosialdepartementet skal, for alkohollovens del, bemerke at hensynet til å hindre at personer som ikke er egnet til det, driver virksomhet som involverer bevilling til å omsette alkoholholdig drikk, må veie tungt. Det er viktig å ikke stille slike beviskrav at det blir vanskelig for bevillingsmyndigheten å bruke de virkemidler loven hjemler. De innspillene Sosialdepartementet har fått, tyder på at allerede sannsynlighetsovervekt noen ganger kan vanskeliggjøre dette. Som det går frem innledningsvis, er det behov for å øke bevillingsmyndighetens muligheter til å benytte vandelsvurderingen til å skille ut useriøse aktører. En mindre streng vurdering knyttet til de krav som allerede ligger i alkohollovens vandelskrav, vil derfor ikke harmonere med de behov bevillingsmyndigheten har. Departementet vil derfor opprettholde dagens krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt for alkohollovens vandelskrav.

2.4.6 Videre arbeid med samordning av alkoholloven og serveringsloven

Høringsnotatets forslag om å harmonisere vandelskravene i alkoholloven og serveringsloven kom i stand etter et samarbeid mellom Sosialdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet, og det er foreslått tilsvarende endringer i serveringslovens vandelskrav som de som ble foreslått i høringsnotatet om endringer i alkoholloven.

Etter høringsrunden har Sosialdepartementet

drøftet de aktuelle problemstillingene med Nærings- og handelsdepartementet, som er enig i Sosialdepartementets konklusjoner. Dette innebærer at heller ikke Nærings- og handelsdepartementet vil foreslå noen tematisk harmonisering av serveringslovens vandelskrav med vandelskravet i alkoholloven.

Samtidig legger også Nærings- og handelsdepartementet til grunn at det er grunnlag for å opprettholde forslaget om å harmonisere personkretsen i de to lovenes vandelsbestemmelser.

Departementene er av den oppfatning at mye dermed er gjort for å lette bevillingsmyndighetens arbeid. På den annen side legger departementene til grunn at arbeidet med å se nærmere på samordnings- og harmoniseringsbehov i de to lovene vil fortsette, både når det gjelder vandelskravene spesielt og bevillingsordningene i de to lovene mer generelt.

2.4.7 Andre endringer knyttet til alkohollovens bestemmelse om vandelskrav

I høringsnotatet ble det foreslått å oppheve hjemmelen i § 1-7b tredje ledd til å gi forskrifter om innholdet i og dokumentasjon av vandelskravene.

Kun *Justisdepartementet* har uttalt seg om forslaget.

«I høringsnotatet på side 25 fremholder Sosialdepartementet at en ikke ser behovet for å opprettholde adgangen i § 1-7b tredje ledd til å gi forskrifter om vandelskravet. Siden den foreslåtte vandelsbestemmelsen oppstiller så skjønnsmessige kriterier, er det et sterkt behov for å regulere vandelskravet nærmere gjennom forskrift. Det er derfor god grunn til å opprettholde forskriftshjemmelen i § 1-7b.»

Departementet opprettholder på denne bakgrunn forskriftshjemmelen.

2.4.8 Forholdet til vurderingen etter alkoholloven § 1-7a

2.4.8.1 Gjeldende rett

Etter § 1-7a første ledd annet punktum kan det ved bevillingsmyndighetens skjønnsmessige vurdering av om bevilling skal gis, legges vekt på om bevilings søker og personer som nevnt i § 1-7b første ledd er egnet til å ha salgs- eller skjenkebevilling.

2.4.8.2 Høringsnotatets vurderinger og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet ble det presisert hvilken selvstendig betydning bestemmelsen i § 1-7a har, og vil ha, etter de foreslåtte endringene i § 1-7b. Departementet foreslo å videreføre bestemmelsen.

Bare et fåtall høringsinstanser har kommentert forholdet til alkoholloven § 1-7a. De som har uttalt seg, er positive til å beholde egnethetsbestemmelsen i § 1-7a.

Drammen kommune skriver:

«Vi støtter ... forslaget om å beholde bestemmelsen i alkoholloven § 1-7a første ledd annet punktum som hjemler vurdering av egnethet i forhold til å ha bevilling. Vi har erfart at det av og til avdekkes forhold, blant annet gjennom politiets vurdering, som bør tillegges vekt i vurderingen av om bevilling skal gis, men som ikke omfattes av bestemmelsene i § 1-7b.»

Oslo kommune foreslår følgende:

«Oslo kommune vil foreslå at både styrer og stedfortreder blir omfattet av egnethetsbestemmelsen, og viser til at styrer og stedfortreder ikke kommer inn under definisjonen av «personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten». Oslo kommune har erfaring med at sentrale personer formelt *flyttes* til roller slik at de unngår vandelsvurdering etter alkoholloven og kommunen ber om at departementet i lovrevisjonen tar sikte på å forhindre slike omgåelser av loven.»

2.4.8.3 Departementets vurderinger og forslag

Etter § 1-7a første ledd annet punktum kan det, ved bevillingsmyndighetens skjønnsmessige vurdering av om bevilling skal gis, legges vekt på om bevilings søker og personer som nevnt i § 1-7b er egnet til å ha salgs- eller skjenkebevilling.

Departementet er kjent med at enkelte bevillingsmyndigheter finner forholdet mellom vandelsvurderingen i § 1-7b og bestemmelsen i § 1-7a første ledd annet punktum uklart.

Departementet skal bemerke at skjønnsvurderingen etter § 1-7a er videre enn bestemmelsen etter § 1-7b. Etter § 1-7a kan det legges vekt på andre lovbrudd enn de som er relevante etter § 1-7b. Det vil eksempelvis kunne legges vekt på om bevilings søker og andre personer som nevnt i § 1-7b tidligere har overtrådt diskrimineringsforbudet i straffeloven, eller om det tidligere har vært problemer med diskriminering ved utestedet. Det gjelder selv om overtredelsen ikke inngår i vandelsvurderingen etter § 1-7b, eller er av en slik karakter at den ikke fø-

rer til inndragning i henhold til § 1-8. Det kan etter § 1-7a etter omstendighetene også legges vekt på forhold som ikke knytter seg til lovbrudd, men som mer går på personlige egenskaper ved personene, for eksempel alvorlige psykiske problemer, rusproblemer eller vedkommendes evne til å håndtere forretninger for øvrig. I tillegg kan forhold som er vurdert i henhold til § 1-7b, men som ikke ga grunnlag for å fastslå at kravet til vandel ikke var oppfylt, legges vekt på i en helhetsvurdering etter § 1-7a første ledd annet punktum. Denne bestemmelsen vil derfor fortsatt ha selvstendig betydning.

Til Oslo kommunes forslag om å inkludere styrer og stedfortreder i den personkrets som skal egnethetsvurderes etter § 1-7a, skal departementet bemerke følgende: Etter departementets oppfatning bør personkretsen etter §§ 1-7a og 1-7b være den samme. Det er videre departementets oppfatning at det ville føre for langt å inkludere også styrer og stedfortreder i denne personkretsen. For øvrig minnes det om at både styrer og stedfortreder, etter en konkret vurdering hvor både styrer-/stedfortrederansvaret og øvrig tilknytning til virksomheten tas hensyn til, i enkelte tilfeller kan anses å ha vesentlig innflytelse på virksomheten, noe som igjen innebærer at de skal vandelsvurderes etter § 1-7b og også omfattes av vurderingen etter § 1-7a.

På denne bakgrunn opprettholder departementet sitt syn på at bestemmelsen i § 1-7a bør beholdes.

2.5 Dokumentasjonskrav

2.5.1 Gjeldende rett

Etter alkoholloven § 1-7 tredje ledd kan kommunen pålegge søkeren å dokumentere de opplysninger som er nødvendige for å kunne ta stilling til om kravene i §§ 1-7b og 1-7c er oppfylt.

Bevillingsmyndigheten må likevel kontrollere om opplysningene er korrekte, og må innhente de opplysningene søkeren ikke kan fremskaffe selv.

Som eksempel på dokumentasjon kan nevnes utskrift fra Regnskapsregisteret som viser at årsoppgjør og revisjonsberetning er levert, firmaattest som viser hvem som har de vesentlige økonomiske interessene i virksomheten, samt bekreftelse fra skatte- og avgiftsmyndighetene om at det ikke foreligger forfalte utestående krav på skatter og avgifter. Det er uklart om bevillingsmyndigheten kan innhente opplysninger om finansieringsplan, driftsbudsjett og likviditetsbudsjett med hjemmel i alkoholloven § 1-7 slik den lyder i dag.

I den danske lovgivning om restaurations- og hotelvirksomhet m.v. kan bevillingsmyndigheten innhente og legge vekt på opplysningene som fremkommer i finansieringsplan, driftsbudsjett og likviditetsbudsjett for virksomheten, herunder om det må anses godtgjort at virksomheten vil bli drevet for bevillingssøkers egen regning og risiko. Dette kan bl.a bidra til å avdekke stråmannsvirksomhet.

2.5.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet ble det foreslått å hjemle kommunens adgang til å kreve at søker dokumenterer driftsbudsjett, finansieringsplan og likviditetsbudsjett i et nytt annet punktum i alkoholloven § 1-7 tredje ledd.

Relativt mange høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. Generelt er inntrykket at kommunene stiller seg positive til forslaget, mens næringen går mot.

Flekkelfjord kommune, Skien kommune, Trondheim kommune og Drammen kommune støtter forslaget, men sistnevnte påpeker likevel følgende:

«Imidlertid bør man ha et realistisk forhold til i hvilken grad økt mulighet for å kreve kommunalt innsyn i finansieringsgrunnlag for etablering, vil komme useriøs virksomhet til livs. Det er ikke uvanlig at det finansielle grunnlaget for serverings-/skjenkevirksomhet bygger på «kontantprinsippet» og er ganske «løst og ontrentlig» fundert. Dermed vil det være vanskelig å skaffe innsikt i det økonomiske grunnlaget, og verdien av det framlagte materialet vil i en del tilfelle være liten.»

Oslo kommune stiller seg positiv til departementets forslag om at dokumentasjonskravet i § 1-7 tredje ledd utvides, slik at kommunen kan kreve fremlagt finansieringsplan, driftsbudsjett og likviditetsbudsjett fra bevillingssøker. Kommunen uttaler videre:

«Hvilken type dokumentasjon som ellers bør kreves i forbindelse med søknad om bevilling, må kunne ses i sammenheng med hvem som skal vandelsvurderes. Det anses hensiktsmessig å ha et fleksibelt dokumentasjonskrav, spesielt ved mistanke om stråmannsvirksomhet, som er meget ressurskrevende og vanskelig å påvise. Det må også gis anledning til å etterprøve dokumentasjonskravene.

Det bør vurderes å innføre en egenerklæring fra søker på ulike forhold som er relevant for driften av et serverings- og skjenkested.»

Bergen kommune uttaler følgende:

«En stiller seg positiv til at loven endres slik at man har en klar hjemmel for å kreve fremlagt finansieringsplan m.v. ... Det man kan lese ut av materialet er hvordan virksomheten er tenkt finansiert, hvor kommer pengene fra. Man kan se om de forutsatte inntekter står i forhold til de antatte utgifter, man kan se hvilke utgiftsposter som beregnes. Ved fremleggelse av leiekontrakter vil bevillingsmyndigheten kunne se om det betales en tilnærmet normal husleie eller om noen tar ut en form for utbytte gjennom en kunstig høy husleie.

Problemet kan være å spore midlene i private lån. ...

I tillegg til at det skal kunne kreves budsjetter bør det vurderes å ta inn i loven en hjemmel som gir bevillingsmyndigheten anledning til å kreve fremlagt regnskaper. ...

En ser for seg at en rekke av de som søker om nye bevillinger ikke har tilstrekkelige kunnskaper til å sette opp budsjetter, finansieringsplaner osv. ...

På bakgrunn av dette ber vi om at departementet lager en veiledning som bevillingsmyndigheten kan gi ut til søkere som ikke evner å gjøre dette på egenhånd og som heller ikke har profesjonell hjelp. En slik veileder vil lette bevillingsmyndighetens arbeid betraktelig.»

Sosial- og helsedirektoratet uttaler følgende:

«Direktoratet er opptatt av at næringen skal bestå av seriøse aktører. Et krav om finansieringsplan vil kunne bidra til at kun seriøse aktører med forsvarlig økonomi søker om kommunale salgs- og skjenkebevillinger. Dette vil kunne lette bevillingsmyndighetens kontroll med stråmannsvirksomhet og motvirke økonomisk kriminalitet.

Den foreslåtte bestemmelsen vil utløse en handlingsplikt for en bevillingssøker til å legge frem finansieringsplan m.m. dersom kommunen anser dette nødvendig for at det skal anses godtgjort at virksomheten vil bli drevet for bevillingssøkerens egen regning. Finansieringsplan og likviditetsanalyse vil i tillegg synliggjøre om finansieringen fremstår som realistisk og om driftsplanen er mulig å gjennomføre. På denne måten vil bevillingsmyndighetene på et tidlig stadium kunne luke vekk useriøse aktører.

Sosial- og helsedirektoratet støtter således forslaget om å gi kommunene mulighet til å kreve fremlagt slike finansieringsplaner i de tilfeller de finner det nødvendig.»

Landsorganisasjonen i Norge (LO) skriver følgende:

«LO vil, i likhet med høringen om endringer i serveringsloven, kreve at det i søknad om skjenkebevilling skal være obligatorisk med leiekontrakt og finansieringsplan. .»

Hotell- og restaurantarbeiderforbundet (HRAF) støtter LOs syn.

Foreningen Bedre Uteliv stiller imidlertid spørsmål ved hva kommunen skal benytte et budsjett til. Foreningen påpeker videre følgende:

«Det skal også påpekes at man etter norsk lovgivning ikke er forpliktet til å ha et budsjett. Det blir da noe kunstig at man gjennom en lov som skal ivareta alkoholpolitiske hensyn skal pålegges å utvikle budsjetter for et byråkrati som på ingen måte har kompetanse på området.»

Norges Colonialgrossisters Forbund finner det ikke dokumentert at potensielle brudd på alkoholloven kan avverges ved å følge opp forslaget om hjemmel for at kommunen kan kreve fremlagt finansieringsplan og drifts- og likviditetsbudsjetter.

Reiselivsbedriftenes landsforening (RBL) uttaler følgende:

«Etter RBLs oppfatning vil en regel om at kommunene kan kreve fremlagt finansieringsplan, driftsbudsjett og likviditetsbudsjett neppe bidra til at man avdekker verken indirekte eierskap eller såkalt stråmannsvirksomhet, og dette bør derfor utelates. ...

Som et ledd i god økonomistyring bør enhver næringsdrivende selvsagt utarbeide både finansieringsplan, driftsbudsjett og likviditetsbudsjett. Bortsett fra for aksjeselskapers vedkommende (aksjelovens § 6-12) er imidlertid dette ikke lovfestet. Når man da f.eks. ut fra regnskapsmessige hensyn ikke har sett det nødvendig å pålegge næringsdrivende å utarbeide planer og budsjetter, kan vi vanskelig se at dette skal være nødvendig bare for skjenkesteders vedkommende.

RBL er for øvrig sterkt i mot at man her i realiteten innfører en adgang for de forskjellige kommunale organer til å overprøve de vurderinger vedkommende driver har gjort rundt de økonomiske forutsetninger for driften, jfr. den referanse departementet gir til sin uttalelse i Ot. prp. nr. 7 (1996–97). Vi finner det langt utenfor både kommunestyrenes (eller de kommunale organer som avgjørelsen måtte tilligge) kompetanse og alkohollovens formål, at disse skal kunne «luke ut de prosjektene som ikke vil klare seg i markedet.»

2.5.3 Departementets vurderinger og forslag

Erfaringene med strengere krav til bevillingshavere, herunder strengere vandelskrav, som ble inn-

ført ved lovrevisjonen i 1998 er positive. Flere kommuner har imidlertid gitt uttrykk for at de fortsatt har problemer med å avdekke for eksempel stråmannsvirksomhet og andre uheldige økonomiske forhold. Departementet har derfor funnet grunn til å foreslå å hjemle en uttrykkelig adgang for kommunen til å kreve at bevilningssøker fremlegger finansieringsplan, drifts- og likviditetsbudsjetter.

Etter departementets mening er det ikke grunnlag for i utgangspunktet å pålegge alle søkere en plikt til å fremlegge en slik plan og slike budsjetter som standard vedlegg til en bevilningssøknad. Etter forslaget kan kommunen innhente slik dokumentasjon ved behov, eksempelvis i de tilfeller hvor det etter kommunens vurdering anses nødvendig for å få et godt nok bilde av om det anses godtgjort at virksomheten vil bli drevet for bevilningssøkerens egen regning, jf. alkoholloven § 1-4b hvor det går frem at «[b]evilling etter denne lov gis til den for hvis regning virksomheten drives.» Tilsvarende kan kommunen unnlate å be om slik dokumentasjon der kommunen ikke mener det er behov for dette.

Departementet vil anta at det ikke er så ofte bevilningsmyndigheten vil ha behov for å innhente finansieringsplan og drifts- og likviditetsbudsjetter, men at det i enkelte tilfeller, etter en vurdering av den ordinære søknaden og øvrig dokumentasjon, fortsatt er uklart hvem som for eksempel er den egentlige eier. I slike tilfeller kan nettopp finansieringsplan, drifts- og likviditetsbudsjetter gi nyttig tilleggsinformasjon.

Departementet er enig med bransjens organer i at et krav om å legge frem finansieringsplan og drifts- og likviditetsbudsjetter representerer en ekstra byrde for bevilningssøker. Departementet vil derfor anbefale de kommunale bevilningsmyndigheter å innhente slike opplysninger bare etter å ha vurdert det som nødvendig i det konkrete tilfellet, herunder vurdert at bevilningsmyndigheten har kompetanse til å nyttiggjøre seg de opplysningene den derved får. På den annen side vil departementet ikke pålegge kommunen noen plikt til å redegjøre for eller godtgjøre sitt behov for finansieringsplan og drifts- og likviditetsbudsjetter i den enkelte saken.

På denne bakgrunn foreslår departementet et nytt annet punktum i alkoholloven § 1-7 tredje ledd som uttrykkelig gir kommunen hjemmel til, ved behov, å kreve at bevilningssøker fremlegger finansieringsplan og drifts- og likviditetsbudsjetter.

2.6 Styrers og stedfortreders plikter

2.6.1 Gjeldende rett

Av alkoholloven § 1-7c annet ledd fremkommer det at det påhviler styrer og i dennes fravær stedfortreder å føre tilsyn med utøvelsen av en salgs- eller skjenkebevilling. Styrer og stedfortreder må gjennom en obligatorisk kunnskapsprøve dokumentere at de har kunnskap om alkoholloven og forskrifter gitt med hjemmel i loven.

2.6.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet ble det foreslått å utvide forskriftshjemmelen i alkoholloven § 1-7c sjette ledd slik at den hjemler forskriftsfesting av styrer og stedfortreders plikter, herunder deres plikt til å legitimere seg overfor bevilningsmyndighetens kontrollører. Tilsvarende burde bestemmelsene om plikter for bevilningshaver etter eksempelvis alkoholforskriften §§ 1-3 og 4-3, omhjemles til nye forskriftshjemler i §§ 3-9, 3A-8 og 4-7.

Flere kommuner støtter forslaget, bla *Bergen, Drammen, Flekkefjord og Oslo kommuner*. Førstnevnte mener bestemmelser om legitimasjonsplikt bør tas inn i loven.

Sosial- og helsedirektoratet støtter forslaget om å regulere styrer og stedfortreders plikter i forskrift i medhold av alkoholloven § 1-7c. *Norges Colonialgrossisters Forbund* mener at dagens regelverk er tilstrekkelig for dagligvarebutikker.

Justisdepartementet har følgende synspunkter:

«Forskriftshjemmelen etter annet punktum til å pålegge styrer forpliktelser er vid. Tilsvarende bestemmelser foreslås i §§ 3-9, 3A-8 og 4-7. Det er noe uklart hva som ligger i begrepet «plikt til å sikre at bevilling utøves i henhold til bestemmelser gitt i og i medhold av denne lov». Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité uttalte i Innst. S. nr. 296 (1995–96) at det er grunn til å vise varsomhet med bruken av forskriftshjemler når det gjelder regler som gir rettigheter eller plikter for borgerne. Det bør derfor fremgå av lovteksten hva slags typer plikter det kan være aktuelt å pålegge den ansvarlige.»

2.6.3 Departementets vurderinger og forslag

Ved alkohollovrevisjonen i 1997 ble det lagt vekt på å styrke kravene til styrer og stedfortreder. Det ble understreket at det skulle være en realitet i det å inneha stillingene, og det ble stilt vandelskrav og krav om bestått kunnskapsprøve. Det er derfor viktig at den som er godkjent av bevilningsmyndighe-

ten som styrer og stedfortreder også er den som til daglig faktisk fører tilsyn med utøvelsen av bevillingen. Tilbakemeldinger fra kommuner viser at dette kan være et problem i storbyer med hyppige utskiftninger, og at det ikke er uvanlig at andre uregistrerte personer i praksis fungerer som styrer.

Departementet mener derfor at det er viktig at bevillingsmyndighetenes kontrollører må kunne be om at de som hevder å være styrer eller stedfortreder etter en bevilling legitimerer seg, og at dette hjemles uttrykkelig. Etter en helhetsvurdering er departementet enig med Bergen kommune i at det lovhjemles en plikt for styrer og stedfortreder til å legitimere seg overfor kommunens kontrollører, i stedet for at det gis hjemmel til i forskrift å pålegge slik plikt, og vil foreslå et nytt sjette ledd i alkoholloven § 1-7c. I tillegg foreslår departementet at forskriftshjemmelen i § 1-7c sjette ledd blir nytt syvende ledd, og utvides slik at den også hjemler forskrift som fastsetter plikter for styrer og stedfortreder som anses nødvendige for utøvelsen av effektiv kontroll.

Hensynet til et mest mulig ryddig regelverk tilsier at de pliktene for styrer og stedfortreder som er hjemlet i alkoholforskriften §§ 1-3 og 4-3, herunder plikt til å føre tilsyn med at utøvelsen av bevillingen skjer i samsvar med loven og bevillingen, hjemles i den nye forskriftsbestemmelsen.

2.7 Kommunale kontrollutvalg og andre sider ved kommunens kontroll

2.7.1 Gjeldende rett

Etter alkoholloven § 1-9 første ledd skal kommunen føre kontroll med kommunale bevillinger for salg og skjenking, samt for statlige bevillinger etter alkoholloven § 5-3 første ledd (skjenkebevilling til befalsmesser). Etter alkoholloven § 1-9 annet ledd skal departementet føre kontroll med øvrige statlige bevillinger etter alkoholloven §§ 5-2 og 5-3 (skjenkebevillinger på fly, tog, skip og på befalsmesser knyttet til sikkerhetsklarerte anlegg).

Etter lovens § 1-9 tredje ledd kan departementet gi forskrifter om denne kontrollen, herunder om utøvelsen av kontrollen og opprettelse av kontrollutvalg. I alkoholforskriften kapittel 10 er det gitt forskrifter om at hver kommune plikter å ha kontrollutvalg. Det er også gitt nærmere regler for kontrollutvalgets virksomhet.

2.7.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet ble det foreslått å endre forskriftshjemmelen slik at den ikke lenger ville omfatte adgang til å gi forskrifter om opprettelse av kontrollutvalg, dvs. forskrifter om en bestemt organisering av kontrollen med salgs- og skjenkestedene.

Videre varslet departementet at det, i forbindelse med den forskriftsrevisjonen som skal følge denne lovrevisjonen, vil bli vurdert å endre forskriftens bestemmelser om utøvelse av kontrollen. Dette både når det gjelder bestemmelser om antall kontrollører, og når det gjelder bestemmelser om forholdet mellom kontrollørene og bevillingshaver.

Kommunenes Sentralforbund (KS) mener at forslaget om å oppheve kravet til kontrollutvalg gir kommunene større frihet til organisering av sitt alkoholpolitiske arbeid ut fra lokale forhold, og støtter derfor forslaget.

Med unntak av *Larvik kommune*, er også de kommuner som har uttalt seg enige i at kravet til kontrollutvalg bør oppheves. *Flekkjøfjord kommune* er representativ for de kommuner som har uttalt seg når kommunen uttaler at de lokale forhold bør være avgjørende for hvordan man best kan utøve kontroll med salgs- og skjenkestedene.

Sosial- og helsedirektoratet og *Fylkesmannen i Buskerud* uttrykker sin støtte til forslaget.

Også *Hotell- og restaurantarbeiderforbundet (HRAF)* mener at kommunene må ha frihet til å organisere kontrollvirksomheten på den måte som finnes hensiktsmessig.

Actis er uenig i forslaget. Det er også *Arbeidernes Edruskapsforbund*, som mener at det at noen politikere til enhver tid overvåker dette området skaper bevissthet om problematikken. Også *Det Norske Totalavholdsselskap (DNT)* mener at ordningen med kontrollutvalg fortsatt bør være lovpålagt. *Norges Colonialgrossisters Forbund* mener at det bør legges opp til ensartet praksis fra kommune til kommune.

Til den varslede forskriftsrevisjonen, herunder spørsmålet om kontrollørens plikter overfor bevillingshaver, skriver *Reiselivsbedriftenes landsforbund (RBL)* følgende:

«Som det korrekt uttrykkes i høringsnotatet er bevillingshavers rettssikkerhet avhengig av at han har mulighet til å bli kjent med og kunne imøtegå de opplysninger som kontrollørene nedfeller i sin rapport.

RBL tillater seg å bemerke at særlig muligheten for å imøtegå kontrollørens opplysninger i mange tilfeller ikke er til stede slik kontrollene gjennomføres i dag. Ved mange av skjenkekontrollene har den eller de observerte for-

latt stedet når kontrollørene gir seg til kjenne. Når kontrollørene så redegjør for sine observasjoner er det ikke lenger mulig for skjenkestedet å sikre bevis i forhold til identitet osv, til den eller de aktuelle personer som kontrollørene mener ikke oppfyller lovens krav. Dette er etter vår oppfatning en meget sterk tilsidesettelse av skjenkestedenes rettssikkerhet, da disse reelt sett ikke har mulighet til å imøtegå kontrollørenes opplysninger.

I forbindelse med departementets forskriftsrevisjon anmoder vi derfor om at dette hensyn ivaretas, f eks ved at kontrollørene pålegges å gjøre seg til kjenne når vedkommende gjest forlater stedet. På denne måten blir det mulig for skjenkestedet å gjøre seg opp en berettiget formening om kontrollørenes observasjoner samt få avklart hvorvidt den påståtte åpenbare beruselse kan ha andre årsaker. Tankegangen må ikke være slik at man da kanskje «går glipp» av eventuelle flere overtredelser.»

Oslo kommune uttaler:

«Oslo kommune ber departementet innføre en bestemmelse som hjemler en plikt for kontrollørene å legitimere seg for bevilingshaver etter endt kontroll, og opplyse om forhold som er avdekket under kontrollen.»

2.7.3 Departementets vurderinger og forslag

2.7.3.1 Kommunale kontrollutvalg

Departementet ønsker å forenkle statlig regelverk rettet mot kommunesektoren, uten samtidig å ta fra kommunene viktige politiske styringsredskaper. Høringsnotatets forslag harmonerer med regjeringens retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren, hvor det går frem at bestemmelser som pålegger kommunene å opprette bestemte organer og lignende bør unngås.

Departementet mener at det er av stor alkoholpolitisk betydning at hver kommune har ansvar for kontroll med sine salgs- og skjenkesteder, og tar dette ansvaret alvorlig. På den annen side er det departementets oppfatning at den enkelte kommune, på bakgrunn av sin kjennskap til de lokale forholdene, selv best kan ta stilling til hvordan kontrollen med salgs- og skjenkestedene skal organiseres. Det er departementets oppfatning at den politiske styring med og overvåking av kontrollen med salgs- og skjenkestedene ivaretas gjennom kravet til kommunal alkoholpolitisk handlingsplan, og at det ikke i tillegg er nødvendig at kommunene pålegges en bestemt organisering av kontrollvirksomheten. Forslaget innebærer at det vil være opp til den enkelte kommune å vurdere hvordan kontrol-

len med salgs- og skjenkesteder skal organiseres. Departementets oppfatning er at det er en fordel at kommunene kan velge om det skal opprettes kontrollutvalg, eller om kontrollen vil være bedre tilpasset de lokale forholdene dersom den er organisert på en annen måte. Departementet er ikke enig med Norges Colonialgrossisters Forbund når de uttaler at det bør legges opp til ensartet praksis fra kommune til kommune. Etter departementets mening er forskjellene kommunene i mellom så store, blant annet med hensyn til antall salgs- og skjenkesteder, at kommunene bør stå fritt til å organisere kontrollen på ulik måte. Departementet skal bemerke at forslaget også legger bedre til rette for interkommunalt samarbeid om kontrolloppgaver etter alkoholoven, for de kommuner som finner en slik løsning hensiktsmessig.

Departementet vil presisere at forslaget ikke berører kommunens ansvar for å føre kontroll med kommunale salgs- og skjenkebevillinger. Dette ansvaret vil fortsatt tillige kommunen som bevilningsmyndighet, jf. § 1-9 første ledd.

Departementet vil også presisere at det etter forslaget fortsatt vil være hjemmel til å gi forskrifter om innholdet i kontrollansvaret. Det innebærer blant annet at saksbehandlingsreglene i dagens forskrift kan opprettholdes, og at det kan gis nærmere bestemmelser om hvilke forhold kontrollen skal rette seg mot.

Forslaget innebærer at det vil være opp til den enkelte kommune å vurdere hvordan kontrollen med salgs- og skjenkesteder skal organiseres. Departementets oppfatning er at det er en fordel at kommunene kan velge om det skal opprettes kontrollutvalg, eller om kontrollen vil være bedre tilpasset de lokale forholdene dersom den er organisert på en annen måte.

På denne bakgrunn opprettholder departementet forslaget om å endre forskriftshjemmelen i § 1-9 slik at den ikke lenger omfatter adgangen til å gi forskrifter om opprettelse av kontrollutvalg og øvrig organisering av kontrollen med salgs- og skjenkestedene.

Som følge av forslaget må alkoholforskriften kapittel 10 endres. Departementet vil komme tilbake til dette på et senere tidspunkt, og vil i den forbindelse også vurdere de innspill som er kommet i høringsrunden her.

Etter alkoholforskriften skal alle salgs- og skjenkesteder kontrolleres så ofte som behovet tilsier, men minst 3 ganger pr. år. Også denne bestemmelsen vil bli vurdert endret i forbindelse med forskriftsrevisjonen. Spørsmålet om hyppigheten av kontrollen skal reguleres i forskrift må også ses i sammenheng med spørsmålet om innføring av internkontroll, se kap. 2.8 nedenfor.

2.7.3.2 Kontrollørenes plikter overfor bevillingshaver

Departementet kan gi forskrifter om utøvelsen av kontrollen. Dette gir blant annet hjemmel til å regulere forholdet mellom kontrollørene og bevillingshaver. Bevillingshavers rettssikkerhet er avhengig av at han har mulighet til å bli kjent med og kunne imøtegå de opplysninger som kontrollørene nedfeller i sin rapport. Det er derfor viktig at kontrollørene legitimerer seg overfor kontrollørene og opplyser om sine funn på stedet. Samtidig har kontrollørene behov for å utføre sin kontroll uten avbrytelser og innblanding.

I forbindelse med den varslede forskriftsrevisjonen tar departementet sikte på å endre forskriften om kontroll slik at ovennevnte hensyn kan ivaretas bedre. De innspill som er kommet i høringsrunden, vil bli vurdert i den forbindelse.

2.8 Internkontroll

2.8.1 Gjeldende rett

Det følger av alkoholloven at det enkelte salgs- og skjenkested har et ansvar for at utøvelsen av bevillingen skjer i samsvar med alkohollovens formål og bestemmelser.

I forbindelse med forrige større revisjon av alkoholloven, jf. Ot.prp. nr. 7 (1996–97), ble det tatt inn en bestemmelse i § 1-9 fjerde ledd om at departementet kan gi forskrifter om internkontroll for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av alkoholloven overholdes.

2.8.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet fremholdt departementet at det bør utformes forskrifter om at salgs- og skjenkesteder blir underlagt krav om internkontroll i forhold til kravene i alkoholloven og i bevillingen. Departementet varslet at forslag til forskrift vil bli presentert i forbindelse med forskriftsrevisjonen som skal følge opp lovarbeidet. I den sammenheng vil det bli gitt nærmere retningslinjer og veiledning om hva et slikt internkontrollsystem skal inneholde, og hvordan det kan utformes. Det vil også bli vurdert om plikten bør omfatte alle salgs- og skjenkebevillinger, eller om det skal gjøres unntak for ambulerende bevillinger og/eller bevillinger gitt for en bestemt del av året eller for en enkelt bestemt anledning.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) støtter forslaget, og uttaler videre:

«Det er viktig at det utformes klare retningslinjer og at det tas hensyn til at mange av aktørene i bransjen er små og med begrensede administrative ressurser.»

Hotell- og restaurantarbeiderforbundet (HRAF) uttaler lignende synspunkter. I tillegg mener *HRAF* at internkontroll ikke kan oppveie krav til kompetanse hos styrer og stedfortreder.

Trondheim kommune og *Skien kommune* er positive til forslaget. Sistnevnte påpeker at svært mange kommuner allerede stiller vilkår om internkontroll. Også *Flekkefjord kommune* er positiv til forslaget, og uttaler at man ikke kan se at forslaget vil by på særlige problemer for seriøse aktører. *Oslo kommune* er også positiv til forslaget, men kommunen understreker viktigheten av at forskriften utformes på en slik måte at kravet til interkontroll ikke blir for komplisert for bevillingshaverne.

Bergen kommune er positiv til alle tiltak som kan føre til at alkohollovens bestemmelser overholdes, men mener at departementet i stedet for å pålegge internkontroll bør utarbeide en veileder til virksomhetene, hvor det går frem hvordan lette administrerbare rutiner kan etableres for å sikre overholdelse av loven.

Sosial- og helsedirektoratet påpeker følgende:

«Det følger av alkoholloven at det enkelte salgs- eller skjenkestedet har et ansvar for at utøvelsen av bevillingen skjer i samsvar med alkohollovens formål og bestemmelser. Dette kan ivaretas med et internkontrollsystem. ...»

Direktoratet er ikke tilhenger av at det gjøres unntak fra kravet om internkontroll for bevillinger for en enkelt anledning eller for en bestemt del av året. Nettopp for store, uoversiktlige arrangementer er det ekstra viktig at det stilles krav om at ansvarlig bevillingshaver utarbeider en detaljert internkontrollplan for gjennomføring av arrangementet. ...»

Reiselivsbedriftenes landsforening (RBL) uttaler følgende:

«RBL synes at departementets forslag til innføring av internkontrollsystem er positivt. På denne måten tvinges skjenkestedene til i større grad å sette fokus på alkohollovens regler, noe som trolig også vil medføre at risikoen for brudd på alkoholloven reduseres. RBL kan imidlertid ikke se at det er praktisk med et slikt kontrollsystem for ambulerende bevillinger og bevillinger for en bestemt del av året/bestemt anledning.»

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) og deres medlemsorganisasjon *Handelens Ølsalgsråd* påpeker følgende:

«Det er ingen ting som skulle tilsi at det er behov for at dagligvarebutikkene underlegges krav om internkontroll i forhold til kravene i alkoholloven og bevillingen.»

Norges Colonialgrossisters Forbund fremfører tilsvarende synspunkter.

2.8.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet har vurdert om det bør innføres forskriftsfestet krav om at det enkelte salgs- og skjenkested skal ha et internt kontrollsystem.

Krav om et internt kontrollsystem vil innebære at bevillingshaver systematisk kontrollerer at de krav til virksomheten som er fastsatt i eller i medhold av loven, herunder i bevillingen, overholdes. Bevillingshaver må videre ha et system for hvordan eventuelle overtredelser av disse kravene skal rettes og følges opp for å sikre at overtredelsen ikke gjentas.

De fleste av de høringsinstansene som har uttalt seg, bekrefter departementets oppfatning om at krav om internkontroll vil bidra til å sikre at utøvelsen av bevillingen skjer i samsvar med alkohollovens formål og bestemmelser. Bare én kommune mener at en veileder ville være mer hensiktsmessig enn krav om internkontroll.

Departementet skal bemerke at kravet om internkontroll ikke innebærer at det stilles nye materielle krav til bevillingshaver, men bare knytter seg til et system for overholdelse av de krav som allerede påhviler bevillingshaver. Internkontrollsystemer operasjonaliserer gjeldende krav; de fastsetter ikke selv krav. Et krav om internkontroll vil slik sett ikke være spesielt tyngende for bevillingsmyndigheten, jf. blant annet uttalelsen fra Flekkefjord kommune. Et internt kontrollsystem i virksomheten vil videre lette kommunenes kontrollopgaver og gjøre tilsynet med effektivt. Det er departementets oppfatning at krav om internkontroll på en effektiv måte vil bidra til å sikre at utøvelsen av bevillingen skjer i lovlige former. På den annen side er departementet enig med HRAF i at internkontroll ikke vil erstatte behovet for kompetanse hos styrer og stedfortreder. Internkontroll må i denne sammenheng anses som et supplerende tiltak til allerede eksisterende krav om blant annet kunnskapsprøve for styrer og stedfortreder.

På denne bakgrunn mener departementet at det bør utformes forskrifter om at salgs- og skjenkesteder blir underlagt krav om internkontroll i forhold til kravene i alkoholloven og bevillingen. Forslag til forskrift vil bli presentert i forbindelse med den oppfølgende forskriftsrevisjonen.

Departementet har merket seg høringsinstansenes synspunkter knyttet til hva et slikt internkontrollsystem skal inneholde, og hvordan det kan utformes. Disse synspunktene vil danne en viktig bakgrunn for departementets arbeid med å utarbeide et forslag til forskrift om internkontroll.

Departementet vil presisere at det er enig med de høringsinstanser som uttaler at en forskrift om internkontroll kan og bør utformes på en enkel og lett håndterbar måte. Med andre ord skal ikke forslaget innebære økonomiske eller administrative konsekvenser for bevillingshaverne. Departementet har videre merket seg de ulike synspunkter knyttet til pliktens rekkevidde, og vil i forbindelse med utarbeidelsen av forslag til forskrift vurdere nærmere om plikten bør omfatte alle salgs- og skjenkebevillinger, eller om det skal gjøres unntak for enkelte bevillingstyper.

2.9 Kontroll med salgs- og skjenkebevillinger

2.9.1 Gjeldende rett

Alkoholloven § 1-9, jf. alkoholforskriften kapittel 10, hjemler kommunens og statlig bevillingsmyndighets kontroll med utøvelse av salgs- og skjenkebevillinger.

Ved tildeling av salgs- eller skjenkebevilling foretar bevillingsmyndigheten en grundig vurdering av søknaden, herunder innhentes det opplysninger relatert til skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen, jf. alkoholloven § 1-7 og § 1-15. Også etter at søker har fått bevilling, er det en klar forutsetning at vandelskravene skal være oppfylt til enhver tid, jf. alkoholloven §§ 3-9 og 4-7 jf. 1-8 og 1-7b. Sammenlignet med kontrollen forut for tildeling av bevilling, er imidlertid bevillingsmyndighetens kompetanse i bevillingsperioden til å kontrollere om forutsetningene for bevilling fortsatt er oppfylt, noe uklar. For eksempel har det vært stilt spørsmål ved om bevillingsmyndigheten kan kreve adgang til virksomhetens lager og regnskap.

2.9.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet ble det foreslått å lovfeste en uttrykkelig hjemmel for kommunen, evt. departementet, til å kreve tilgang til virksomhetens lokaler og til dens regnskaper. I tillegg ble det foreslått en plikt for bevillingshaver til å gi nødvendige opplysninger om regnskap og drift slik at kontrollen kan gjennomføres, samt en plikt for bevillingshaver til

vederlagsfritt å utlevere nødvendige vareprøver.

Kommunenes Sentralforbund (KS) støtter forslaget. Det gjør også *Flekkefjord, Trondheim og Skien kommuner*. Sistnevnte skriver at slik kontroll er helt nødvendig dersom man ved samordnede kontroller med andre etater skal få den dokumentasjon som kreves for å vurdere de faktiske forholdene ved driften. Også *Justisdepartementet* og *Sosial- og helsedirektoratet* støtter forslaget.

Actis uttaler følgende:

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

Landsorganisasjonen i Norge (LO) støtter forslaget, og mener at listen, for å møte fremtidige behov, ikke bør være uttømmende.

Også *Oslo kommune* støtter forslaget, og skriver videre:

«Bevillingsmyndigheten bør i tillegg til regnskapet, med bilag i form av kunde- og leverandørlistor og inngående og utgående fakturaer, også ha tilgang til vaktlistor, for å kunne avdekke svart arbeid. Det er nærliggende å foreslå at kontrollørene også gis myndighet til å kunne avkreve legitimasjon av de som arbeider på stedet. Trygdeetat og skattemyndigheter vil kunne ha stor nytte av slik dokumentasjon. I denne sammenheng bes det om hjemmel til å kunne kontrollere at skjenkestedet registrerer all omsetning fortløpende, og at det gis kvittering til kunder som ber om det.»

Bergen kommune mener at det vil være mer rasjonelt at meldeplikten til skatte- og avgiftsmyndighetene blir innskjerpet og effektivisert, da disse myndighetene, og ikke bevillingsmyndigheten, innehar fagkompetansen. Kommunen påpeker videre at det ved uttak av vareprøver må være nærmere regler for hvor store kvanta som skal tillates tatt ut.

Også *Foreningen Bedre Uteliv* bemerker at pålegget om å utlevere vareprøver må avgrenses i volum, da det ikke vil være akseptabelt at kontrollører skal kunne fjerne hele flasker med brennevin eller dyre vinflasker.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) påpeker at nye tiltak må begrunnes ut fra behov. I den forbindelse uttales det videre:

«Vi kan...ikke se dokumentert behov når det gjelder dagligvarebutikker, for at bevillingsmyndighetene får utvidet kontrolladgang til å

omfatte tilgang til virksomhetens lokaler og regnskaper, samt krav om utlevering av vareprøver.»

Norges Colonialgrossisters Forbund fremfører tilsvarende synspunkter.

Reiselivsbedriftenes landsforening har følgende synspunkter:

«RBL har ingen innvendinger mot at bevillingsmyndighetenes kontrolladgang utvides til også å omfatte tilgang til virksomhetens lager og regnskaper, samt til å omfatte hjemmel til å be om at bevillingshaver utleverer nødvendige vareprøver. RBL mener imidlertid at departementets forslag går for langt når det uttrykkes at konsekvensen av slike hjemler innebærer at kontrollmyndigheten «når som helst» kan kreve tilgang til virksomhetens regnskap, herunder tilknyttede dokumenter som kunde- og leverandørlistor og inngående og utgående fakturaer.

De fleste bedrifter også innenfor skjenkenæringen benytter seg av eksterne regnskapsførere, noe som innebærer at verken regnskapene eller det underliggende regnskapsmaterialet befinner seg i virksomhetens lokaler. For det tilfellet at hele eller deler av regnskapsmaterialet likevel befinner seg i lokalene er dette oftest oppbevart på en måte som gjør at uvedkommende ikke har adgang til dette. Med uvedkommende siktes det her også til ansatte på det enkelte skjenkested. På bakgrunn av disse forhold finner RBL det ikke praktisk gjennomførbart at man skal være tilpliktet å utlevere dette «når som helst». Regelen bør derfor utformes som en hjemmel til å kreve utlevert de nevnte regnskapsopplysninger og at man kan sette en frist for utleveringen. Fristen må selvsagt settes slik at skjenkestedet gis en praktisk mulighet til å oppfylle kravet.

RBL tar det for øvrig for gitt at departementet har avklart, eventuelt vil besørge avklart, eventuelle problemstillinger knyttet til børsnoterte selskaper, for det tilfellet at regnskapsopplysninger knyttet til det aktuelle regnskapsår er omfattet av varslingsplikten for slike selskaper. Dersom dette er tilfellet må man være oppmerksom på at opplysningene i mange tilfeller vil kunne tilflyte en relativt stor krets av personer, både i den kommunale administrasjon og i politiske organer.»

2.9.3 Departementets vurderinger og forslag

Etter departementets oppfatning er det behov for at bevillingsmyndigheten i bevillingsperioden får tilgang til opplysninger som kan belyse spørsmål knyttet til om virksomheten drives i tråd med alkoholovens bestemmelser. Etter departementets

oppfatning fordrer effektiv kontroll med at bevilingshaverne etterlever bestemmelsene i alkoholloven, at kontrollinstansen har mulighet for innsyn i virksomhetens regnskaper og alle lokaler som tilhører virksomheten. Dette blant annet for å kontrollere om vandelskravet til enhver tid er oppfylt. Et av vilkårene for at vandelskravet skal anses oppfylt er at det ikke foreligger brudd på skatte- og avgiftslovgivningen. Videre bør kontrollinstansen kunne ta ut prøver av alkoholholdig drikk som selges eller skjenkes på stedet, jf. kontroll knyttet til forhold som smugling, metanolinnhold og lignende. Departementet vil i den forbindelse bemerke at det i flere kommuner har vært utført vellykkede felles kontroller i regi av for eksempel kontrollutvalgene etter alkoholloven og næringsmiddeletaten. I Oslo politidistrikt har det i 2003 vært avholdt fire store aksjoner med tolv deltakende etater i tillegg til politiet. En rekke straffbare forhold ble avdekket ved disse aksjonene. Denne type felles kontroller er svært effektive, og effektiviteten vil styrkes dersom alle instanser har tilgang til de samme opplysninger.

Tilgangen til virksomhetens lokaler vil innebære adgang til å kontrollere også lager, bakrom og tilstøtende lokaler som bevillingshaver disponerer. Tilgangen til virksomhetens regnskaper innebærer at kontrollmyndigheten kan kreve tilgang til virksomhetens regnskap, herunder tilknyttede dokumenter som kunde- og leverandørlistene og inngående og utgående fakturaer. I dette ligger det ikke en plikt for bevillingshaver til alltid å ha regnskapet fysisk tilgjengelig på salgs- eller skjenkestedet, men en plikt for bevillingshaver i bevillingsperioden uten unødig opphold å legge frem de dokumenter bevillingsmyndigheten ber om.

Departementets forslag om at bevillingsmyndigheten kan ta ut prøver av alkoholholdig drikk og annet, er begrenset til det som er nødvendig for å få foretatt den aktuelle kontrollen. Det må påhvile bevillingsmyndighetene å vurdere hvor mye som er nødvendig i det konkrete tilfellet.

En hjemmel for bevillingsmyndigheten til å gå inn i en virksomhets regnskap for å se om virksomheten drives i tråd med alkohollovens bestemmelser kan medføre at det må foretas en nærmere vurdering av om det foreligger brudd på skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen. På bakgrunn av henvendelser fra bevillingsmyndigheten i kommunen, vil skatte- og avgiftsmyndighetene, for å få fastslått om det foreligger brudd på skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen, eventuelt måtte foreta en ny kontroll i de aktuelle virksomheter.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at bevillingsmyndighetens kontrolladgang i forhold til

utøvelsen av salgs- og skjenkebevillinger utvides til å omfatte tilgang til virksomhetens lokaler og regnskaper og utlevering av vareprøver. Departementet vil samtidig peke på at denne hjemmelen må antas å bli tatt i bruk unntaksvis, jf. det forhold at avdekking av misligheter i forhold til skatte- og avgiftsregelverket hører inn under skatte- og avgiftsmyndighetenes ansvarsområde. Departementet vil be Sosial- og helsedirektoratet om å følge opp bruken av denne hjemmelen, og særlig forholdet til samarbeidet mellom bevillingsmyndigheten og skatte- og avgiftsmyndighetene. Det er viktig at hjemmelen ikke fører til unødvendig dobbeltkontroll. Direktoratet vil i denne sammenheng også bli bedt om å vurdere behovet for nærmere forskrifter.

2.10 Forholdet til AS Vinmonopolet

2.10.1 Gjeldende rett

Etter alkoholloven § 1-9 har kommunen ansvar for kontroll med utøvelsen av kommunal bevilling og statlig bevilling etter § 5-3 første ledd. Etter ordlyden omfattes AS Vinmonopolets kommunale salgsbevillinger derfor av kommunens kontrollansvar etter § 1-9. I merknaden til bestemmelsen i rundskriv I-6/98 er det imidlertid presisert at den kommunale kontrollplikten ikke skal omfatte Vinmonopolets ut salg. Dette reflekteres også i lov- og forskriftsbestemmelser om gebyr og kontrollutvalg.

2.10.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet ble det foreslått at AS Vinmonopolet ikke skal omfattes av kommunens kontroll etter alkoholloven § 1-9. Det ble foreslått endringer i § 1-9 for å tydeliggjøre dette.

Bare et fåtall høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. De som har uttalt seg er positive. *AS Vinmonopolet* uttaler følgende:

«Vinmonopolet deler departementets vurdering av at det ikke er behov for kommunal kontroll av Vinmonopolets salgsvirksomhet. Likeledes er Vinmonopolet enig i forslaget om presisering av § 1-9 for å tydeliggjøre at kommunens kontroll ikke skal omfatte Vinmonopolet.

I denne forbindelse opplyses at Vinmonopolet jevnlig har alderskontrollkampanjer og kampanjer mot langing. Slike kampanjer styrker bevisstheten hos våre ansatte og kundene om aldersgrensene for kjøp av alkohol, og om legitimasjonsplikten for alle under 23 år. For å dokumentere at alderskontrollen håndteres effektivt,

føres det statistikk over antallet nektelser av kjøp på grunn av for lav alder. I 2003 var antallet nektelser 1.300. Alderskontrollen følges også opp i kundeundersøkelser som registrerer i hvilken grad aktuell aldersgruppe er blitt forespurt av butikkbetjeningen om å vise legitimasjon.»

2.10.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementets oppfatning er at den uklarhet som inkonsekvens mellom ordlyd og departementets tolkning i rundskrivet innebærer, bør ryddes av veien.

Som et ledd i denne prosessen har departementet vurdert om det er behov for en viss kommunal kontroll med hvordan Vinmonopolet eksempelvis håndterer håndhevelsen av aldersgrensene i sine butikker.

Ut fra et rettssikkerhetsperspektiv kan det synes betenkelig at kontroll og utøvelse av en bevilling ligger hos samme virksomhet. Vinmonopolets egenart, herunder blant annet dets oppbygning og lovpålagte rolle som alkoholpolitisk instrument, gjør imidlertid at kontrollvirksomheten blir oversiktlig og enklere å håndtere. Det vises også til vinmonopolloven § 13, som pålegger selskapet å ha en uavhengig kontrollkomité som velges av og blant bedriftsforsamlingens medlemmer. Denne komiteen fører tilsyn med AS Vinmonopolets virksomhet.

På denne bakgrunn opprettholder departementet forslaget om at AS Vinmonopolet ikke skal omfattes av kommunens kontroll etter alkoholloven § 1-9. Det foreslås at § 1-9 endres for å tydeliggjøre dette.

2.11 Overgangsperioden ved overdragelse av virksomheten

2.11.1 Gjeldende rett

Av alkoholloven § 1-10 første ledd går det frem at bevilling faller bort ved overdragelse av virksomheten. I tredje punktum er det fastsatt at virksomheten likevel kan fortsette på den tidligere bevilling i inntil tre måneder, så fremt bevillingsmyndigheten er underrettet om dette.

Bevillinger kan altså ikke overdras. Ved virksomhetsoverdragelser må det søkes om ny bevilling, og søknaden må vurderes på vanlig måte. Bakgrunnen for disse reglene er at kommunen skal ha mulighet til å foreta en alkoholpolitisk vurdering av bevillingssøker, herunder at søker skal vandelsvurderes i forhold til egnethet til å inneha bevilling til å

omsette alkoholholdig drikk. En lang overgangsperiode vil lett gjøre det vanskelig for kommunen å avslå en søknad. Overgangsregelen er vedtatt særlig av hensyn til at de ansatte ikke skal miste arbeidet, og tre måneder har vært sett på som rimelig.

2.11.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet foreslo departementet å supplere bestemmelsen med en adgang for bevillingsmyndigheten til å utvide overgangsperioden med en måned. Forslaget innebærer at retten til å drive på den tidligere bevilling maksimalt vil vare i fire måneder regnet fra overdragelsen.

Det ble foreslått å presisere i loven at både den ordinære overgangsperioden og kommunens adgang til å innvilge en måneds utvidelse, skal være betinget av at bevillingsmyndigheten er varslet om at virksomheten fortsetter på den tidligere bevilling, at det søkes om ny bevilling uten ugrunnet opphold etter overdragelsen, og at søker medvirker til søknadens opplysning.

Holmestrand kommune uttaler følgende til forslaget:

«Overgangsperioden på 3 måneder anses tilstrekkelig dersom ny driver søker når stedet overdras. Problemer i forbindelse med overdragelser oppstår når bevillingshaver ikke sørger for å gi bevillingsmyndigheten underretning om overdragelsen og når søknader om ny bevilling sendes 1–2 måneder etter at overdragelsen har funnet sted.»

Bergen kommune skriver at de ikke har sett behov for en utvidelse av tremånedersfristen i andre tilfeller enn der tidsfristen har blitt for knapp på grunn av at søker har søkt om ny bevilling for sent, eller på grunn av de interne saksbehandlingsprosedurene i kommunen. Kommunen har aldri kommet i den situasjon at tremånedersfristen har blitt for knapp på grunn av sakens kompleksitet. Kommunen kan derfor ikke se behov for å endre bestemmelsen.

På den annen side støtter både *Skien kommune* og *Sarpsborg kommune* forslaget. Sistnevnte skriver at det som oftest ikke vil være behov for mer enn de gjeldende tre måneder, men at det i enkelte tilfeller kan komme frem problemstillinger som medfører behov for forlenget saksbehandlingstid. Kommunen finner derfor at forslaget er praktisk, og gir kommunen mulighet for fleksibilitet i spesielle tilfeller.

Også *Norges Colonialgrossisters Forbund* er positiv til forslaget.

Forslaget støttes videre av *Sosial- og helsedirektoratet*. Direktoratet uttaler:

«Etter direktoratets erfaring er det mange kommuner som har problemer med å få behandlet nye bevillingssøknader som følge av overdragelse innen fristen på tre måneder. Dette kan skyldes flere forhold, og spesielt i kompliserte saker kan det være behov for noe lenger saksbehandlingstid, uten at dette bør gå negativt ut over den nye eieren.

Sosial- og helsedirektoratet støtter således forslaget om å gi kommunene adgang til å utvide overgangsperioden med en måned. Direktoratet mener imidlertid at det bør gis føringer om at utvidelsen kun skal skje når det ikke er forhold på den nye eierens side som nødvendigvis gjør en lenger overgangsperiode, som for eksempel at ny søknad er innsendt for sent til kommunen.»

Trondheim kommune uttaler at kommunen er positiv til en mer fleksibel overdragelsesbestemmelse, men foreslår at «uten ugrunnet opphold» skiftes ut med et eksakt antall dager. *Drammen kommune* uttaler lignende synspunkter. Kommunen ber om at det angis en forholdsvis kort tidsfrist etter overdragelsestidspunktet for når ny søknad med overdragelsesdokumentasjon skal være bevillingsmyndigheten i hende, for eksempel 14 dager. Dersom fristen ikke overholdes, bør retten til å skjenke på tidligere bevilling, bortfalle.

Oslo kommune uttaler følgende:

«Oslo kommune viser til tidligere korrespondanse på området hvor kommunen gjentatte ganger har bedt om at alkohollovens bestemmelse i § 1-10 blir tilpasset serveringsloven § 22, som gir en bestemmelse om at ved overdragelse av serveringssted kan serveringssteder fortsette driften inntil søknaden er avgjort av kommunen, under forutsetning av det er søkt om ny bevilling innen 30 dager etter at det ble inngått avtale om overdragelse.

Departementet foreslår at kommunen kan gi ny eier rett til ytterligere drift kun i én måned etter utløpet av overgangsperioden, dersom kommunen ikke har ferdigbehandlet søknaden innen tre måneder. Dersom det legges opp til at bevillingssøker selv må be om én måneds forlenget frist vil dette gi betydelig merarbeid for bevillingsmyndigheten. Overgangsperioden må kunne utvides til minimum fire måneder, og det foreslås at passusen om at kommunen gis anledning til å utvide med en måned sløyfes.

Etter departementets forslag skal ny eier søke om ny bevilling «uten ugrunnet opphold» etter overdragelsen. Dette innebærer at ny eier skal søke om ny bevilling så raskt som mulig etter at virksomheten er overdratt. Kommunens

erfaring er at ny eier søker om bevilling noe tid etter at overdragelsen har funnet sted. Oslo kommune foreslår derfor at «uten ugrunnet opphold» erstattes med et eksakt antall dager, for å unngå diskusjon med ny eier/bevillingssøker. Ny eier/bevillingssøker må få tilstrekkelig tid på seg til å sende søknad om ny bevilling. Oslo kommune viser til at serveringsloven gir ny eier en frist på 30 dager og det vil være hensiktsmessig at det er samsvar mellom alkoholloven og serveringsloven.»

Reiselivsbedriftenes landsforening (RBL) har blant annet følgende synspunkter:

«RBL er enig i at det er behov for en endring av den gjeldende tremåneders regel. Vi er imidlertid uenig i departementets forslag om bare å gi mulighet til ytterligere én måneds utsettelse. Slik RBL ser det finnes det ingen begrunnelser til at overgangsregelen bør være tidsbegrenset, og tidsbegrensningen bør således oppheves i sin helhet.

I de tilfeller hvor regelen er aktuell skyldes dette oftest kommunal sendrektighet og ikke bevillingssøkers forhold. Det fremstår da som urimelig at dette skal gå utover søker ved at vedkommende må avstå fra å drive virksomhet mens kommunen saksbehandler søknaden. Sett hen til den vide skjønnsadgang som kommunene er i besittelse av når det gjelder skjenkesøknader, deler vi ikke departementets frykt for at lang saksbehandlingstid skal gjøre det vanskelig for kommunen å eventuelt avslå en bevilling. ...

I de få tilfeller hvor det er nødvendig med en utvidet periode skyldes dette et behov fra kommunens side til en skikkelig gjennomgang av saken. Etter vår oppfatning undervurderer departementet kommunene når man frykter at en fjerning av tidsbegrensningen vil føre til at kommunene nedprioriterer sakene fordi «ingen legger press» på dem. Når behovet for ytterligere tid til saksbehandling er til stede bør dette ikke begrenses.»

Justisdepartementet uttaler følgende til forslaget:

«Justisdepartementet er sterkt imot å gi en ytterligere forlengelse av muligheten til å drive skjenkested på tidligere eiers bevilling. Allerede dagens bestemmelse svekker politiets mulighet til kontroll i denne bransjen. Politimesteren i Oslo har gjentatte ganger fremholdt at bestemmelsen i stedet bør strammes inn. En har herfra liten forståelse for å legge til rette for «hurtigsalg» av skjenkesteder, hvor kjøper slipper å innhente de nødvendige tillatelser på forhånd. I de fleste andre bransjer hvor personlig bevilling er nødvendig må slik bevilling være klar på forhånd. Det er Justisdepartementet

enig i, og vi foreslår at dagens tre måneders periode reduseres til en måned.»

2.11.3 Departementets vurderinger og forslag

2.11.3.1 Overgangsperiodens lengde

Dagens overgangsbestemmelse innebærer at dersom søknaden ikke er avgjort etter tre måneder, må ny eier fraholde seg fra å servere alkoholholdig drikk inntil søknaden eventuelt er avgjort med positivt utfall. Det finnes i dag ingen hjemmel for å dispensere fra bestemmelsen. Bakgrunnen for departementets forslag var tilbakemeldinger om at tre måneder i noen tilfeller ikke er tilstrekkelig for å få søknaden behandlet, og at overgangsperioden derfor burde kunne forlenges.

Høringsinstansene synes å være delt i synet på om det er behov for en lengre overgangsperiode. Mens noen kommuner uttaler at tre måneder er tilstrekkelig dersom ny driver søker om ny bevilling uten ugrunnet opphold etter overdragelsen, uttaler andre kommuner at det i enkelte tilfeller kan komme frem problemstillinger som medfører behov for forlenget saksbehandlingstid. Bare et fåtall av høringsinstansene mener at en mulighet til å utvide overgangsperioden med en måned, ikke vil være tilstrekkelig.

For det tilfelle at saksbehandlingstiden overstiger tre måneder og dette ikke skyldes forhold på søkers side, som for eksempel sen innsending av søknad, mangelfull søknad eller manglende medvirkning til sakens opplysning, ser departementet at det kan være behov for å utvide overgangsperioden.

Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser mener at overgangsperioden bør være tidsbegrenset, dvs. gjelde inntil søknaden om ny bevilling er avgjort.

Departementet har videre merket seg RBLs påpekning om at innføringen av vandelskravet og høringsnotatets forslag til å utvide vandelskravet, innebærer at det må legges til grunn at bevillingsmyndigheten bruker lengre tid på saksbehandlingen av bevillingssøknader enn det som ble lagt til grunn ved vedtakelsen av någjeldende overgangsbestemmelse.

Departementet vil peke på at forslaget om å oppheve begrensningene i kommunestyrets adgang til delegasjon i bevillingssaker, jf. kap. 2.2, må antas å medføre kortere saksbehandlingstid i kommunene. Dette vil medføre at behovet for utvidelse av overgangsbestemmelsen vil bli redusert.

Departementet skal videre bemerke at en mulighet for kommunene til å utvide overgangsperi-

oden inntil videre, i prinsippet vil kunne føre til at kommunen nedprioriterer sakene. Det vil kunne føre til situasjoner hvor ny eier driver på tidligere eiers bevilling i lengre tid uten at søknaden er vurdert, herunder at den nye bevillingshaveren ikke er vandelsvurdert mv. En slik utvikling vil kunne undergrave hovedregelen om at detaljomsetning av alkoholholdig drikk skal skje etter bevilling gitt til den for hvis regning virksomheten drives. Departementet vil minne om at utgangspunktet etter alkoholloven er at kommunen skal ha mulighet til å foreta en alkoholpolitisk vurdering av søkers egnethet mv., før det gis tillatelse til å drive omsetning av alkoholholdig drikk. Overgangsbestemmelsen innebærer et unntak fra dette viktige alkoholpolitiske utgangspunktet. Som nevnt ovenfor, innebærer bruk av overgangsregelen at det omsettes alkoholholdig drikk uten at det er godtgjort at de vilkår alkoholloven oppstiller for slik virksomhet, er til stede. Også dette taler for at overgangsperioden bør være så begrenset som mulig.

I denne sammenheng skal det også vises til Justisdepartementets høringsuttalelse. Departementet skal bemerke at utarbeidelsen av en god overgangsbestemmelse også må ta høyde for de kontrollproblemer overgangsbestemmelsen gir, jf. Justisdepartementets påpekning om at overgangsbestemmelsen svekker politiets mulighet for kontroll med bransjen. Dette hensynet tilsier at overgangsperioden ikke må gjøres lengre enn høyst nødvendig.

Departementet har videre merket seg at det store flertall av de kommuner som har uttalt seg, mener at tre måneder, i alle fall supplert med mulighet til en måneds utvidelse, vil være tilstrekkelig for å få behandlet ny søknad om bevilling.

På denne bakgrunn kan ikke departementet se at overgangsperioden bør utvides ytterligere enn det forslaget i høringsnotatet la opp til.

Oslo kommune uttaler at forslaget om å gi kommunen adgang til å utvide bevillingsperioden med en måned vil medføre «betydelig merarbeid for bevillingsmyndigheten». Oslo kommune uttaler derfor at utvidelsen til fire måneder bør gjøres til den generelle regel. Departementet kan ikke støtte dette synet. Som nevnt synes de fleste kommuner å mene at tre måneder vil være tilstrekkelig til å avgjøre en søknad om ny bevilling. Det er etter departementets oppfatning ikke hensiktsmessig å utvide bestemmelsen i større grad enn behovet tilsier.

På denne bakgrunn opprettholder departementet forslaget om å supplere bestemmelsen med en adgang for kommunen til å utvide overgangsperioden med en måned.

2.11.3.2 *Vilkår om aktivitetsplikt for søker*

De som har uttalt seg om forslaget til å sette aktivitetsplikt hos søkeren som vilkår for å kunne drive på tidligere bevilling i en overgangsperiode, er positive til dette.

Departementet opprettholder forslaget om å stille konkrete vilkår om søkers aktivitetsplikt som forutsetning for rett til å drive på tidligere bevilling i en tre måneders overgangsperiode, og for kommunens adgang til å utvide denne med en måned.

Noen høringsinstanser har uttalt seg til utformingen av vilkårene om søkers aktivitetsplikt. Flere instanser mener at forslaget om at det må søkes om ny bevilling «uten ugrunnet opphold» etter overdragelsen bør konkretiseres til et visst antall dager. Enkelte instanser foreslår at serveringslovens krav om at det skal søkes innen 30 dager etter overdragelsen, bør legges til grunn. Departementet er enig i at en mer konkret bestemmelse vil være lettere å håndheve, i tillegg til at den vil forebygge tvister om bestemmelsens innhold. Departementet ser også en harmoniseringsgevinst ved å legge serveringslovens frist til grunn. På den annen side er det etter departementets oppfatning viktig at bestemmelsen oppfordrer til å fremlegge søknad om bevilling så fort som mulig. Hva som er praktisk mulig vil variere fra bevillingssøker til bevillingssøker. Mange, for ikke å si de fleste, vil uten problemer kunne fremlegge en søknad før det er gått 30 dager etter overdragelse. Overgangsbestemmelsen innebærer at man faktisk driver omsetning av alkoholholdig drikk uten at det er vurdert om vilkårene for slik drift er til stede. Dette tilsier at overgangsperioden bør begrenses til så kort tid som mulig, noe som igjen fordrer at søknad om ny bevilling fremlegges så raskt som mulig. På denne bakgrunn opprettholder departementet forslaget om at rett til å drive i overgangsperioden skal være betinget av at søknad om ny bevilling sendes inn uten ugrunnet opphold. For å imøtekomme høringsinstansenes oppfordring om en klarere regel, foreslås det likevel å endre forslaget til lovtekst til at det skal «søkes om ny bevilling uten ugrunnet opphold, og senest innen 30 dager, etter overdragelsen».

2.11.3.3 *Andre problemstillinger knyttet til overgangsbestemmelsen*

Høringsrunden har avdekket at det er knyttet tolkningstvil til enkelte elementer i overgangsbestemmelsen. Departementet vil benytte anledningen til å foreta et par presiseringer:

Departementet vil presisere at § 1-10 verken skal eller bør omfatte krav til kommunens saksbe-

handlingstid. Kravet til forsvarlig saksbehandlingstid utledes av den alminnelige forvaltningsrett. Etter forvaltningsretten vil kravet til hva som er forsvarlig saksbehandlingstid variere med sakens kompleksitet. Sosialdepartementet er av den oppfatning at bevillingssaker ofte vil kunne være avgjort i løpet av tre måneder. I andre tilfeller vil sakens kompleksitet innebære at saksbehandlingstiden må være lengre. Kommunens saksbehandlingstid, og hva som er forsvarlig saksbehandlingstid, vil variere med graden av medvirkning fra søkerens side.

2.12 **Begrepet «åpenbart beruset»**

2.12.1 **Gjeldende rett**

Alkoholoven § 8-11 fastslår at det er forbudt å selge eller skjenke alkoholholdig drikk til personer som er åpenbart beruset, eller skjenke alkoholholdig drikk på en slik måte at vedkommende må antas å bli åpenbart beruset. Overtredelse av denne bestemmelsen er, i likhet med overtredelse av forbudet mot salg og skjenking av alkohol til mindreårige, sentralt som grunnlag for inndragning.

2.12.2 **Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn**

Departementet foreslo å endre alkoholoven § 8-11 slik at det går klart frem at den også omfatter forbud mot salg og skjenking av alkohol til personer som åpenbart er påvirket av andre rusmidler enn alkohol.

Bare et fåtall høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. De som har uttalt seg er gjennomgående positive.

Drammen kommune skriver at forslaget innebærer en nødvendig oppjustering opp mot realitetene hva gjelder rusmiddelpåvirkning. Også øvrige kommuner som har uttalt seg, herunder storkommunene *Oslo, Bergen og Trondheim*, støtter forslaget. Også *Hotell- og restaurantarbeiderforbundet (HRAF)* støtter forslaget.

2.12.3 **Departementets vurderinger og forslag**

Etter departementets oppfatning bør det sikres at alkoholoven også hjemler forbud mot å selge eller skjenke alkoholholdig drikk til personer som åpenbart er påvirket av rusmidler, uavhengig av hvilket

rusmiddel det er snakk om. Dette ikke minst fordi en de seneste årene har sett en utvikling hvor blandingsmisbruk blir mer og mer vanlig, og ved at kombinasjonen narkotiske stoffer og alkohol kan gi svært uforutsigbare og skadelige resultater for den enkelte.

Bestemmelsen i § 8-11 har reist en del tolkningsspørsmål, for eksempel om bestemmelsen omfatter åpenbar beruselse i betydningen påvirkning av andre rusmidler enn alkohol. Ordlyden og det faktum at bestemmelsen står i alkoholloven kan tale for at ordet «beruset» i denne sammenheng er brukt i betydning «beruset av alkoholholdig drikk». Forarbeidene gir ingen indikasjoner på om bestemmelsen er ment å omfatte påvirkning av andre rusmidler.

Inntrykket fra høringsrunden er at høringsinstansene er enig i at bestemmelsen, i tillegg til å omfatte forbud mot å selge eller skjenke alkoholholdig drikk til personer som åpenbart er påvirket av alkohol, bør omfatte forbud mot å selge eller skjenke alkoholholdig drikk til personer som åpenbart er påvirket av andre rusmidler. Høringsinstansene stiller seg også positive til at dette klargjøres i loven. Departementet skal bemerke at dette innebærer at det blir utvilsomt at en bevillingsinnehaver som er av den oppfatning at en kunde er åpenbart påvirket og derfor ikke vil selge/skjenke vedkommende alkohol, ikke trenger å godtgjøre at påvirkningen skyldes alkohol.

På denne bakgrunn opprettholder departementet forslaget om å endre alkoholloven § 8–11, slik at det går klart frem at den også omfatter forbud mot salg og skjenking av alkohol til personer som åpenbart er påvirket av andre rusmidler enn alkohol.

I tillegg til å endre ordet «alkohol», til «rusmidler», foreslår departementet å endre begrepet «beruset» til «påvirket». Med dette gjøres ingen realitetsendring med hensyn til graden av beruselse/påvirkning som skal til; dette forholdet vil fortsatt reguleres av begrepet «åpenbart».

Tilsvarende endring må foretas i flere bestemmelser i alkoholforskriften. Dette gjelder § 1-5 som setter forbud mot å gi åpenbart berusede personer adgang til skjenkestedet, § 1-10 som gjentar forbudet mot å skjenke alkohol til person som er åpenbart beruset, § 1-11 som setter forbud mot å servere alkoholholdig drikk til personer som sitter sammen med person som er åpenbart beruset før vedkommende er fjernet, §§ 3-5 og 4-4 som setter forbud mot salg og utlevering av alkoholholdig drikk til åpenbart berusede personer, og § 10-6 som fastsetter at kommunens kontroll blant annet skal omfatte kontroll med at det ikke selges eller skjenkes til personer som er åpenbart beruset. Departementet

vil komme tilbake til dette i den forskriftsrevisjon som vil etterfølge lovrevisjonen.

2.13 Om bruk av flere bevillinger samtidig

2.13.1 Gjeldende rett

Det følger av alkoholloven at bevillinger til henholdsvis salg og skjenking gjelder for et bestemt lokale og en bestemt type virksomhet, jf. §§ 3-1 annet ledd og 4-2 fjerde ledd. Etter § 4-1 kan skjenkebevilning ikke utøves sammen med salgsbevilling i samme lokale.

Den vanlige skjenkebevillingen kan enten være alminnelig, dvs. at den gir anledning til å skjenke til alle kategorier gjester, eller den kan innskrenkes til bare å gjelde sluttede selskaper, jf. § 4-2 annet ledd. I begge tilfeller er bevillingen gitt til en bestemt virksomhet, og gjelder for et bestemt lokale.

Alternativet til en alminnelig bevilling som er innskrenket til bare å gjelde sluttede selskaper, er ambulerende bevilling etter § 4-5. Her er bevillingen gitt av kommunen, og først i forbindelse med bruk knyttes den til en person eller virksomhet. Lokalet godkjennes for en enkelt anledning.

2.13.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet foreslo departementet at det i § 4-1 første ledd nytt annet punktum skulle presiseres at flere skjenkebevillinger for det samme lokalet bare kan gis til samme virksomhet.

Departementet foreslo videre å presisere bestemmelsen i § 4-1 første ledd første punktum om at salgs- og skjenkebevilling ikke kan gis til samme lokale.

Reiselivsbedriftenes landsforening (RBL) er enig i departementets forslag om å presisere at flere skjenkebevillinger for samme lokale bare kan gis til samme virksomhet.

Også *Sosial- og helsedirektoratet, Oslo kommune, Skien kommune og Trondheim kommune* støtter forslaget. På den annen side uttaler *Holmestrand kommune* følgende:

«I enkelte tilfeller ville det være en fordel om flere virksomheter kan gis skjenkebevilling til samme lokale. Som eksempel kan nevnes at kommunens to flotte eldresenter med åpningstid til kl. 15.00, er innvilget alminnelig skjenkebevilling. Lokalene leies ut til private arr. på

kveldstid. Ved enkelte anledninger kan det være behov for ambulerende skjenkebevilling på samme måte som for andre forsamlingslokaler. Det bør gis anledning til å bruke ambulerende bevilling til dette formålet.»

Bergen kommune har lignende synspunkter:

«I Bergen kommune har vi konsekvent avslått søknader om ambulerende bevillinger i lokaler som har permanente skjenkebevillinger, der som søknaden om ambulerende bevilling kommer fra en annen enn den som er bevillingshaver og som innehar den permanente bevillingen. Begrunnelsen for avslagene har vært alkoholpolitiske grunner og kontrollhensyn.

Bergen kommune kan ikke slutte seg til den foreslåtte ordlyd i § 4-1. Begrunnelsen er at den foreslåtte ordlyden ikke er forenlig med et par spesielle bevillingstyper vi har i Bergen. Vi har gitt bevilling til to forskjellige drivere i de samme lokalene, deres bevillinger gjelder på forskjellige tider på dagen. Kort fortalt har den ene bevilling på dagtid, den andre har bevillingen på kveldstid. Denne ordningen fungerer utmerket og det har i alle de år den har eksistert ikke vært problemer knyttet til ansvarsforholdene, det har heller ikke vært problemer knyttet til kontroll av bevillingen.

Den andre spesielle bevillingen vi har er en bevilling hvor det er en bevillingshaver for hvert halvår. Heller ikke en slik deling av bevillingen har ført til problemer.

Vi ønsker at lovteksten utformes slik at det fremdeles vil være adgang til å gi flere bevillinger til samme lokale slik som våre eksempler viser.»

2.13.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet fastholder at det på skjenkesteder som har alminnelig skjenkebevilling som omfatter alle typer gjester, ordinært ikke vil være behov for flere bevillinger, med mindre bevillingen ikke omfatter alle typer alkoholholdige drikker eller det for bevillingen er fastsatt skjenketider som er kortere enn det loven åpner for. I dette tilfellet kan det oppstå behov for at bevillingen for en enkelt anledning utvides til fulle rettigheter, eller at skjenketiden utvides. Det vil fortsatt dreie seg om samme bevillingshaver og samme lokale. Etter departementets syn er slike utvidelser ikke problematiske i forhold til viktige hensyn som kontroll og klare ansvarsforhold.

Reiselivsbedriftenes landsforening (RBL) har pekt på at dagens regelverk er uklart med hensyn til tilfeller der en alminnelig skjenkebevilling (knytt

til én virksomhet) og en ambulerende skjenkebevilling (knyttet til en annen virksomhet eller person) ønskes benyttet i samme lokale til samme tid. Det kan for eksempel være slik at en privatperson ønsker å leie restaurantlokaler (hvor det allerede foreligger en alminnelig bevilling) for et arrangement hvor han eller hun selv kjøper inn alkoholholdig drikk og står for skjenkingen (i kraft av ambulerende bevilling). Departementet er enig i at samtidig utøving av en slik kombinasjon av bevillinger vil representere uklare ansvars- og kontrollforhold på skjenkestedet.

Til innspillene fra Bergen kommune og Holmestrand kommune vil departementet bemerke følgende: Eksemplene omhandler situasjoner hvor flere bevillingshavere har bevilling til samme lokale for det samme tidsrom, dvs. at bevillingsperioden er overlappende. Eksemplene skiller seg imidlertid fra det tilfelle som RBL har trukket frem på et viktig punkt: Mens RBLs eksempel ikke bare innebærer flere bevillinger for samme lokale i samme bevillingsperiode, men også for de samme skjenketider, innebærer ikke ovennevnte eksempler at flere bevillingsinnehavere får bevillinger som gir mulighet for *samtidig* skjenking av alkoholholdig drikk i de samme lokaler.

Overlappende bevillinger som innebærer rett for flere bevillingsinnehavere til å skjenke samtidig i de samme lokalene, medfører et kontrollproblem. Det bør etter departementets oppfatning presiseres i alkoholloven at dette ikke er tillatt. Også Bergen kommune påpeker at kontrollhensyn tilsier at ambulerende bevilling for et lokale som innehar alminnelig skjenkebevilling vil være problematisk. På den annen side bør det etter departementets mening være opp til kommunene å vurdere om kontrollhensyn kan ivaretas selv om flere bevillingshavere får bevilling for samme lokale for samme bevillingsperiode – forutsatt at de fastsatte skjenketidene ikke er overlappende.

Departementet ser at den foreslåtte lovtekst kan misforstås med hensyn til ovennevnte, og vil derfor foreslå en ordlyd som ivaretar dette. Departementet foreslår derfor at det fastslås i § 4-1 første ledd nytt annet punktum at det bare kan gis flere skjenkebevillinger til samme lokale til én bevillingshaver, med mindre det i bevillingene er fastsatt tider for skjenking som ikke er overlappende, jf. § 4-4.

§ 4-1 første ledd første punktum presiserer at skjenkebevilling ikke kan utøves sammen med salgsbevilling i samme lokale. Departementet vurderer det slik at bruken av begrepet «utøves» kan gi rom for uklarheter, og opprettholder derfor forslaget om å endre bestemmelsen slik at den presi-

serer at salgs- og skjenkebevilling ikke kan gis til samme lokale. Dette tilsvarer dagens tolkning av bestemmelsen.

2.14 Inndragning på grunnlag av diskriminering ved skjenkestedet

2.14.1 Innledning

I regjeringens Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002–2006) uttales følgende:

«Diskriminering ved utesteder er en synlig og direkte form for diskriminering, og oppleves derfor som særlig krenkende for dem som rammes. Det er dessuten en form for diskriminering som i stor grad rammer unge mennesker. Regjeringen vil iverksette [blant annet] følgende tiltak for å styrke innsatsen mot slik diskriminering:

Regjeringen vil fremme forslag om endring av alkoholloven, slik at utestedsdiskriminering kan føre til inndragning av skjenkebevilling.»

2.14.2 Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet foreslo departementet at alkoholloven § 1-8, som regulerer i hvilke tilfeller bevillinger kan inndras, får et tillegg som klart gir hjemmel for inndragning ved utestedsdiskriminering.

Departementet foreslo at bestemmelsen skulle omfatte diskriminering som omfattes av straffelovens straffebud ved skjenkestedet, dvs. er ulovlig. Ved å benytte begrepet ulovlig, mente man ikke å vise til krav om bevis eller domfellelse, men å vise til at bestemmelsen skulle omfatte diskriminering av den type og mot de grupper som er ulovlig etter straffelovgivningen.

Det ble pekt på at forslaget innebar at bevillingshaveren kan rammes av inndragning selv om bevillingshaver ikke har kjennskap til den diskriminering som har foregått på stedet eller på annen måte kan bebreides.

Departementet foreslo videre at inndragningsadgangen skal gjelde ved diskriminering som skjer «ved skjenkestedet».

Departementet foreslo også at det skulle være et vilkår for inndragningsadgang at det foreligger gjentakelse, jf. tilsvarende løsning for adgangen til inndragning ved gjentatt narkotikaomsetning.

Departementet pekte på at forslaget, etter departementets oppfatning, er uproblematisk i forhold til EMK, da inndragning av bevilling ikke kan anses som straff i EMKs forstand. Inndragningen

har ikke pønalt preg, men foretas fordi det er avdekket forhold som innebærer at bevillingshaver ikke lenger er skikket til å drive virksomhet hvor det omsettes alkohol.

Departementet bemerket videre at det i forbindelse med Kommunal- og regionaldepartementets oppfølging av NOU 2002:12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering* vil være naturlig å vurdere om det er nødvendig med ytterligere endringer i alkoholloven for å sikre et tilstrekkelig vern mot utestedsdiskriminering. Det kan blant annet være aktuelt å inn ta en henvisning til lov mot etnisk diskriminering i alkohollovens vandelsbestemmelse, jf. utvalgets forslag, samt å kople alkohollovens stengningsbestemmelse til brudd på lov mot etnisk diskriminering.

2.14.3 Høringsinstansenes syn

Svært få kommuner har uttalt seg om forslaget. De som har uttalt seg er positive til forslaget. Også *Arbeidernes Edruskapsforbund (AEF)*, *Actis*, *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) v/ Det medisinske fakultet* og *MiRA Ressurscenter* støtter forslaget.

Forslaget støttes også av *Landsorganisasjonen i Norge (LO)*, som uttaler at de støtter vurderingen om å legge straffelovens bestemmelser om diskriminering til grunn.

Senter mot etnisk diskriminering (SMED) er positive til at overtredelse av diskrimineringsforbud kan føre til inndragning av skjenkebevilling, men er kritisk til visse deler av lovforslaget. SMED mener at bestemmelsen ville bli mer effektiv dersom den var utformet på samme måte som den foreslåtte bestemmelsen i forslag til lov om vern mot etnisk diskriminering, hvor tingretten etter begjæring fra det foreslåtte Diskrimineringstilsynet skal kunne stenge virksomheten i en begrenset periode, ved «gjentatt, vedvarende eller alvorlig» overtredelse.

SMED er videre av den oppfatning at alkohollovens bestemmelse, slik den er foreslått utformet, ikke nødvendiggjør en etterfølgende lovrevisjon for evt. å fange opp at dersom det vedtas en lov om vern mot etnisk diskriminering, og et utested bryter loven «gjentatt, vedvarende eller alvorlig», kan skjenkebevillingen inndras.

Norges Handikapforbund Rygge og Råde og *Kommunalt råd for funksjonshemmede i Rygge* vil at bestemmelsen skal omfatte diskriminering knyttet til begrenset tilgjengelighet for funksjonshemmede. *Norges Handikapforbund Halden* foreslår at søknad om bevilling og søknad om fornyelse av bevilling skal avslås dersom stedet ikke tilfredsstillter plan- og bygningslovens krav til tilgjengelighet for orienterings- og bevegelseshemmede.

Foreningen Bedre Uteliv (BU) skriver følgende i tilknytning til dette forslaget:

«Dernest reagerer BU på den kollektive avstraffelsen som ligger i forslaget. Skal et helt serveringssted med et titalls ansatte stenges dersom man har en medarbeider som opptrer diskriminerende. Forholdet er allerede regulert av straffeloven.»

Bu mener for øvrig at bestemmelsen kan være i strid med Grunnloven § 96 og EMK art. 6, samt det forvaltningsrettslige proporsjonalitetsprinsipp.

Også *Norges Colonialgrossisters Forbund* stiller spørsmål ved forholdet mellom inndragning og straff. For øvrig mener forbundet at tiltak mot etnisk diskriminering bør løses på annen måte.

Reiselivsbedriftenes landsforening (RBL) er imot forslaget, og peker blant annet på følgende:

«Bakgrunnen for vårt standpunkt er ... at vi mener det er prinsipielt uheldig å blande disse forhold med reglene i alkoholloven, og de formål disse er ment å ivareta. Det er videre RBLs oppfatning at mange steder urettmessig vil risikere påstander om diskriminering selv i tilfeller hvor man har saklige begrunnelser til eventuelt å nekte disse personer adgang til skjenkestedet. I sin ytterste konsekvens kan man også tenke seg slike påstander som følge av illojal konkurranse. ...

Etter RBLs oppfatning vil for øvrig en regel av det slag som departementet foreslår, rettssikkerhetsmessig være meget uheldig. Den diskriminering man i de fleste tilfeller vil stå overfor vil være påstander om rasisme. Dette er påstander som tradisjonelt er meget belastende og utpreget stigmatiserende. RBL finner det meget urovekkende at et skjenkested skal risikere en slik karakteristikk i et enkeltvedtak, kanskje til og med som følge av handlinger fra ansatte, som skjenkestedet ikke en gang har vært kjent med. Og dette videre i et vedtak fattet ut fra prinsippet om alminnelig sannsynlighetsovervekt. Spørsmålet om diskriminering, herunder i form av rasisme, bør avgjøres ut fra strafferettslig terminologi og normer, og etter de krav til bevisbedømmelse som der gjelder. Dette bør ikke overlates til et kommunalt folkevalgt organ og avgjøres ved håndsopprekning. Til det er konsekvensene for den som utsettes for påstandene for store.»

Videre mener RBL at:

«[e]t skjenkested som utsettes for straffansvar med hjemmel i alkohollovens § 10-1, samtidig med at skjenkebevillingen inndras, utsettes for ulovlig dobbeltstraff (under forutsetning av at dette ikke skjer gjennom parallell forfølgning). Et annet og kanskje enda mer praktisk eksem-

pel er et skjenkested som ilegges tilleggsskatt som følge av manglende eller uriktige opplysninger i selvangivelsen, og som en følge av dette også får inndratt sin skjenkebevilling. Tilleggsskatten er per definisjon å betrakte som straff, noe som etter vår oppfatning også en inndragning vil være. Særlig gjelder dette for de tilfeller hvor inndragningen i liten grad kan sies å ha sin årsak i et ønske om en alkoholpolitisk gevinst, noe som vil være tilfellet dersom man f.eks. inndrar en bevilling fordi vedkommende skjenkested driver diskriminering som beskrevet ovenfor. Dersom skjenkestedet i et slikt tilfelle også straffefølges etter straffelovens bestemmelse, er man etter vår oppfatning i aller høyeste grad i nærheten av et tilfelle av ulovlig dobbeltstraff.»

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetenes Innvandrerforum (IF) har blant annet uttalt:

«Erfaring viser at når et skjenkested diskriminerer på etnisk grunnlag, ligger metodene gjerne tett opp mot lovens grense. I norsk rettspraksis hittil er det få tilfeller å vise til der skjenkesteder har fått dom for brudd på straffelova § 349 a). IF mener følgelig at en eksplisitt referanse til etnisk diskriminering som en del av alkoholloven, vil ha større sjanse for å virke preventivt. Dette vil også gi bedre føringer for politiet i forhold til å gripe inn der et skjenkested anklages for diskriminering.

Videre mener IF at politiet bør gis mulighet til å foreta foreløpig stenging av et skjenkested som er under etterforskning etter påtale i forhold til brudd på ulike lover, mellom dem straffelova § 349 a) og ev. lov mot etnisk diskriminering. Dette tror IF vil virke mer oppdragende for skjenkesteder generelt. Skjenkestedene ville da se en større interesse i å unngå diskriminering.»

Kommunal- og regionaldepartementet støtter forslaget, herunder forslaget om at ikke bare diskriminering på grunnlag av etnisitet, men også diskriminering på bakgrunn av alle de diskrimineringsgrunnlagene som straffelovens diskrimineringsbestemmelser regner opp, skal omfattes. Departementet skriver videre:

«For departementet er det noe uklart om § 1-8 i ny ordlyd bare er ment å omfatte den diskriminering som er straffbar, og har vært gjenstand for straff, eller om også brudd på lovbestemmelser som sanksjoneres administrativt rammes. Etter departementets mening bør det ikke oppstilles et krav om strafferettslig sanksjonering. På denne måten vil diskriminering i strid med kommende lov mot etnisk diskriminering, som stort sett vil ha administrative reaksjoner, også være omfattet.»

Justisdepartementet synes det er positivt at forslaget innarbeider mer overordnede målsetninger i regelverket ved å gi gjentatt, ulovlig diskriminering konsekvenser for næringsdrivende, og påpeker at dette er i samsvar med bl.a. regjeringens Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002–2006). Justisdepartementet skriver også:

«Det går frem av høringsnotatet at bestemmelsen kun rammer diskriminering fra betjeningen – ikke diskriminering fra gjester. Denne presiseringen er viktig for at publikum og næringsdrivende skal forstå bestemmelsens rette rekkevidde, og det burde derfor også fremgå av lovteksten. Det bør også tas stilling til hvordan slik diskriminering skal dokumenteres, for eksempel om politianmeldelse fra fornærmede er nødvendig eller om det er tilstrekkelig med tips fra publikum.

Videre følger det av høringsnotatet at ansvaret er objektivt slik at bevillingshaveren kan miste bevillingen uten å vite at diskriminering har forekommet. Dette kan være en inngripende reaksjon ovenfor en næringsdrivende, og det kan være grunn til å vurdere om Sanksjonsutvalgets forslag om formell advarsel kan være et godt supplement i disse tilfellene...»

2.14.4 Departementets vurderinger og forslag

2.14.4.1 Hjemmel for inndragning

Sosialdepartementet opprettholder i utgangspunktet sitt syn på at utestedsdiskriminering bør bekjempes også på denne måte, og har derfor vurdert hvordan lovverket best kan sikre at utestedsdiskriminering kan føre til inndragning av skjenkebevilling.

Bestemmelsene om hvilke grunner som kan føre til inndragning av salgs- og skjenkebevillinger, følger av alkoholoven § 1-8. Kommunestyret kan i bevillingsperioden inndra en bevilling dersom vilkårene i § 1-7b ikke lenger er oppfylt, eller dersom bevillingshaver ikke oppfyller sine forpliktelser etter alkoholoven eller andre bestemmelser som har sammenheng med alkoholovens formål. Etter tredje ledd går det frem at en bevilling også kan inndras dersom det skjer gjentatt narkotikaomsetning på skjenkestedet.

I høringsnotatet ble det foreslått et tillegg i § 1-8 som klart gir hjemmel for inndragning ved utestedsdiskriminering. Dette tilsvarer den lovtekniske løsningen som ble valgt da man ville sikre at gjentatt narkotikaomsetning skulle gi hjemmel for inndragning, jf. § 1-8 tredje ledd.

For å fjerne all tvil om rekkevidden av § 1-8 og

markere viktigheten av spørsmålet, opprettholder departementet likevel forslaget om å presisere i en egen bestemmelse i § 1-8 at utestedsdiskriminering innebærer inndragningsgrunn.

2.14.4.2 Hjemmelens omfang

Tematisk omfang

Regjeringens Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002–2006) omfatter etnisk diskriminering. Straffelovens bestemmelser om diskriminering omfatter diskriminering pga. tro, rase, hudfarge, nasjonal eller etniske opprinnelse, samt pga. homofil legning, leveform eller orientering. Etter departementets oppfatning bør avgrensningen av en hjemmel til å inndra skjenkebevillinger pga. utestedsdiskriminering knyttes opp mot de typer diskriminering som lovgiver har funnet grunn til å fastsette straffebud overfor i straffeloven. Dette innebærer en mer logisk avgrensning, som ikke i seg selv setter enkelte grupper foran andre. På denne bakgrunn foreslår departementet at skjenkebevilling skal kunne inndras dersom det foregår diskriminering som nevnt i straffelovens straffebud ved skjenkestedet, dvs. diskriminering som er ulovlig. I begrepet ulovlig ligger ingen henvisning til beviskrav eller domfellelse, men en henvisning til at bestemmelsen omfatter diskriminering av den type og mot de grupper som er ulovlig etter straffelovgivningen.

Det presiseres at det at andre grupper, jf. straffelovens bestemmelse, inntas i hjemmel for å inndra bevilling, ikke skal redusere fokus på å nå målet i regjeringens Handlingsplan mot etnisk diskriminering, nemlig å styrke innsatsen mot etnisk utestedsdiskriminering. Hjemmelen i alkoholoven vil hjelpe til med å sette utestedsdiskriminering på dagsorden både generelt og spesielt hva gjelder etnisk diskriminering.

Flere høringsinstanser påpeker at de støtter forslaget om å legge straffelovens bestemmelser til grunn for det tematiske omfanget av inndragningsbestemmelsen. På den annen side uttaler Senter mot etnisk diskriminering (SMED) at bestemmelsen også bør omfatte diskriminering som vil være ulovlig etter den foreslåtte lov om vern mot etnisk diskriminering. Kontaktutvalget mellom innvandrene og myndighetene sitt innvandrforum (IF), uttaler at en eksplisitt referanse til etnisk diskriminering i alkoholoven vil ha større sjanse for å virke preventivt.

Departementet vil ikke åpne for at andre bestemmelser om forbud mot diskriminering enn de som er tatt med i straffelovens straffebud skal om-

fattes av inndragningshjemmelen. Departementet viser til bevillingshavers behov for forutberegnelighet, og opprettholder forslaget om å avgrense bestemmelsen til diskriminering av grunner som nevnt i straffeloven § 349a.

Reiselivsbedriftenes landsforening (RBL), som er mot forslaget om inndragningshjemmel, uttaler at dersom man likevel skal innføre en slik regel, så må den/de aktuelle straffebestemmelser som omfattes klart refereres, slik at det klart kommer frem hvilke typer diskriminering man her mener bør omfattes.

Departementet er enig med RBL i at det må gå klart frem av bestemmelsen hvilke typer diskriminering som skal omfattes av hjemmelen. Dette for å sikre bevillingshaver tilstrekkelig rettssikkerhet og forutberegnelighet, noe som er svært viktig når man, som her, fastsetter en bestemmelse om sanksjoner for diskriminering i en lov som i hovedsak regulerer et annet tema.

Departementet ser at det forslag til lovtekst som ble presentert i høringsnotatet ikke innebærer en slik konkretisering. Etter departementets oppfatning er dette uheldig, da det innebærer at hjemmelen i alkoholloven kan bli utvidet ved at flere former for diskriminering gjøres ulovlig i særlovgivningen. Departementet opprettholder forslaget om at bestemmelsen skal omfatte diskriminering av grunner som nevnt i straffeloven § 349a, og foreslår at dette skal gå klart frem av lovteksten.

Geografisk omfang

Det blir videre spørsmål om det skal være et vilkår for inndragning at diskrimineringen har skjedd i selve skjenkelokalet.

Høringsinstansene har gjennomgående ikke hatt innspill til dette spørsmålet.

Etter departementets oppfatning vil det være avgjørende for hjemmelens effektivitet at diskriminering som for eksempel skjer ved døren til skjenkestedet, for eksempel knyttet til spørsmål om adgangsnektelse, omfattes av bestemmelsen. På den annen side er det viktig at bevillingshavers rettssikkerhet ivaretas ved at bevillingshaver ikke hefter for diskriminering som skjer uten tilknytning til skjenkestedet.

Departementet opprettholder derfor forslaget om at inndragningsadgangen skal gjelde ved diskriminering som skjer «ved skjenkestedet». Begrepet er ment å ivareta rettssikkerhetshensynet, samtidig som ordet «ved» ivaretar behovet for å ramme diskriminering som foregår utenfor skjenkestedet, i forbindelse med innganger, bakkdører osv.

Tilknytning til virksomheten

I høringsnotatet er det uttalt at begrepet «ved skjenkestedet» videre er ment å omfatte et krav om at diskrimineringen skal være knyttet til virksomheten og dens tilbud til publikum.

I sin høringsuttalelse skriver Justisdepartementet at det at bestemmelsen bare rammer diskriminering fra betjeningen, og ikke diskriminering fra gjester, er en viktig del av bestemmelsen som av hensyn til forutberegneligheten bør fremgå av lovteksten.

Sosialdepartementet ser at det å innfortolke denne begrensningen i begrepet «ved skjenkestedet», kan medføre usikkerhet med hensyn til bestemmelsens rekkevidde. På den annen side henviser lovbestemmelsen til straffeloven § 349a, som omfatter diskriminering «i ervervsmessig eller liknende virksomhet», hvilket innebærer at en person nektes varer eller tjenester på de vilkår som gjelder for andre. Etter Sosialdepartementets oppfatning vil denne henvisningen, sammen med bruken av begrepet «ved skjenkestedet», innebære en tilstrekkelig henvisning til at hjemmelen til inndragning er knyttet til den diskriminering som ansatte evt. måtte foreta.

Dersom ansatte på skjenkestedet diskriminerer med hensyn til adgang til stedet, å få servering, plassering i lokalet, servicenivå m.v., vil dette omfattes av bestemmelsen. På den annen side vil ikke gjesters diskriminerende ytringer om/handlinger mot en annen person omfattes, med mindre skjenkestedets ansatte ser gjennom fingrene med dette eller følger opp dette på en slik måte at man kan si at vedkommende er diskriminert i forhold til virksomhetens tilbud

Kvalifisert diskriminering

Departementet opprettholder sitt syn på at det bør være et vilkår for inndragningsadgang at det foreligger gjentakelse, jf. tilsvarende løsning for adgangen til inndragning ved gjentatt narkotikaomsetning. Med gjentakelse menes ikke at bevillingsmyndigheten har reagert mot skjenkestedet tidligere, og at det således foreligger et nytt brudd på bestemmelsen. Lovbestemmelsen vil i praksis rette seg mot tilfeller der det er på det rene at det over noen tid har skjedd flere tilfeller av diskriminering ved skjenkestedet. Departementet finner at det må legges avgjørende vekt på at det er bevillingshaveren som er ansvarlig for utøvelsen av bevillingen, og som derfor må være ansvarlig for å holde seg orientert om eventuell ulovlig aktivitet ved skjenkestedet.

SMED tok i høringsrunden til orde for å benytte vilkåret «gjentatt, vedvarende eller alvorlig» diskriminering, jf. også forslaget til ny lov om vern mot etnisk diskriminering, i stedet for høringsnotatets forslag om «gjentatt» diskriminering. Sosialdepartementet skal bemerke at høringsnotatets forslag harmonerer med den lovbestemmelse som allerede er vedtatt for narkotikaomsetning, og at det av hensyn til bevillingshaverne og kontrollmyndigheten etter alkoholloven vil være en fordel med en harmonisering av vilkårene. For øvrig vil departementet fremholde at det er viktig å reagere mot ulovlig diskriminering, men inndragning er en alvorlig sanksjon, og rettssikkerhetshensyn tilsier derfor at inndragning skal benyttes med forsiktighet. Departementet er derfor av den oppfatning at det bør være et vilkår for inndragning at det foreligger gjentakelse. En bestemmelse som innebærer at det ved alvorlige overtredelser ikke skal kreves gjentakelse, vil etter departementets oppfatning være vanskelig å håndheve og derfor reise særlige rettssikkerhets spørsmål. Departementet kan videre ikke se at inkludering av vilkåret «vedvarende» tilfører bestemmelsen noe utover begrepet «gjentatt».

På denne bakgrunn opprettholder departementet forslaget om å legge til grunn et krav om «gjentatt» diskriminering som vilkår for inndragning av bevilling.

2.14.4.3 Bevillingshaverens ansvar

Det er i dag ikke et vilkår for inndragning av en skjenkebevilling etter § 1-8 at bevillingshaver har hatt faktisk kjennskap til at det har foregått ureglementert alkoholskjenking. Alkoholloven har et objektivt ansvar. Alkoholloven § 1-8 medfører at det må foretas en skjønsmessig vurdering, hvor det bl.a. legges vekt på hvorvidt vedkommende har gjort det som bør gjøres for å sikre at skjenkingen skjer i samsvar med reglene.

Forslaget i høringsnotatet innebærer at bevillingshaveren kan rammes av inndragning selv om han eller hun ikke har kjennskap til den diskriminering som har foregått på stedet eller på annen måte kan bebreides.

Foreningen Bedre Uteliv mener forslaget innebærer hjemmel til kollektiv avstraffelse av alle ansatte på et utested.

Departementet skal påpeke at bevillingshaver er ansvarlig for å påse at all aktivitet på skjenkestedet er av lovlig karakter, og derigjennom har en aktsomhetsplikt. Også andre lovbrudd som ikke alle de ansatte har gjort seg delskyldige i, kan føre til at bedriften må stenges, med de konsekvenser det har for arbeidstakerne kollektivt. Løsningen tilsva-

rer den som ble valgt da tredje ledd om gjentatt narkotikaomsetning ble tatt inn i § 1-8 som inndragningsgrunn.

Departementet opprettholder forslaget om objektivt ansvar for bevillingshaver.

Kommunal- og regionaldepartementet peker på at det i forslag til lov om vern mot etnisk diskriminering er foreslått delt bevisbyrde. Det skal bemerkes at Sosialdepartementet ikke ser noen grunn til å avvike fra alkohollovens system her. Dette innebærer at det må legges til grunn et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt.

2.14.4.4 Forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)

Departementet har vurdert bestemmelsen i lys av forbudet mot dobbeltstraff i den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) protokoll 7 artikkel 4. Spørsmålet er om det forhold at en bevillingshaver får sin skjenkebevilling inndratt, sperrer for at vedkommende også straffefølges og evt. dømmes for diskriminering etter straffeloven § 349a, og omvendt, om slik straff stenger for inndragning av skjenkebevillingen.

Det følger av EMK protokoll 7 artikkel 4 at den som er blitt endelig domfelt eller frikjent i en straffesak, ikke kan straffefølges på nytt i vedkommende stat for handlinger vedkommende er endelig frikjent eller domfelt for. Etter praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) kan også administrative sanksjoner i visse tilfeller anses for å være «straff» i konvensjonens forstand. Departementet antar imidlertid at inndragning av skjenkebevilling på grunn av utestedsdiskriminering ikke er å anse som straff i konvensjonens forstand.

EMD fant i saken *Tre Traktörer AB mot Sverige* (dom 7. juni 1989) at inndragning av skjenkebevilling på grunn av mangelfull regnskapsføring og kontroll med restaurantdriften ikke kunne anses som straff etter EMK fordi det avgjørende for inndragningen var innehaverens manglende egnethet til å selge alkohol. Sivilombudsmannen har også kommet til samme resultat i en sak om inndragning av skjenkebevilling på grunn av ulovlig alkoholreklame, se Sivilombudsmannens årsmelding for 2002 på side 305. Inndragningen har ikke pønalt formål, men skjer fordi det er avdekket forhold som innebærer at bevillingshaveren ikke lenger anses skikket til å drive alkoholomsetning.

2.14.4.5 Behov for ytterligere vern mot utestedsdiskriminering

I NOU 2002:12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering* er det foreslått en ny lov mot etnisk diskriminering. Det er også foreslått enkelte endringer i alkoholloven for å bedre vernet mot utestedsdiskriminering. Utover å innføre en hjemmel for å inndra bevilling på grunn av diskriminering ved utestedet, anbefaler utvalget at vandelskravet utvides slik at bevillinghaver osv. må ha utvist uklanderligandel i forhold til lov mot etnisk diskriminering. Enkelte høringsinstanser har pekt på behovet for å vurdere blant annet en henvisning til lov mot etnisk diskriminering i alkohollovens vandelsbestemmelse, jf. utvalgets forslag, samt å kople alkohollovens stengningsbestemmelse til brudd på lov mot etnisk diskriminering.

Departementet skal bemerke at det i forbindelse med Kommunal- og regionaldepartementets oppfølging av NOU 2002:12 vil være naturlig for Sosialdepartementet å vurdere om det er nødvendig med ytterligere endringer i alkoholloven enn den som her foreslås for å sikre et tilstrekkelig vern mot utestedsdiskriminering, eksempelvis ved direkte henvisninger til lov om etnisk diskriminering i alkoholloven. Det vil også være naturlig at bestemmelsen om inndragning av bevilling på grunnlag av utestedsdiskriminering vurderes i sammenheng med Sosialdepartementets og Nærings- og handelsdepartementets videre arbeid med best mulig samordning og harmonisering av alkoholloven og serveringsloven, jf. kap. 2.4.6.

2.15 Bevillingsmyndighetens sanksjonsmuligheter

2.15.1 Gjeldende rett

Bevillingsmyndigheten har etter § 1-9 og § 3A-10 i alkoholloven ansvar for å føre kontroll med utøvelsen av bevilling. Etter alkoholloven har bevillingsmyndigheten to sanksjonsmuligheter mot bevillingsinnehavere som ikke overholder alkohollovens bestemmelser; inndragning av kommunal eller statlig bevilling etter alkoholloven, jf. §§ 1-8 og 3A-12, og anmeldelse, jf. § 10-1. I følge alkoholloven §§ 1-8 og 3A-12 kan både de kommunale og statlige bevillingene inndras for en kortere eller lengre periode.

For brudd på reklameforbudet for alkoholholdig drikk finnes det dessuten en hjemmel for Sosial- og helsedirektoratet til å pålegge retting og evt. tvangsmulkt. Ordningen kan ikke benyttes av bevil-

lingsmyndigheten direkte, og er heller ikke anvendelig for brudd på andre bestemmelser enn alkoholreklameforbudet.

2.15.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

Departementet foreslo ingen endringer i alkohollovens sanksjonssystem i høringsnotatet, men ba om høringsinstansenes syn på om det er behov for å utvide bevillingsmyndighetenes sanksjonsmuligheter.

Spørsmålet om det bør være adgang til å stille etterfølgende vilkår for bevillingen som alternativ til inndragning, ble særskilt luftet.

Høringsinstansene er delt i sitt syn på om dagens sanksjonsmuligheter er tilstrekkelige.

Kommunenes Sentralforbund (KS) mener det bør innføres en utvidet adgang til å sette etterfølgende vilkår for bevillingen som et alternativ til inndragning. *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* mener også at kommunene bør gis adgang til å stille nye vilkår i bevillingsperioden, forutsatt at virksomheten gis tilstrekkelig tid til å endre praksis etter nye vilkår.

Også *Det Norske Totalavholdsselskap (DNT)* og *Actis* er positive til en slik sanksjonsform. *Actis* skriver følgende:

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

Også *Frogn, Holmestrand, Sarpsborg, Sørums og Trysil kommuner* er positiv til forslaget. *Sarpsborg kommune* uttaler følgende:

«Behovet for forutsigbarhet for bransjen gjør imidlertid at evt. nye vilkår naturligvis må være i tråd med de vedtatte prinsipper for salgs- og skjenkebevillinger i kommunen, slik at det ikke blir stillet urimelige vilkår ved en bevilling som allerede er innvilget.»

Drammen kommune mener det kan argumenteres for at man som alternativ til inndragning bør kunne vedta et «mindre onde», dvs. nye, tyngende vilkår som fastsettes i den hensikt å oppnå bedre lovpoppfyllelse. Kommunen nevner vilkår om kurs for ansatte og økt vaktstyrke som eksempler.

Trondheim kommune er positiv til en hjemmel som åpner opp for å stille nye vilkår i en bevillingsperiode, men ber departementet sette opp klare retningslinjer for når en slik sanksjonsmulighet evt. skal kunne brukes.

Også *Bergen kommune* stiller seg i utgangspunktet positiv til adgang til å stille nye vilkår i bevillingsperioden, men påpeker at bransjens behov for forutberegnelighet innebærer at adgangen må være begrenset. For øvrig mener kommunen at sanksjonsmulighetene i alkoholloven er gode nok, såfremt de blir benyttet.

Sosial- og helsedirektoratet uttaler følgende:

«Direktoratet er enig med departementet i at kommunene har et godt og fleksibelt sanksjonsverktøy i inndragningsmuligheten. Direktoratets erfaring tilsier imidlertid at mange kommuner ikke i særlig grad benytter seg av de muligheter som allerede ligger i loven på dette punkt. Derfor vil det etter direktoratets syn kunne være hensiktsmessig med en alternativ sanksjonsmulighet, nemlig en adgang for kommunene til å stille nye vilkår i bevillingen.

Det vil også være i bevillinghavernes interesse, da et etterfølgende vilkår i mange tilfeller er en mindre inngripende sanksjon enn å få inndratt hele bevillingen. Videre kan bevillingsmyndigheten i større grad tilpasse sanksjonen til det konkrete stedet, slik at man kan få bukt med problemet som førte til overtredelsen i første omgang.»

Fylkesmannen i Buskerud har følgende synspunkter:

«Et fåtall klagesaker og henvendelser fra kommuner til Fylkesmannen de senere år vedr. inndragning av bevillinger, kan tyde på at inndragning av bevilling som sanksjonsmulighet er lite brukt. Vi er imidlertid kjent med at en del kommuner har retningslinjer som beskriver hvordan det skal reageres ved brudd på alkoholloven. Dvs. alt fra advarsel til inndragning med differensierte inndragningsperioder alt etter hvor alvorlig overtredelsen er og ut i fra hvor mange ganger det har skjedd. Dette skulle tyde på at kommunene på papiret benytter seg av den fleksibilitet som allerede ligger i lovgivningen, men kanskje ikke alltid er like aktive i bruken av virkemidlene. Det er i denne sammenheng viktig at kommunene har et effektivt kontrollsystem og at kontrollørene har fått nødvendig opplæring.

I følge alkohollovens § 1-6 første ledd, kan bevilling for øvrig gis inntil 4 år. Dersom det for eksempel er enkelte skjenkesteder kommunen ønsker å følge spesielt nøye, er det derfor mulig å gi bevilling for en kortere periode (eks. 1 år). Dette fanger imidlertid ikke opp tilfelle som krever med akutt handling.

Dersom departementet kommer til at det blir anledning til å stille nye vilkår i en allerede gitt bevilling, bør det i den første bevillingen gå fram at bevillingsmyndigheten har slik mulighet.»

Skien kommune har følgende synspunkter:

«Kommunene utfordres som bevillingsmyndighet til å benytte inndragning på en mer fleksibel måte, dvs. benytte den fleksibilitet som ligger i lovgivningen.

I henhold til Skien kommunes reaksjonsmønster ved overtredelser av alkoholloven er ovennevnte intensjon i varetatt, da vi har inndragningsmuligheter fra 1 uke tom ut perioden. I samme reglement er det inntatt at dersom det etter et skriftlig varsel er gjentagelser av overtredelsen, vurderes bevillingen inndradd for en periode på 1–3 uker.

Ved å ha dette inne i reglementet for overtredelser, er det ikke nødvendig å stille nye vilkår for en bevilling etter at denne er gitt.»

Også *Nord-Aurdal kommune* er av den oppfatning at

«...dagens bestemmelser fortsatt kan gjelde. En kan ikke se nødvendigheten av at kommunene skal gis mulighet til å stille nye vilkår i en gitt bevilling som et alternativ til inndragning.»

Heller ikke *IOGT i Norge* støtter forslaget om å åpne for å stille nye vilkår i en gitt bevilling som alternativ til inndragning.

Reiselivsbedriftenes landsforening (RBL) mener at kommunens sanksjonsmuligheter er så vidt store allerede i dag at det ikke er behov for utvidelse med en bestemmelse om adgang til å gi nye vilkår. Bestemmelsen vil i så fall redusere forutberegneligheten for en næring som etter RBLs mening allerede har meget stramme rammevilkår.

På den annen side skriver *RBL* følgende:

«Fra RBLs side fremstår resultatet av mange av inndragningssakene som svært urimelige da disse rammer meget hardt. Det nevnes her at de aktuelle skjenkestedene utsettes for store negative økonomiske sanksjoner, og at slik inndragning ofte også leder til permitteringer av de ansatte. Etter vår oppfatning står reaksjonene ofte ikke på noen måte i forhold til den forseelse som er årsak til reaksjonen. Inndragning er en så alvorlig reaksjon at det bare bør finne sted ved gjentatte alvorlige overtredelser eller hvor stedet enten ikke viser evne eller ikke viser vilje til å følge alkohollovens regler.

På bakgrunn av de hensyn som vi her nevner foreslår RBL derfor at det i alkoholloven nedfelles sanksjonsregler som forutsetningsvis legger til grunn bøter/gebyr som alternativer for overtredelser av mindre alvorlig karakter, for det tilfelle at kommunen ikke finner det tilstrekkelig med en advarsel. For å unngå at slike foreslåtte gebyrer skal fremstå som en alternativ økonomisk inntektskilde for kommunene bør en slik bot/gebyr tilfalle statskassen.»

Også enkelte andre høringsinstanser har kommentert muligheten for å innføre andre sanksjonsformer. *Justisdepartementet* skriver følgende:

«Nye vilkår til en allerede eksisterende bevilling må betraktes som en omgjøring av det opprinnelige vedtaket, jf. Eckhoff/ Smith «Forvaltningsrett» 7. utgave side 379. Kompetansen til å omgjøre forvaltningsvedtak følger av forvaltningsloven § 35. Hvis man ønsker en videre adgang til å stille vilkår enn det som følger av forvaltningslovens § 35, krever dette egen hjemmel i lov. ...

Når det gjelder spørsmålet om alternativer til inndragning, vil vi vise til NOU 2003: 15 «Fra bot til bedring». Formålet med utredningen var å utarbeide forslag til reaksjoner mot mindre alvorlige overtredelser av særlovgivningen for å få et mer effektivt og nyansert sanksjonssystem med mindre bruk av straff. Utredningen kan ha verdi ved arbeidet med alkohollovgivningen. Den inneholder for eksempel forslag til bestemmelser om administrative rettighetstap og formell advarsel.»

Oslo kommune anser at adgangen til å stille etterfølgende vilkår kan være en alternativ reaksjon til de øvrige reaksjonsmulighetene i alkoholloven, og bidra til forsvarlig drift av serveringsstedet. Oslo kommune peker videre på formell advarsel, suspensjon av bevilling og overtredelsesgebyr som mulige aktuelle alternative sanksjonsformer.

Handelens- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) uttaler på sin side at de personer som er under fastsatt aldersgrense bør forbyes å kjøpe alkoholholdig drikk, slik at både kjøper og selger ansvarliggjøres.

2.15.3 Departementets vurderinger og forslag

Formålet med alkoholloven er å begrense de samfunnsmessige og individuelle skadevirkningene av alkoholbruk, bl.a. gjennom å begrense forbruket av alkoholholdig drikk. Bevillingsordningen for omsetning av alkoholholdig drikk er et viktig virkemiddel i denne sammenheng. Dersom bevillingsordningen skal fungere etter intensjonen, er det viktig at bevillingsmyndigheten har adekvate sanksjonsmuligheter. Departementet legger til grunn at inndragning av bevilling er relativt lite brukt i praksis. Overtredelser av alkoholloven anmeldes sjelden til politiet, og de saker som blir anmeldt til politiet henlegges oftest.

Departementet har med interesse merket seg de innspill som er kommet i høringsrunden. Uttalelser fra flere av høringsinstansene bekrefter at

inndragningsinstituttet representerer en svært fleksibel sanksjonsmulighet. Bevillingsmyndigheten kan vurdere om inndragning skal skje for resten av bevillingsperioden, eller for en kortere periode. I prinsippet kan en bevilling inndras for helt ned til en dag eller bare noen timer, og det er også mulig å inndra en bevilling for en fysisk del av et lokale.

Etter at bevilling for salg eller skjenking av alkoholholdig drikk er gitt, er kommunen avskåret fra å skjerpe vilkårene i bevillingsvedtaket, eller stille nye vilkår. Slike endringer er å anse som en omgjøring av bevillingsvedtaket som det ikke er adgang til uten lovhjemmel.

Et flertall av de høringsinstanser som uttalte seg til forslaget, fremholdt at de var positive til å lovfeste en adgang til å stille vilkår som alternativ til inndragning. Begrunnelsen var i mange tilfeller at en slik adgang vil gi kommunene større og mer fleksible sanksjonsmuligheter. Mange har likevel påpekt at en slik adgang i så fall, grunnet bevillingsinnehavers behov for forutberegnelighet, måtte følges av klare retningslinjer, varsel i bevillingsvedtaket om at muligheten foreligger eller begrensningsfor når og hvordan muligheten skulle kunne benyttes.

På den annen side uttaler mange høringsinstanser at dagens sanksjonsmuligheter både er vide og fleksible nok, men at kommunene kan bli flinkere til å aktivt utnytte den fleksibilitet inndragningsmuligheten gir rom for. Departementet har blant annet merket seg høringsuttalelsen fra Fylkesmannen i Buskerud, som er klageinstans i inndragningssaker etter alkoholloven.

Departementet vil på denne bakgrunn ikke legge frem forslag om endringer i bevillingsmyndighetens adgang til å stille nye vilkår i bevillingsperioden eller forslag til alternative sanksjonsformer. Departementet er av den oppfatning at høringen har vist at det potensiale og den fleksibilitet som ligger i bevillingsmyndighetens inndragningsadgang bør kunne utnyttes bedre. Departementet ser derfor grunn til å gjenta utfordringen til kommunene som bevillingsmyndighet om å benytte inndragningsmuligheten på en mer fleksibel måte, dvs. utnytte de muligheter som ligger i alkoholloven i dag.

Justisdepartementet har i sin høringsuttalelse trukket frem NOU 2003:15 *Fra bot til bedring*, som har som formål å utarbeide forslag til et mer nyanisert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff. I sin utredning anbefaler Sanksjonsutvalget at Stortinget presenteres for helheten i oppbyggingen av et administrativt sanksjonssystem og særlig hvordan administrative sanksjoner avgrenses mot straff og andre forvaltningstiltak. I tillegg til at et administrativt sanksjonssystem gjøres gjelden-

de for ny lovgivning, anbefaler utvalget at de enkelte særlovene revideres i tråd med utvalgets generelle anbefalinger og forslag. Det handler om en omfattende utredning som det ikke har vært mulig for Sosialdepartementet å vurdere i forhold til alkoholovens system innenfor den gitte tidsramme, og forslagene har ikke vært presentert for høringsinstansene. NOU-en har imidlertid vært på høring med frist til 1. mars 2004, og Justisdepartementet uttalte i sitt høringsbrev av 9. oktober i fjor at det kan være hensiktsmessig å følge opp utredningen i tråd med Sanksjonsutvalgets forslag. Dette innebærer en regelverksreform i tre trinn, hvor gjennomgang av eksisterende særlover representerer trinn tre. Sosialdepartementet registrerer at Utvalget peker på at et tidsbegrenset rettighetstap kan være en hensiktsmessig sanksjon på mange forvaltningsområder. Som eksempel nevnes at en forretning som har solgt øl til mindreårige, mister retten til å selge alkoholholdige drikkevarer for en tid. Videre peker Utvalget på at overtredelsesgebyrer for en stor del brukes ved masseovertredelser hvor ansvaret er tilnærmet objektivt og hvor gebyrene ilegges på stedet og etter standardiserte satser fastsatt i lov eller forskrift. Sosialdepartementet antar at det verken vil være hensiktsmessig, praktisk eller effektivt å tillegge den enkelte kommune kompetanse til å utferdige overtredelsesgebyr ved overtredelser av alkoholoven. Sosialdepartementet vil imidlertid følge Justisdepartementets arbeid med oppfølgingen av Sanksjonsutvalgets utredning.

Til HSH's forslag om å ansvarliggjøre kjøper ved å forby mindreårige å kjøpe alkoholholdig drikk, skal det bemerkes: Departementet har forståelse for de vanskeligheter som kan oppstå når bevillingshaver skal vurdere en persons alder. På den annen side har bevillingshaver full adgang til å kreve legitimasjon, og bør i større utstrekning enn i dag nettopp bruke denne muligheten. De vanskeligheter som bransjen har med hensyn til å avdekke mindreåriges forsøk på kjøp av alkoholholdig drikk, anses ikke å være så store at de rettferdiggjør et forbud rettet mot mindreårige. Departementet er redd for at et slikt forbud ikke ville bidra til økt innsats fra bevillingshaverne når det gjelder å ta ansvar for opplæring av de ansatte og nødvendig kontroll. Et forbud som innebærer anvendelse av alkoholovens straffebed, ville på dette området harmonere lite med den beskytterrolle alkoholoven skal ha overfor mindreårige og det ansvaret som påhviler bevillingshaverne.

2.16 Bevillingsgebyrene

2.16.1 Gjeldende rett

Etter alkoholoven § 7-1 skal departementet fastsette forskrifter om beregning og innbetaling av bevillingsgebyr.

Gebyrene er fastsatt i alkoholforskriften kapittel 11. Gebyrene for salg og skjenking har ikke vært regulert siden 1. januar 1998. Gebyret for salg av øl, og nå også salg av vin og brennevin med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent, er på kr. 0,16 per vareliter. Gebyret for skjenking av øl, og nå også skjenking av vin og brennevin med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent, er på kr. 0,31 pr. vareliter. Gebyret for skjenking av andre vinprodukter er kr. 0,73 pr. vareliter, og for skjenking av andre brennevinsprodukter er gebyret kr. 2,71 pr. vareliter.

Gebyret tilfaller den myndighet som har ansvaret for å føre kontroll med utøvelsen av bevillingen. Gebyret er ikke øremerket, men ved departementets beregning av gebyrets størrelse ses det hen til forventede kostnader ved behandling av bevillingsøknaden og kontroll med utøvelsen av bevillingen.

2.16.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet ble det varslet at departementet tar sikte på å justere bevillingsgebyrene fra 1. januar 2005.

Et stort antall av de kommuner som har uttalt seg, støtter at gebyrene oppjusteres, herunder *Drammen, Skien, Frogn, Flekkefjord, Gulen* og *Trondheim kommuner*, samt *Fylkesmannen i Buskerud*.

Kristiansand kommune uttaler at gebyrsatsene bør økes med 50 %, og siden økes i takt med lønns- og prisstigningen.

Oslo kommune skriver:

«Oslo kommune støtter departementets forslag om å innføre en økning av bevillingsgebyrene og opplyser for ordens skyld at utsalgsprisene på øl har steget med ca. 40 % i perioden fra 1998–2002. Det vises her til brev fra kommunen av 20.11.2002 hvor kommunen har anmodet om at gebyrene blir gjenstand for jevnlig regulering. Brevet legges ved som trykt vedlegg 6.

Det antas at en del av bevillingshaverne underreporterer omsatt volum til bevillingsmyndigheten. Oslo kommune har derfor pålagt bevillingshaver å få omsetningsoppgavene godkjent av revisor. Denne plikten fanger likevel ikke opp omsetning som er holdt utenfor regnskapet. For å kunne kontrollere om tallene

stemmer, ønsker kommunen å kunne sammenligne omsetningsoppgavene fra bevillingshaver med omsetningstall fra leverandørene over leverte antall liter til det enkelte serveringssted. Det anbefaler at bevillingsmyndigheten får hjemmel til å innhente disse opplysningene fra leverandørene og en hjemmel for avgiftsrapportering for importører/produsenter til å sende lister til den enkelte kommune med angivelse av hvor mye alkohol som er levert til det enkelte sted i løpet av et år.»

Også *Nettverk for saksbehandlere for alkohol- og serveringssaker i Østfold*, som har representanter fra *Askim, Eidsberg, Fredrikstad, Halden, Moss og Sarpsborg kommuner*, er positiv til forslaget. De skriver:

«Gruppen vil henstille til departementet å øke bevillingsgebyrene. Siden bevillingsgebyrene ble fastsatt ved siste revisjon av alkoholloven pr. 01.01.1998, har det vært en relativt stor prisøkning, mens gebyrene har stått stille. Gruppen erfarer også problemet med underrapportering, omsetning av alkoholholdige smuglervarer, noe som også slår negativt ut på gebyrinntektene. Reelt sett har gebyrene gått ned, mens utgifter til kontroll og saksbehandling knyttet til kontrollvirksomheten har øket. Vi vil også nevne at innføringen med salg av såkalt rusbruks i dagligvarehandelen har øket behovet for kontroll. Det er vel heller ikke ukjent for departementet at serveringsbransjen har vært utsatt for en sterk eksponering av økonomisk kriminalitet, noe som igjen har satt et fokus på kommunenes kontrollmuligheter.»

Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Hotell- og restaurantarbeiderforbundet (HRAF) mener at gebyrinntektene fra skjenkebevillingene i utgangspunktet bør brukes til kommunenes kontrollvirksomhet. *Vin- og brennevinleverandørenes forening (VBF)* er også enig i dette. De påpeker at en økning av gebyrene bør ses i sammenheng med de midler som faktisk i dag brukes til slik kommunal kontroll.

Norges Colonialgrossisters Forbund (NCF) mener at gebyrene ikke bør fastsettes ut fra omsetning, men ut fra kontrollbehov og de ressurser som det krever. *NCF* mener for øvrig at tilbakevirkende indeksregulering som foreslått i høringsnotatet, ikke bør skje. Også *Actis* har forslag til hvordan gebyrene bør beregnes. De skriver:

«Bevillingsgebyrene bør i større grad kunne fungere som alkoholpolitisk virkemiddel. Det bør lovfestes gebyrer som beregnes ut fra prosentandel av omsetningen av alkoholholdige varer. Inntektene fra bevillingsgebyrene skal i sin

helhet benyttes til styrking av forebyggingstiltak og alkoholfrie serveringssteder. Hver kommune bør nedsette et utvalg, bestående av representanter fra lokale frivillige organisasjoner, idrettslag, representanter fra kommunen etc., som fordeler disse midlene til lokale rusforebyggende tiltak.»

Det Norske Totalavholdsselskap (DNT) uttaler tilsvarende synspunkter. De skriver:

«Avgifter for sals- og skjenkeløyve må fastsetjast etter omsetnad. Inntektene av disse avgiftene må brukast til å styrke alkoholfrie serveringsstader og rusforebyggjande tiltak elles.»

Reiselivsbedriftenes landsforening (RBL) skriver følgende:

«I høringsnotatet uttrykker departementet at man tar sikte på en indeksregulering av dagens bevillingsgebyr på bakgrunn av de satser som ble fastsatt i 1998, «og eventuelt supplere med andre vurderinger».

RBL tillater seg å minne om at gebyrene i første rekke skal dekke kostnader til behandling av bevillingssøknader og kontroll med utøvelsen av bevillingene. På denne bakgrunn finner vi det naturlig at departementet eventuelt dokumenterer behovet for slike økninger, da gebyrene etter vår oppfatning allerede er tilstrekkelig til å dekke de beskrevne behov.»

Bergen kommune påpeker at den forslåtte endringen av ordlyden i § 7-1, vil føre til bedre samsvare mellom ordlyden og realiteten i dagens ordning. For øvrig uttaler kommunen:

«I Bergen kommune blir det hvert år krevd inn gebyrer på ca. 4.150.000,-. Utgiftene til saksbehandling av saker etter alkoholloven, serveringsloven og til kontroll er på ca. 3.700.000,-.

Så lenge gebyrene ikke er øremerket, og kommunene sliter med dårlig økonomi, vil en økning av gebyrene etter all sannsynlighet føre til et større tilskudd til kommunekassen. Man har liten tro på at midler som ikke øremerkes fullt ut blir benyttet til saksbehandling og kontroll. Et positivt tilskudd til kommunekassen er ikke å forakte så en stiller seg positiv til at gebyrene blir øket, selv om inntektene ikke blir øremerket. Øremerking av midlene er nødvendig for å sikre at alle gebyrinntektene går til de formål som nevnes i høringsnotatet.

Behovet for en økning av kontrollinnsatsen er absolutt til stede spesielt hvis kommunen nå skal få tilgang til selskapenes regnskaper og hvis det skal føres en effektiv kontroll.»

2.16.3 Departementets vurderinger og forslag

2.16.3.1 Behovet for justering av bevillingsgebyrene

Departementet har registrert at flere kommuner har tatt til orde for en økning/indeksregulering av bevillingsgebyret. Dette blant annet fordi manglende regulering av gebyret siden 1998 har ført til at kommunens inntekter reelt har minket. Videre anfører flere kommuner at det er behov for økte ressurser til kontrollvirksomheten i forbindelse med at rusbrus nå selges i dagligvarehandelen og at dette har ført til økt behov for at kontrollmyndigheten setter fokus på overholdelse av aldersgrensene. Oslo kommune har tidligere på generelt grunnlag anmodet om at forskriften endres slik at gebyrene i fremtiden blir gjenstand for jevnlig regulering «da det kreves store økonomiske ressurser for å etterkomme lovens intensjoner om å motvirke økonomisk kriminalitet og annen irregulær virksomhet».

Departementet ser at det på bakgrunn av de utfordringene kontrollmyndighetene står ovenfor, er behov for en oppjustering av bevillingsgebyret. Departementet tar sikte på å justere bevillingsgebyrenes størrelse vil det være naturlig å ta utgangspunkt i en indekstrulering av de satser som ble fastsatt i 1998, og eventuelt supplere med andre vurderinger. Forslaget krever ingen lovendring. Departementet vil komme tilbake til et forslag til endring av bevillingsgebyrene og hvordan dette skal beregnes i forbindelse med den forskriftsrevisjon som må følge denne lovrevisjonen.

2.16.3.2 Behov for å klargjøre § 7-1

Av § 7-1 første ledd annet punktum går det frem at «bevillingsmyndigheten fastsetter gebyret». Av annet ledd første punktum går det frem at «[d]epartementet gir forskrifter om beregning og innbetaling av gebyret». Departementet foreslår å endre bestemmelsen slik at de begreper som benyttes i loven samsvarer bedre intensjonen og realiteten, dvs. at departementet bestemmer gebyrsatsene som danner grunnlag for bevillingsmyndighetens fastsettelse av det konkrete gebyret som skal innbetales.

2.17 Endring av overskriften til alkoholloven § 8-4

2.17.1 Departementets vurderinger og forslag

Av alkoholloven § 8-4 går det frem at departementet kan utferdige bestemmelser om kontroll med og forbud mot innførsel og omsetning av druesaft, maltekstrakt, preparater og andre varer som hovedsakelig anvendes ved tilvirkning av eller som tilsetning til alkoholholdig drikk. Bestemmelsens overskrift lyder i dag «Hjemmel for forbud mot kontroll med preparater som anvendes til alkoholholdig drikk.»

I tråd med høringsnotatets forslag foreslår departementet at det ikke foretas endringer i selve bestemmelsen. På den annen side bør bestemmelsens overskrift endres. Det foreslås at overskriften endres til «Preparater som anvendes til alkoholholdig drikk».

3 Bevillingssystemet for salg og skjenking m.m.

3.1 Gjeldende rett

I henhold til alkoholloven § 1-3 Definisjon av alkoholholdig drikk, kan en drikk etter loven defineres enten som øl (som igjen kan deles opp i typene øl og sterkøl), vin eller brennevin. Disse definisjonene får i alkohollovens forstand betydning for retten til produksjon, import, eksport, engrossalg, omfanget av en salgs- eller skjenkebevilling, for salgs- og skjenketidene, for aldersgrensebestemmelsene og for bevillingsgebyrene.

I henhold til § 1-3 første ledd brukes alkoholholdig drikk i alkoholloven som fellesbetegnelse på drikker som inneholder mer enn 2,50 volumprosent alkohol, likevel slik at aldersgrensebestemmelsen i § 1-5 får anvendelse på drikk mellom 0,70 og 2,50 volumprosent alkohol.

Etter § 1-3 annet ledd forstås med øl gjæret, udestillert drikk som er laget med tørket eller ristet malt som hovedsakelig ekstraktgivende emne. Etter tredje ledd forstås med vin drikk som er laget av druesaft ved alkoholgjæring, herunder vin tilsatt tilvirket alkohol (sterkvinn). Likt med vin regnes

a) drikk som er laget av frukt, bær, plantesaft eller honning ved alkoholgjæring uten tilsetning av tilvirket alkohol, og

b) annen alkoholholdig drikk under 22 volumprosent som ikke regnes som øl eller brennevin.

Med brennevin forstås drikk som inneholder tilvirket alkohol ublandet eller i blanding med andre produkter, og som ikke er vin. Enhver drikk som inneholder mer enn 22 volumprosent alkohol regnes som brennevin. Som brennevin regnes dermed alle produkter som er basert på tilvirket alkohol, dvs. fremstilt ved destillasjon, ved gjæring med påfølgende destillasjon eller ved annen teknisk prosess. Drikken kan være ublandet, som tradisjonelle brenneviner, men reglene for brennevin omfatter også alle andre drikker (med unntak av sterkvine) der tilvirket alkohol er blandet med, eller tilsatt, andre produkter.

Drikkens produksjonstekniske definisjon i henhold til § 1-3 blir avgjørende for den inndeling i alkoholtipe som legges til grunn for lovens øvrige bestemmelser om salg og skjenking m.m. Systemet lar seg imidlertid ikke lenger gjennomføre fullt ut i loven. Som følge av rusbrus-dommen måtte skillet

mellom de ulike alkoholtypene oppheves for så vidt angikk lovens bestemmelser om salg og skjenking av øl, vin og brennevin med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent. Foreløpig er dommen gjennomført ved å innta i alkoholloven § 1-3 annet ledd en hjemmel for Kongen til å gi forskrift om at drikk i lukket forpakning som inneholder mellom 2,50 og 4,75 volumprosent alkohol, og som etter § 1-3 tredje og fjerde ledd defineres som vin eller brennevin, skal likebehandles omsetningsmessig med øl med tilsvarende alkoholinnhold. Forarbeidene til bestemmelsen er Ot.prp. nr. 89 (2001–2002) og Innst. O. nr. 22 (2001–2002). Samtidig ble det i nytt kapittel 5A i forskrift 11. desember 1997 nr. 1292 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v (heretter kalt «alkoholforskriften») gitt bestemmelser om slik likebehandling.

Når det gjelder de nærmere bestemmelser om skjenking og salg av alkoholholdig drikk i alkoholloven, nevnes at i henhold til § 4-2 kan en skjenkebevilling gjelde en, flere, eller alle typer alkoholholdige drikker, jf. definisjonene i lovens § 1-3. Bevilling for brennevin kan bare gis dersom det også er gitt bevilling for øl og vin. Bevilling for vin kan bare gis dersom det er gitt bevilling for øl. Ettersom øl igjen kan deles opp i typene øl og sterkøl, kan en skjenkebevilling derfor omfatte følgende kombinasjoner: Øl (dvs. øl med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent), øl og sterkøl, øl og vin, øl, sterkøl og vin, øl, vin og brennevin eller øl, sterkøl, vin og brennevin. Når det gjelder salg av alkoholholdig drikk, er det etter loven to typer bevillinger, nemlig bevilling for salg av drikker med til og med 4,75 volumprosent i dagligvarehandelen, og bevilling for salg av drikker med mer enn 4,75 volumprosent alkohol gjennom AS Vinmonopolet.

Etter bestemmelsen i lovens § 4-4 om tidsinnskrenkninger for skjenking av alkoholholdige drikker, er det fastsatt strengere normal- og maksimaltider for skjenking av brennevin enn for skjenking av øl og vin. Kommunene kan utvide eller innskrenke normaltiden generelt for kommunen eller for det enkelte skjenkested. Bestemmelsen fastslår videre at skjenking av brennevin er forbudt på stemmedagen for stortingsvalg, fylkestingsvalg, kommunestyrevalg og folkeavstemning vedtatt ved lov.

Med unntak for aldersgrensen på 20 år, er det

opp til den enkelte kommune å benytte de mulighetene til strengere regulering av brennevin som alkoholoven i dag gir.

3.2 Om behovet for å vurdere endringer i lovens system for inndeling av alkoholholdig drikk i alkoholtypene øl, vin og brennevin

Bakgrunnen for at departementet nå har vurdert en gjennomgripende endring av lovens system for inndeling av alkoholholdig drikk i alkoholtypene øl, vin og brennevin, er først og fremst de konsekvenser rusbrus-dommen har fått for oppbyggingen av regelverket. I Ot.prp. nr. 89 (2001–2002) viste Sosialdepartementet til at den lovtekniske straksløsningen i form av forskriftshjemmel og forskrift om likebehandling av øl og annen drikk med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent, må erstattes av permanent lovmessig implementering av bestemmelsene. I høringsnotatet foreslo departementet derfor at forskriftshjemmelen i § 1-3 annet ledd annet punktum, og tilhørende kap. 5A i alkoholforskriften, oppheves og erstattes av lovbestemmelser. Dette omhandler dermed forslag til lovtekniske løsninger i forhold til en rettsstilstand som allerede er etablert, men som i forhold til alkoholovens nåværende oppbygging gir et lite harmonisk og oversiktlig regelverk.

EFTAs overvåkingsorgan (EFTA Surveillance Authority, heretter kalt ESA) har gitt uttrykk for at EFTA-domstolens dom bare gjaldt drikker under en viss styrke, men at domstolens argumentasjon i realiteten betyr at den ikke anerkjenner at alkoholoven kan bygges opp rundt et skille mellom forskjellige typer alkoholholdig drikk. Norske myndigheter ble derfor i brev av 20. mars 2003 bedt om å gi en begrunnelse for gjeldende regler for skjenking av drikk med høyere alkoholinnhold enn 4,75 volumprosent, i lys av EØS-avtalens art. 11, jf. art. 13, og EFTA-domstolens dom i rusbrus-saken. I brev av 28. april 2003 svarte Sosialdepartementet at problemstillingen ville bli vurdert i forbindelse med den planlagte revisjonen av alkoholoven.

Departementet bemerker at rusbrus-dommen til nå har hatt størst betydning for *salget* av alkoholholdig drikk, gjennom en økning i tilgjengeligheten til vin- og brennevinsdrikker med samme alkoholinnhold som øl. Fordi langt de fleste skjenkestedene allerede hadde bevilling til skjenking av vin, fikk gjennomføringen av dommen derfor bare direkte betydning for adgangen til å skjenke ferdigblende

de brennevinsbaserte drinker med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent. En ev. gjennomføring av et tilsvarende prinsipp om likebehandling av vin og brennevin med *høyere* alkoholinnhold enn 4,75 volumprosent, vil innebære at skjenkesteder som i dag bare har bevilling til skjenking av øl og vin, i tillegg vil kunne skjenke brennevin med samme alkoholinnhold. I dag omfatter definisjonen av vin også sterkvin med inntil 22 volumprosent alkohol.

I det følgende presenteres det alkoholpolitiske grunnlaget for en vurdering av om det kan anses alkoholpolitisk forsvarlig å endre lovverket slik at all alkoholholdig drikk med samme alkoholinnhold likebehandles. Dette handler først og fremst om grunnlaget for den tradisjonelle behandlingen av brennevin, som alkoholoven baserer seg på.

3.2.1 Om konsekvenser av å likebehandle vin og brennevin med samme alkoholinnhold

I forbindelse med forsvaret av den tidligere ordningen med ulik behandling av øl, vin og brennevin med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent, ble det fra norsk side pekt på at et skille mellom ulike typer alkoholholdig drikk basert på produksjonsmåten, og derav strengere regler for særlig brennevin, er akseptert og vanlig i en rekke EU-land, deriblant Sverige og Finland, så vel som i Norge. I et folkehelseperspektiv har oppfatningen vært at det knytter seg ulike bruksmønstre og skadevirkninger til ulike typer og kategorier av alkoholholdig drikk, og at ulike typer alkoholholdig drikk kan ha ulike målgrupper med varierende behov for beskyttelse mot alkoholens skadevirkninger.

I høringsnotatet gjennomgikk departementet de praktiske og alkoholpolitiske konsekvensene av å øke tilgjengeligheten til brennevin med *lavere* alkoholinnhold enn 22 volumprosent. På samme måte ble spørsmål knyttet til regulering av brennevin med *høyere* alkoholinnhold enn 22 volumprosent, og herunder avgrensningen mellom ferdigblendede brennevinsdrikker og brennevin som serveres ublandet eller blandes på skjenkestedet, vurdert.

Innledningsvis nevnes at statistikk utarbeidet av Statens Institutt for Rusmiddelforskning (SI-RUS), på bakgrunn av årlig innsamlet data fra kommunene, viser at fra nittitallet og frem til i dag har en stadig større andel av skjenkestedene fått adgang til å skjenke brennevin. I 1990 hadde 1 498 av de i alt 4 347 skjenkestedene bevilling til å skjenke brennevin, vin, sterkøl og øl (34 prosent). I 1995 hadde 2 284 av de i alt 5 080 skjenkestedene bevilling til å skjenke brennevin, vin, sterkøl og øl (39

prosent), mens tallet i 2002 var steget til 4 882 av 6 840 skjenkesteder (71 prosent). I de større byene har langt de fleste skjenkestedene fulle skjenkeretigheter. Dette betyr at en endring i tilgjengeligheten til brennevin med samme alkoholinnhold som vin vil kunne få betydning for rundt 30 prosent av landets skjenkesteder.

Når det gjelder skjenketidene, er det langt mer vanlig å utvide enn å innskrenke skjenketiden for brennevin i forhold til normaltiden (dvs. den skjenketid som følger av alkoholloven med mindre kommunen vedtar utvidelser eller innskrenkninger). I 2002 var det 184 kommuner (43 prosent) som hadde utvidet skjenketidene for brennevin generelt i kommunen, mens det i 81 kommuner (19 prosent) kun var utvidelser for enkelte av skjenkestedene. Bare rundt 3 % av kommunene vedtok generelle innskrenkninger i skjenketiden for brennevin i 2002.

Begrensning av brennevinsbruk har alltid vært et hovedmål i norsk alkoholpolitikk, og denne politikken har hatt bred aksept. Å betrakte brennevinsdriking som mer problematisk enn øl- og vindriking har heller ikke vært særnorsk. Det er vanlig i en rekke land, både i og utenfor EU, blant annet å ha strengere aldersgrenser for brennevin enn for andre drikker, og en finner også flere eksempler på strengere tilgjengelighetsregulering for brennevin. I noen land gjelder dette bare brennevin typisk over 22 volumprosent, mens man både i Sverige og Finland har basert seg på et klassifiseringssystem tilsvarende det norske, dvs. at også brennevin med lavere alkoholinnhold underlegges andre regler enn vin med samme alkoholinnhold.

Fra en alkoholpolitisk synsvinkel vil likebehandling nødvendigvis øke tilgjengeligheten til drikk som tradisjonelt forbindes med flere alkoholrelaterte problemer, øke valgmulighetene i forbindelse med drikkesituasjonene og dermed kunne stimulere til økt forbruk. Det vil også kunne komme i konflikt med det prinsipielle ønsket om å dreie konsumet fra sterke til svake drikker. Det er imidlertid usikkert om det er grunnlag for å hevde at det er reelle forskjeller i skadevirkningene for de ulike alkoholtypene.

Fra en medisinsk synsvinkel synes forskjellen mellom de ulike alkoholtypene å spille liten rolle når det gjelder de langsiktige helseskadene. I denne sammenheng er det den totale mengden ren alkohol som konsumeres som utgjør risikomomentet. Men det er likevel dekning for å hevde at brennevinsdriking medfører spesielle farer. Overdoser inntreffer mye oftere som følge av brennevinsdriking enn som følge av konsum av gjærede alkoholholdige drikker, og det synes å være en sammenheng

mellom brennevin og enkelte helseproblemer, som strupekreft.

Viktigere er det at det knytter seg kulturelle særpreg og bruksmønstre til de ulike alkoholtypene, noe som kan gi seg negative utslag. Vin ledsages oftere av mat enn øl og brennevin, og brennevin har oftere vært forbundet med rene beruselsessituasjoner enn øl og vin. Brennevinsfyll har også tradisjonelt vært forbundet med flere tilfeller av voldsutøvelse enn vin- og øldriking.

I NOU 2003:4 Forskning på rusmiddelfeltet er forskjellen mellom alkoholtyper omtalt i forbindelse med sammenhengen mellom bruk av alkohol og utøvelse av vold, men det er lite i foreliggende forskningsmateriale som kan underbygge at drikkesort har noen betydning for utøvelse av vold. Det er imidlertid en klar sammenheng mellom alkoholverdi i blodet og tendens til aggressive reaksjoner; sterkere rus kan gi en mer aggressiv atferd, og føre til alvorligere tilfeller av vold. Videre vises det til at om det er slik at det er en tendens til å bli mer beruset når en drikker brennevin enn når en drikker vin og øl, vil bruk av brennevin kunne opptre oftere i voldstilfeller enn bruk av vin og øl. Men det understrekes også at i svært mange drikketilfeller drikkes det flere enn én alkoholtipe, slik at det vil være vanskelig å skille effekten av brennevinsdriking ut fra effekten av andre typer alkoholdrikker.

Når det særlig gjelder de brennevinsbaserte rusbrusene, så er det etter departementets mening en rekke forhold knyttet til disse produktene profil og målgruppe som gir grunn til bekymring, og som kan tilsi at det settes i verk målrettede tiltak som for eksempel høyere avgifter. En problemstilling som bare gjelder de brennevinsbaserte rusbrusene, er at mange av dem tydelig spiller på forholdet til sine langt sterkere «moderprodukter». Dette gjelder for eksempel både Smirnoff Ice, Bacardi Breezer og den norskproduserte Vikingfjord Icebreaker. I forhold til tilgjengeligheten på skjenkestedene, er det likevel relevant å påpeke at det er snakk om en forholdsvis ensartet produktgruppe som inneholder mellom 4,7 og ca. 10 volumprosent alkohol. Videre er det nå slik at de gjærede rusbrusene med mer enn 4,75 volumprosent alkohol følger reglene for vin, mens de brennevinsbaserte med samme alkoholinnhold følger reglene for brennevin. Når det gjelder *skjenking* av slike drikker, mener departementet at det er mindre grunn til å skille mellom vin og brennevinsbaserte drikker med samme alkoholinnhold. De problemer som knytter seg til brennevinsbasert drikk kan løses med mer målrettede virkemidler. Et slikt virkemiddel vil nettopp være den endringen i alkoholavgiften som nå innføres for brennevinsbasert drikk, herunder brennevinsbasert rusbrus.

Når det gjelder grunnlaget for å skille mellom sterkt og svakt brennevin er situasjonen en annen. Man vil uten tvil oppnå hurtigere beruselse gjennom konsum av mindre kvanta rent brennevin enn gjennom konsum av vin og særlig øl, rett og slett på grunn av alkoholkonsentrasjonen. Derfor fremholdt departementet i høringsnotatet at det fortsatt bør være en sentral alkoholpolitisk målsetning å dreie forbruket mot svakere drikk gjennom regler som begrenser tilgjengeligheten til de sterkeste drikkene.

3.2.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

På bakgrunn av gjennomgangen av det alkoholpolitiske grunnlaget for å skille mellom de ulike alkoholtypene, fant departementet i høringsnotatet grunnlag for å foreslå å erstatte det tradisjonelle systemet med å basere regelverket for salg og skjenking av alkoholholdig drikk på et skille mellom alkoholtypene øl, vin og brennevin, med et regelfestet prinsipp om likebehandling av alkoholholdig drikk med samme alkoholinnhold. Det ble lagt avgjørende vekt på at den foreslåtte systemendringen i praksis bare vil berøre rundt 30 prosent av landets skjenkesteder i dag, og på at løsningen fremstår som både EØS-rettslig og alkoholpolitisk holdbar. Departementet foreslo å videreføre kommunenes mulighet til å sette strengere begrensninger for retten til å skjenke det tradisjonelle, sterke brennevinet med mer enn 22 volumprosent som nytes enten ublandet eller blandes på skjenkestedet. En nødvendig konsekvens av å trekke en grense mellom brennevin med lavere eller høyere alkoholinnhold enn 22 volumprosent, er at brennevinsdriker som blandes på skjenkestedet vil følge de strengeste reglene.

Lovens § 4-2 om omfanget av en skjenkebevilgning ble etter dette foreslått endret slik at en bevilgning kan gjelde alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 4,8 volumprosent, alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent, eller all alkoholholdig drikk.

Et bevillingssystem knyttet til omsetningsmessig likebehandling av drikk med samme alkoholinnhold, reiser videre problemstillinger i forhold til skjenketider og aldersgrensene, og berører også en rekke andre av lovens bestemmelser. Spørsmålet er videre om det er behov for å beholde basisdefinisjonene av øl, vin og brennevin basert på fremstillingsmåten, og erstatte inndelingen etter alkoholtyper med inndeling etter alkoholstyrke bare i de enkelte bestemmelsene som regulerer salg og skjenking. I høringsnotatet presenterte departe-

mentet derfor forslag til lovendringer på alle de punkter som berøres av et slikt likebehandlingsprinsipp. Etter en vurdering av ulike modeller for fremtidig regulering av aldersgrensene basert på prinsippet om likebehandling av vin og brennevin med samme alkoholinnhold, foreslo departementet at aldersgrensen for salg og skjenking av brennevin med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent settes til 18 år. Aldersgrensen for salg og skjenking av brennevin med 22 volumprosent alkohol eller mer ble foreslått opprettholdt til 20 år.

Gjennomgående er de høringsinstanser som har uttalt seg om spørsmålet, positive til å innføre en inndeling av alkoholholdig drikk basert på alkoholstyrke, og ikke alkoholtype. De fleste oppfatter dette som en forenkling som vil gjøre regelverket lettere å forstå og å praktisere, tatt i betraktning at en slik ordning allerede delvis er innført som en direkte konsekvens av rusbrus-dommen. En del av de høringsinstanser som har uttalt seg, har imidlertid både kommentert det prinsipielle i departementets forslag, og kommentert forslagene til praktisk gjennomføringsmåte på de enkelte punktene særskilt. Dette gjelder spesielt forslaget til endring i aldersgrensen for salg og skjenking av brennevin med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent.

I det følgende oppsummeres høringsinstansenes generelle syn på den systemomleggingen som foreslås, mens deres spesielle merknader omtales i forbindelse med omtalen av de øvrige særskilte endringsforslagene i kapittel 3.3. Spørsmålet om regulering av aldersgrensene behandles for seg i kapittel 3.4

Sosial- og helsedirektoratet er enig i at EFTA-domstolens dom i sak E-9/00 har skapt et behov for å revidere dagens alkohollov, slik at alkoholholdige drikkevarer med samme alkoholvolum likebehandles. Samtidig er direktoratet opptatt av at et nytt og forenklet bevillingssystem må ivareta sentrale alkoholpolitiske målsetninger. Dette gjelder i særlig grad der eventuelle endringer berører ungdom. Direktoratet støtter departementets vurdering av at regelverket for skjenking skal likebehandle produkter med samme klart definerte alkoholinnhold. Videre støtter direktoratet departementets redegjørelse for de spesielle risikoene knyttet til brennevinsdriking, og understreker at en reduksjon i konsumet av alkoholsterke drikker fortsatt bør være et mål for alkoholpolitikken.

Konkurransetilsynet er svært positiv til forslaget om nå å gjennomføre likebehandling av all alkoholholdig drikk med samme alkoholinnhold. Konkurransetilsynet mener at en utvidelse av likebehandlingsreglene vil kunne føre til ytterligere positive effekter på konkurransen mellom alkoholholdige

drikker. *Norges Colonialgrossisters Forbund* støtter departementets forslag om å bygge regelverket opp rundt et generelt prinsipp om likebehandling av øl, vin og brennevin med samme alkoholinnhold. Det gjør også *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)* og *Det psykologiske fakultet ved Universitetet i Bergen*. *Actis* har forståelse for at departementet mener det er nødvendig å foreslå endringer i alkoholloven for definisjonen av alkoholtyper og bevillingssystem, og støtter derfor forslaget om å etablere et bevillingssystem som er basert på alkoholvolum og prinsippet om likebehandling av øl, vin og brennevin.

Kommunene har i liten grad kommentert spørsmålet om likebehandling av vin og brennevin særskilt, men gir som nevnt relativt bred generell tilslutning til de ulike forslagene i høringsnotatet. *Trondheim, Skedsmo og Oslo kommuner* uttaler eksplisitt at de anser for forslagene med å skille etter alkoholprosent innebærer et regelverk som er enklere å forstå og praktisere. *Skien kommune* uttaler imidlertid, som eneste kommune, at forslagene om likebehandling av øl, vin og brennevin med samme alkoholinnhold ikke støttes. Kommunen mener det er viktig å opprettholde skillet mellom vin og brennevin, og at de foreslåtte endringene kan føre til uønsket utvikling i alkoholforbruket hos unge under 20 år.

Justisdepartementet mener man bør vurdere om det er mulig å oppstille andre objektive kriterier, som f.eks. surhetsgrad, søthetsgrad, sukkerinnhold og lignende som kan ligge til grunn for en strengere regulering av alkoholholdige drikkevarer som smaksmessig er særlig tiltrekkende for ungdom.

3.3 Departementets vurderinger og forslag

3.3.1 Alkoholtype eller alkoholstyrke?

På den ene side er det alkoholpolitiske grunner som tilsier at det er ønskelig å sette i verk ulike tiltak for å begrense forbruket av spesielle produkter blant ungdom. På den annen side er det sterke hensyn som tilsier at regelverket for salg og skjenking ikke lenger bør skille mellom produkter med samme klart definerte alkoholinnhold.

Det er redegjort utførlig for de alkoholpolitiske konsekvensene av å basere regelverket på alkoholstyrke fremfor alkoholtype, jf. kap. 3.2.1. Som det fremgår av drøftelsen her, og som det også ble vist til i høringsnotatet, er det usikkert om det knytter

seg store forskjeller i skadevirkningene forbundet med konsum av de ulike alkoholtypene, og usikkert om dette i så fall bare er knyttet til alkoholkonsentrasjonen i drikken og derfor mest får betydning for det sterke brennevinet som nyttes ublandet. Der til kommer at 70 prosent av landets skjenkesteder allerede har bevilling til å skjenke brennevin. For skjenkesteder som i dag bare har vinbevilling, er det allerede adgang til å skjenke ferdigblandede brennevinsprodukter med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent.

Høringsrunden har vist at det er stor tilslutning til departementets vurderingsgrunnlag og forslag om å gå over til et regelverk basert på alkoholstyrke. *Departementet* opprettholder derfor høringsnotatets forslag om å endre alkoholloven slik at regelverket bygges opp rundt et generelt prinsipp om likebehandling av øl, vin og brennevin med samme alkoholinnhold. Etter departementets syn er det imidlertid viktig at kommunene fortsatt har frihet til å begrense omfanget av en skjenkebevilling i forhold til drikkens alkoholstyrke, og til å regulere skjenketiden innenfor lovens rammer.

Departementet er for øvrig enig med Justisdepartementet i at en med en reguleringsmodell basert på objektive innholdskriterier som grunnlag for strengere regulering av visse produkter, muligvis vil kunne unngå en økning i tilgjengeligheten til alkoholholdige drikkevarer som smaksmessig er særlig tiltrekkende for ungdom. Spørsmålet er imidlertid om denne typen kriterier skal etableres *i stedet for* en basisinndeling etter alkoholstyrke, eller som tilleggskriterier for å bringe flere drikker inn under det strengere regelsettet for drikker over en viss alkoholstyrke. Justisdepartementet går imidlertid ikke nærmere inn på hvordan en mulig innholdsmessig avgrensning skal kunne gjennomføres.

3.3.2 Forslag om overgang til én-desimal volumprosentgrense

I høringsnotatet drøftet departementet en særskilt problemstilling knyttet til alkohollovens volumprosentgrenser som for så vidt ikke handler om gjennomføringen av likebehandling, men som det er naturlig å ta opp her. Etter gjeldende rett anslås grensen blant annet mellom hvilke produkter som kan selges i henholdsvis dagligvarehandel og på Vinmonopolet, til høyere enn 4,75/lavere enn 4,76 volumprosent alkohol. I høringsrunden i forbindelse med fastsettelsen av forskrift om likebehandling av øl og annen drikk med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent, viste Toll- og avgiftsdirektoratet v/Tollaboratoriet til at det ikke er mulig å måle mer

nøyaktig enn +/- 0,1. Det har derfor liten hensikt å videreføre alkohollovens gjeldende to-desimalsystem.

I høringsnotatet viste departementet til at det ikke er ønskelig å senke grensen for salg av alkoholholdig drikk i dagligvarehandelen på en måte som innebærer store forskjeller fra dagens ordning, og som krever praktiske gjennomføringstiltak. På den annen side er det heller ikke ønskelig å fastsette grensen slik at det i realiteten åpnes for salg av sterkere drikker enn de som i dag tilbys. De fleste produktene som selges i dagligvarehandelen, inkludert diverse blandingsprodukter basert på vin og brennevin, inneholder maks. 4,7 volumprosent alkohol. På denne bakgrunn foreslo departementet å endre alkoholloven slik at grensedragningen går ved høyere enn 4,7/lavere enn 4,8 volumprosent alkohol.

Generelt har få høringsinstanser uttalt seg til problemstillingen. *Toll- og avgiftsdirektoratet* uttaler imidlertid:

«Tollaboratoriet er meget tilfreds med at alkoholgrensen er foreslått å angis med 0,1 % volnøyaktighet. Dette forslaget er helt i samsvar med dagens krav til analyseusikkerhet

Direktoratet har merket seg at høringsnotatet opererer med to grenseverdier når det gjelder produkter med alkohol på 4,7 og 4,8 % vol

For alkoholstyrker som er «lavere enn» er det satt en grenseverdi på 4,8 % vol (jf §§ 1–9, 3–7, 3–8, 4–2 osv) og for «høyere enn» er grenseverdien satt til 4,7 % vol (jf §§ 1–6, 3–1 osv). Alkoholgrensen mellom 4,7 og 4,8 blir en unødvendig «gråson». Direktoratet foreslår i disse tilfellene å fjerne alkoholgrensen på 4,7 % vol. Dette vil skape likhet mellom alkoholgrensene i loven, samt at det blir enklere å håndheve analytisk».

Også Oslo og Trondheim kommuner har påpekt gråsoneproblematikken, uten å ta stilling til om grensen for salg av alkoholholdig drikk i dagligvarehandelen bør trekkes ved 4,7 eller 4,8 volumprosent.

Departementet er enig i at regelverket blir klare ved å unngå gråsonen mellom 4,7 og 4,8 volumprosent, men er ikke uten videre enig med *Toll- og avgiftsdirektoratet* i at det dermed er alkoholgrensen på 4,7 volumprosent som bør fjernes. Etter departementets oppfatning bør realiteten i det opprinnelige forslaget opprettholdes, dvs. at salg av alkoholholdig drikk med høyere alkoholinnhold enn 4,7 volumprosent omfattes av Vinmonopolets eneretter. Departementet foreslår derfor at loven endres slik at kommunal bevilling til salg av annen alkoholholdig drikk kan omfatte drikk med høyst 4,7 vo-

lumprosent alkohol. Alkoholholdig drikk som angis å inneholde 4,7 volumprosent alkohol vil derfor som i dag omfattes av kommunal bevilling for salg i dagligvarehandelen.

3.3.3 Omfanget av en skjenkebevilling

I dag er seks forskjellige bevillingskombinasjoner for skjenking mulig. I høringsnotatet foreslo departementet at regelverket skal basere seg på tre bevillingstyper. Selv om det i dag stort sett ikke finnes skjenkesteder som bare har bevilling til skjenking av alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent (etter departementets forslag 4,7 volumprosent), mener departementet likevel at det bør være mulig for kommunene å begrense en bevilling til bare å gjelde drikk med lavt alkoholinnhold.

Den første utvidelsesmuligheten bør omfatte alkoholholdig drikk med samme alkoholinnhold som vin, og danne grensen mot de sterkeste alkoholholdige drikkene. I dag omfatter vindefinisjonen også sterkvin med inntil 22 volumprosent alkohol. Departementet foreslo som nevnt innledningsvis at grensen mot de sterkeste drikkene skal trekkes strengt ved 22 volumprosent.

Vin- og brennevinsleverandørenes forening (VBF) er enig i at gjennomføring av et skille mellom «svake» og «sterke» alkoholprodukter bør trekkes ved 22 volumprosent, siden dette er et skille som allerede brukes i forhold til de norske alkoholavgiftene, samt i en rekke andre europeiske land.

«En styrkegrense på 22. vol. prosent vil omfatte de fleste sterkvinsprodukter (portviner, dessertviner og liknende) som naturlig hører med sammen med vin. For serveringssteder vil et slikt forslag innebære at man fremdeles kan tilby kundene eksempelvis dessertvin til maten uten å måtte søke om brennevinsbevilling. Produkter med en alkoholstyrke over 22. vol. prosent er i hovedsak klassiske brennevinsprodukter som vodka, Cognac, rom og liknende.»

Oslo kommune har ikke innvendinger mot at grensen mot de sterkeste, og dermed strengest regulerte drikkene, trekkes ved 22 volumprosent, men ber departementet presisere i lovens § 1-5 om aldersgrenser at brennevinsdriker som blandes på stedet vil følge de strengeste reglene. Mange bevillingshavere antas etter kommunens mening å ville ha problemer med å forholde seg til forskjellen mellom drikker i lukket forpakning og brennevinsdriker som blandes på skjenkestedet.

Sosial- og helsedirektoratet påpeker:

«Det kan tenkes at det vil oppstå et nytt produktspekter av ferdigblandede brennevinsdrikk med alkoholinnhold mellom 4,8 og 22 volumprosent. Mange nye, brennevinsbaserte drikker kan dermed bli tilgjengelig for ungdom under 20 år, både gjennom Vinmonopolet og på skjenkesteder, selv om brennevinsdrikk som blandes på skjenkestedet må følge reglene som i dag gjelder for brennevin. På bakgrunn av utviklingen i alkoholforbruket blant ungdom gir dette grunn til bekymring.

Direktoratet er imidlertid enig i departementets vurdering av at en endring i alkoholavgiften for brennevinsbasert drikk trolig vil være et målrettet virkemiddel for å begrense skadevirkningene av en liberalisering på dette området.»

Departementet bemerker at det, som direktoratet påpeker, ikke er usannsynlig at produsentene hurtig vil tilpasse seg endringer i omsetningssystemet slik at stadig flere brennevinsprodukter vil følge de mindre strenge reglene som i dag gjelder for «vin» dersom grensen trekkes ved 22 volumprosent.

At markedet er tilpasningsdyktig har til fulle vist seg etter endringene i omsetningssystemet for vin og brennevin med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent. Problemstillingen handler først og fremst om en bevisst økning i et spekter av brennevinsprodukter som kan ha appell også til ungdom, og medvirke til å profilere, eller dreie forbruket mot annet og sterkere brennevin. Det vil i så henseende også kunne være aktuelt for produsentene å satse på utvikling av flere ferdigblandede varianter av de tradisjonelle brennevinsdrikkene som i dag vanligvis blandes på skjenkestedene. *Departementet* har derfor vurdert om grensen mot de sterkeste drikkene bør trekkes lavere enn 22 volumprosent, for derved å utelukke en del brennevinsprodukter som ellers ville få økt tilgjengelighet på skjenkestedene.

Dersom man skulle basere seg på en kategori bestående utelukkende av drikker med samme alkoholinnhold som tradisjonell vin, ville det naturlige være å trekke grensen ved 15 volumprosent. Den praktiske konsekvensen av dette vil imidlertid bli at stort sett alle de ferdigblandede brennevinsbaserte rusbrusene fremdeles ville befinne seg innenfor denne grensen, mens sterkvin og alkoholsvake likører ville falle utenfor. Departementet antar at enhver grensdragning vil kunne bli utfordret av markedsaktørene. Den tilpasningen til regelverket som har skjedd etter rusbrusdommen, understreker nettopp hvor vanskelig det er å skille mellom ulike produkter med samme alkoholinnhold.

I likhet med de fleste høringsinstansene, er departementet av den oppfatning at grensen mot de sterkeste alkoholholdige drikkene bør trekkes ved 22 volumprosent. Dette er en grense som har lang tradisjon, og som legges til grunn for å definere brennevin både i EUs og svært mange andre lands regelverk.

Departementet ser behovet for å holde kontroll med utviklingen av stadig nye produkter som er spesialtilpasset ungdomsmarkedet, eller som i hvert fall appellerer til denne gruppen forbrukere. Spørsmålet er om en slik utvikling, som Justisdepartementet har vist til, kan møtes gjennom å oppstille andre typer objektive reguleringskriterier enn alkoholstyrke. Kriterier som drikkens søthetsgrad, eller sukkerinnhold er nevnt som eksempler.

Etter det Sosialdepartementet har brakt i erfaring finnes det imidlertid i dag ikke muligheter for pålitelige målinger av sukkerinnhold/søthetsgrader eller lignende, som kan brukes som objektive kriterier for å skille ut «uønskede» produkter blant øl-, vin- og brennevinsbaserte produkter. Det vises til at for eksempel søtning av produkter skjer gjennom kunstige tilsetningsstoffer. Tilsynelatende objektive kriterier ville dessuten reise betydelige avgrensingsproblemer.

Departementet foreslår etter dette at alkoholloven § 4-2 om omfanget av en skjenkebevilling endres slik at en bevilling kan gjelde alkoholholdig drikk med opptil 4,7 volumprosent alkohol, alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent, eller all alkoholholdig drikk. Se lovutkastet.

3.3.4 Om behovet for å beholde definisjonene av øl, vin og brennevin i § 1-3

Begrepene «øl», «vin» og «brennevin» i alkoholloven mister i stor grad sin rettslige betydning etter forslagene om å knytte bevillingssystemet til alkoholinnhold. Disse begrepene vil derfor bli fjernet fra lovens bestemmelser om salg og skjenking av alkoholholdig drikk. Alkoholloven inneholder imidlertid en del andre bestemmelser, blant annet i kapittel 8 om spesielle forbud og påbud, som relaterer seg særskilt til brennevin.

I høringsnotatet viste departementet til at det anses viktig at alkoholloven er oversiktlig og klar, men la til grunn at det er nødvendig å opprettholde en definisjon av brennevin i § 1-3 som er knyttet til fremstillingsmåten, jf. det forhold at loven inneholder en del særregler knyttet til brennevin. Departementet foreslo derfor at dagens definisjon av brennevin videreføres, og slik at det fortsatt presiseres

at drikk som er laget av druesaft ved alkoholgjæring og tilsatt tilvirket alkohol (sterkvin) ikke regnes som brennevin.

Høringsinstansene har hatt få synspunkter på behovet for å opprettholde definisjonene i lovens § 1-3. Justisdepartementet har imidlertid uttalt at forslaget om å opprettholde en egen regulering av sterkvin etter deres mening bryter med høringsnotatets prinsipp om at skillene i alkoholloven skal bygge på alkoholprosent. Videre uttales:

«Et skille basert på kun alkoholprosent fremstår slik sett som en lovt teknisk enklere løsning. Forholdet mellom annet punktum og tredje punktum kan også virke uklart med hensyn til hva som skal være avgjørende – om det anses som sterkvin eller om alkoholinnholdet er 22 volumprosent eller mer.»

Departementet bemerker, som det fremgår av de øvrige endringsforslagene i dette kapitlet, at en videreføring av definisjonen av brennevin i § 1-3 ikke lenger vil få betydning for omfanget av en skjenkebevilling, eller for det øvrige regelverket knyttet til salg og skjenking. Den skal derimot sørge for at de særskilte kontrollbehovene som alltid i større grad vil være forbundet med brennevin enn med annen alkoholholdig drikk, ivaretas. Departementet ønsker å opprettholde definisjonen av brennevin av hensyn til enkelte spesielle påbud og forbud i lovens kap. 8, 9 og 10. Videre har departementet ønsket å beholde definisjonen av brennevin for det tilfelle at det oppstår behov for nye bestemmelser spesielt rettet mot brennevinsprodukter. I den forbindelse kan det være særlig relevant å sikre at også blandingsprodukter med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent omfattes.

Når det spesielt gjelder forholdet mellom brennevin og sterkvin, innebar unntaket fra brennevinsdefinisjonen at sterkvin, dvs. vin laget av druesaft ved alkoholgjæring som er tilsatt tilvirket alkohol, kunne følge reglene for vin i forhold til omfanget av skjenkebevilling, aldersgrenser og tidsinnskrenkninger for skjenking. Den form for inndeling etter alkoholstyrke fremfor alkoholtipe som nå foreslås gjennomført i alkoholloven, innebærer også at dagens unntak fra brennevinsdefinisjonen for sterkvin mister sin praktiske betydning. En oppheving av dette unntaket, slik at sterkvin omfattes av definisjonen av brennevin, vil etter departementets syn innebære en betydelig klargjøring og forenkling av regelverket. Særreguleringen for sterkvin foreslås derfor opphevet. Se også nærmere omtale av betydningen av en slik oppheving i forhold til tilvirkningsbestemmelsene i kap. 3.3.6.

3.3.5 Tidsinnskrenkninger – særlig om skjenking av brennevin

I høringsnotatet gikk departementet ikke inn for å gjøre vesentlige endringer i bestemmelsen om tidsinnskrenkninger for skjenking av alkoholholdig drikk, utover de nødvendige endringene for å gjennomføre likebehandling av drikk med samme alkoholinnhold. Det innebærer at de bestemmelsene som i dag gjelder for brennevin, skal gjelde for drikk som inneholder 22 volumprosent alkohol eller mer, se lovutkastet § 4-4 og merknadene til bestemmelsen.

Departementet foreslo imidlertid likevel at bestemmelsen i lovens § 4-4 sjette ledd om at skjenking av brennevin er forbudt på stemmedagen for stortingsvalg, fylkestingsvalg, kommunestyrevalg og folkeavstemning vedtatt ved lov oppheves. Bakgrunnen for forslaget var at bestemmelsen antas å ha liten edruskapspolitisk betydning, jf. bevillingshavers ansvar for at skjenking skjer i kontrollerte former. Bestemmelsens betydning i forhold til å understreke betydningen av at valgbehandlingen er alvorlig og viktig, og at valgdagene bør forbindes med ro og verdighet, ble også ansett liten, blant annet sett i sammenheng med at det er tillatt å skjenke øl og vin på valgdagen.

Få høringsinstanser har uttalt seg til spørsmålet om endringer i bestemmelsen om tidsinnskrenkninger for skjenking av alkoholholdig drikk, og det er ikke kommet innvendinger mot forslaget om å oppheve forbudet mot skjenking av brennevin på valgdagen.

Departementet foreslår derfor at alkoholloven § 4-4 sjette ledd oppheves, slik at det ikke lenger skal være forbudt å skjenke brennevin på stemmedagene for stortingsvalg, fylkestingsvalg, kommunestyrevalg og folkeavstemning vedtatt ved lov. Et par høringsinstanser har uttrykt ønske om at departementet samtidig opphever forbudet mot salg av alkoholholdig drikk på valgdagen, og generelt overlater helt og holdent til kommunenes skjønn å fastsette salgs- og skjenketiden for alkohol i kommunen. Departementet mener dette er reguleringer som fungerer tilfredsstillende og ivaretar viktige hensyn. Spørsmålene er ikke drøftet i høringsnotatet, og departementet finner ikke grunnlag for å gå nærmere inn på dem her.

3.3.6 Tilvirkning av alkoholholdig drikk, og kombinasjonen tilvirkning/skjenking

Når det gjelder tilvirkning av alkoholholdig drikk, er dagens ordning i henhold til lovens § 6-1 at bevilling for tilvirkning kan omfatte en eller flere typer

alkoholholdig drikk. Bevilling for tilvirkning av brennevin omfatter imidlertid ikke automatisk tilvirkning av vin og øl, slik systemet er for de kommunale skjenkebevillingene. Det følger av § 6-1 tredje ledd at bevillingsplikten ikke gjelder tilvirkning av øl og vin til eget bruk.

Lovens § 4-2 ble med virkning fra 1. juli 2003 endret slik at kommunal skjenkebevilling kan utvides til å omfatte tilvirkning av øl og vin som ikke er tilsatt tilvirket alkohol.

Som en følge av at departementet foreslår å gjennomføre en konsekvent endring av alkohollovens terminologi, er det naturlig å endre også denne bestemmelsens henvisning til alkoholtypene øl, vin og brennevin, men uten å endre bestemmelsens materielle innhold. Siktemålet med de endringer i alkohollovens system for definisjon og klassifisering av alkoholholdig drikk som foreslås over, er å etablere et enkelt og oversiktlig system som i størst mulig grad overflødiggjør bruken av begrepene øl, vin og brennevin. I høringsnotatet foreslo departementet at § 6-1 første ledd endres slik at den omfatter 2 bevillingstyper; en for produksjon av gjærede produkter (uten tilsetning av tilvirket alkohol) som ikke inneholder mer enn 22 volumprosent alkohol, og en for produksjon av gjærede produkter tilsatt tilvirket alkohol og produkter fremstilt ved destillasjon eller annen teknisk prosess (tilvirket alkohol eller brennevin).

Av kontrollhensyn er det etter departementets syn et klart behov for å skille mellom produksjon som skjer ved alkoholgjæring av druesaft, frukt/plantesaft og lignende, og gjæring på malt (øl) på den ene siden, og fremstilling av alkohol av et annet produkt ved destillasjon eller annen teknisk prosess, dvs. brennevin, på den andre. Derfor foreslo departementet også at § 6-1 tredje ledd endres slik at bevillingsplikten ikke skal gjelde tilvirkning til eget bruk av alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent som ikke er tilsatt tilvirket alkohol.

Høringsinstansene har ikke hatt store innvendinger mot forslaget til endring av §§ 4-2 og 6-1. Departementet bemerker at hensikten med den noe omstendelige formuleringen i høringsnotatets forslag, er å gjøre det klart at det materielle innholdet i dagens bestemmelser opprettholdes så langt mulig i § 6-1, og fullt ut i § 4-2. Det bør etter departementets syn klart fremgå av § 4-2 at en slik utvidelse av bevillingen bare vil gjelde «svakere» alkoholholdig drikk. Det vil imidlertid fortsatt være adgang til å bruke et lovlig kjøpt ferdigdestillert produkt til utblanding for eget bruk, for eksempel tilsetning av brennevin til kirsebær/sukker med sikte på å lage likør.

Departementet opprettholder på denne bakgrunn realiteten i høringsnotatets forslag til endring av § 6-1 om omfanget av tilvirkningsbevilling og § 4-2 om kombinasjonen tilvirkning/skjenking. Ordlyden er imidlertid noe endret i forhold til det opprinnelige forslaget, blant annet fordi departementet har kommet til at det ikke lenger er behov for å videreføre dagens unntak fra brennevinsdefinisjonen for sterkvin, jf. nærmere omtale i kap. 3.3.4. Det innebærer at § 6-1 nå foreslås endret slik at det fastslås at tilvirkningsbevilling kan omfatte enten all alkoholholdig drikk som ikke er brennevin, brennevin, eller all alkoholholdig drikk. Det faktum at vin laget av druesaft ved alkoholgjæring tilsatt tilvirket alkohol (sterkvinn) nå vil omfattes av definisjonen av brennevin, vil etter det departementet kan se få marginal betydning i forhold til omfanget av tilvirkningsbevilling, ettersom det ikke har foregått tilvirkning av slik tradisjonell sterkvin i Norge. Det samme gjelder for øvrig i forhold til bestemmelsen i § 6-1 første ledd tredje punktum, om tilvirkning av alkoholholdig drikk til eget bruk. Departementet foreslår en endring i ordlyden slik at bevillingsplikten ikke gjelder tilvirkning til eget bruk av «alkoholholdig drikk som ikke er brennevin». Dette gir ingen realitetsendring i forhold til forslaget i høringsnotatet.

Lovteksten er endret tilsvarende i § 4-2, slik at skjenkebevilling kan utvides til å omfatte tilvirkning av alkoholholdig drikk «som ikke er brennevin». Dette vil etter departementets syn gjøre det tydelig at bestemmelsens materielle innhold er uendret.

Inndeling i alkoholstyrke er ikke gjennomført på samme måte for tilvirkningsbevilling som for salgs- og skjenkebevillingene. Dette har sammenheng med at tilvirkning også omfatter enhver videreforedling eller bearbeiding av en allerede fremstilt alkoholholdig drikk i form av utvanning, søtning, tilsetning av kullsyre, blanding med fruktsaft, mineralvann eller annen væske, og blanding av flere alkoholholdige drikker. I forhold til innenlandsk produksjon av alkoholholdig drikk er det av kontrollhensyn ønskelig å opprettholde en streng grense mellom produksjon av brennevin/brennevinsbaserte produkter, og produksjon av gjærede produkter.

Se lovutkastet §§ 4-2 og 6-1, og merknadene til bestemmelsene.

3.4 Aldersgrenser for skjenking og salg

3.4.1 Gjeldende rett

I henhold til alkoholloven § 1-5 må salg, skjenking eller utlevering av brennevin ikke skje til noen som er under 20 år. Salg, skjenking eller utlevering av annen alkoholholdig drikk må ikke skje til noen som er under 18 år. Den som selger eller skjenker brennevin må ha fylt 20 år, og den som selger eller skjenker annen alkoholholdig drikk må ha fylt 18 år. Dette gjelder likevel ikke servitør med kokk- eller servitørfagbrev, eller ved salg av drikk som inneholder mellom 0,70 og 2,50 volumprosent alkohol når en person over 18 år har daglig tilsyn med salget. I alkoholforskriften kap. 5A er det gjort unntak fra aldersgrensen på 20 år: For salg, skjenking og utlevering av brennevin med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent (i lukket forpakning) gjelder samme aldersgrense som for øl og vin, det vil si 18 år.

Vinmonopolet selger etter gjeldende rett sterkøl og vin (også sterkvin) med 18 års aldersgrense og brennevinsprodukter med mer enn 4,75 volumprosent med 20 års aldersgrense.

Departementets forslag foran om endring av bevillingstypene, gjør det også nødvendig å vurdere bestemmelsene om aldersgrenser for salg og skjenking av produkter som inneholder mer enn 4,7 volumprosent alkohol.

3.4.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet ble det foreslått at lovens § 1-5 endres slik at aldersgrensen for skjenking av drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent settes til 18 år. Aldersgrensen for skjenking av drikk som inneholder 22 volumprosent alkohol eller mer skulle etter departementets forslag være 20 år, som i dag.

Det ble ikke foreslått endringer i aldersgrensen på 18 år for salg av alkoholholdige drikker med lavere alkoholinnhold enn 4,8 volumprosent (dagligvarehandelen).

I høringsnotatet ble det foreslått at aldersgrensen for salg av alkoholholdig drikk på Vinmonopolet skal følge samme system som foreslås innført i forhold til aldersgrensen for skjenking. Lovens § 1–5 ble derfor foreslått endret slik at aldersgrensen for salg av drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent settes til 18 år. Aldersgrensen for salg av drikk som inneholder 22 volumprosent alkohol eller mer skulle etter forslaget som i dag være 20 år.

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg til spørsmålene knyttet til endring av aldersgrenser for salg av alkoholholdig drikk. Det er mulig det kan oppfattes som et uttrykk for at de fleste høringsinstansene ser spørsmålet på samme måte som *Actis*, som uttaler:

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

Justisdepartementet uttalte følgende:

«Etter Justisdepartementets vurdering vil flere av forslagene til endring i alkoholloven med stor sannsynlighet underbygge en ytterligere liberalisering i retning av større utbud av alkohol. Ikke minst gjelder dette forslaget om at aldersgrensen for kjøp og bruk av alkoholholdig drikk under 22 volumprosent alkohol settes til 18 år (også brennevinsbaserte drikker).»

Justisdepartementet peker på at høringsnotatets forslag er en konsekvens av at det er alkoholvolum og ikke alkoholtype som skal være utgangspunktet og uttaler videre:

«Dersom man må legge til grunn *volumprosent* som utgangspunkt for både salg og skjenking av alkoholholdig drikk, ser ikke Justisdepartementet bort fra at man bør foreslå å innføre en aldersgrense på 20 år for kjøp og skjenking av alkoholholdig drikk over 15 volumprosent. Dette vil ikke være en så streng regel som man har i Sverige, samtidig som den skulle være enkel å praktisere.»

Sosial- og helsedirektoratet uttaler:

«Sosial- og helsedirektoratet anser aldersgrenser som et viktig virkemiddel for å begrense alkoholbruk blant ungdom.»

Direktoratet er enig i at EFTA-domstolens dom

«innebærer at aldersgrensen bør knyttes til alkoholinnhold og ikke til alkoholsort, selv om dette kan innebære økt tilgang på enkelte alkoholprodukter for ungdom under 20 år.»

Direktoratet ønsker en strengere regulering enn foreslått i høringsnotatet, og går inn for at

«aldersgrensen settes til 18 år for skjenking av all alkoholholdig drikk opp til og med 15 volumprosent, mens alkoholholdig drikk med mer enn 15 volumprosent skal ha 20 års aldersgrense. En slik aldersgrense vil samsvare med et bevillingssystem der det skilles mellom bevilling for alkohol inntil 15 % og bevilling for alkohol over 15 %. Det samsvarer også med en 18-årsgrense på Vinmonopolet for kjøp av alkoholholdig drikk med inntil 15 volumprosent og 20 år

for kjøp av alkoholholdig drikk over 15 %. .. Bakgrunnen for anbefalingen om en slik innskjerping er utviklingen i alkoholkonsum blant ungdom. Gjennom en liberalisering av aldersgrensene gjøres et nytt produktspekter tilgjengelig for en ung målgruppe med en bekymringsfull forbruksutvikling. På bakgrunn av utviklingen på «rusbrusmarkedet» er det også grunn til å vente nye ferdigblandede produkter med et alkoholinnhold som er tilpasset denne regelen- dringen, og som særlig retter seg mot ungdom.»

Bergen kommune sier i sin uttalelse bl.a:

«Bergen kommune vil foreslå at aldersgrensen på salg/skjenking av brennevin differensieres. Aldersgrensen for salg blir 20 år som i dag, mens aldersgrensen for skjenking foreslås satt til 18 år for alle alkoholtyper.

Begrunnelsen er at vi nå først har hatt likebehandling av all alkohol som inneholder mindre enn 4,75 volumprosent alkohol, alle over 18 har blitt skjenket denne type brennevin. De bebudede endringene i alkoholloven er slik at alle over 18 år nå kan bli skjenket brennevin som inneholder under 22 volumprosent alkohol, såfremt drinken ikke inneholder brennevin over 22 volumprosent alkohol og utblandingen har funnet sted på skjenkestedet.

Dette viser at en 20 års aldersgrense for skjenking av brennevin bare vil komme til å gjelde brennevin som inneholder over 22 volumprosent alkohol. En er av den oppfatning at adgangen til å skjenke brennevin med 18 års aldersgrense nå allerede, og gjennom den bebudede lovendringen, er så utvidet at en ytterligere utvidelse til å gjelde skjenking av brennevin som inneholder mer enn 22 volumprosent alkohol ikke vil medføre store negative alkoholpolitiske konsekvenser.

En 18 års grense for all skjenking vil være lett kontrollert, det må ses hen til at konsumet skjer i kontrollerte former og det vil eliminere en del avgrensingsproblemer.»

Skien kommune mener de foreslåtte endringene kan føre til en uønsket utvikling i alkoholforbruket hos unge under 20 år, fordi muligheten til å utvikle produkter rettet mot spesielle målgrupper blir større.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) tar til orde for at det også bør være forbudt for unge under alkohollovens aldersgrenser å kjøpe alkohol, og uttaler:

...«Vi mener således at både kjøper og selger har et ansvar»

Vin- og Brennevinsleverandørenes Forening (VBF) uttaler:

«I henhold til foreningens vurdering i kap. 3.1.2 mener vi at 22 vol.prosent vil være et naturlig skille mellom «svake» og «sterke» alkoholprodukter. I den grad man ønsker å opprettholde et system med ulike aldersgrenser for ulike typer alkoholprodukter bør dette være skillelinjen.

VBF vil spesielt advare mot «mellomløsnin- ger».... Å innføre ulike aldersgrenser på skjenking og salg av alkoholholdige produkter vil lett skape et uoversiktlig system som igjen vil svekke publikums forståelse og respekt for lovgivningen.

VBF ser det videre som naturlig at aldersgrensene for salg og skjenking følger samme skillelinje.»

3.4.3 Departementets vurderinger og forslag

Forslaget om endring av definisjonene av alkoholholdig drikk, nødvendiggjør en endring av alkoholloven § 1-5 om aldersgrenser. Hvordan aldersgrensene nærmere skal fastsettes vil bero på en avveining av flere hensyn, hvor særlig alkoholpolitiske hensyn og hensynet til EØS-avtalen er sentrale.

I rusbrus-dommen viser EFTA-domstolen til at det i utgangspunktet er akseptabelt å ha aldersgrenser for omsetning av alkohol, og at tiltak for å kontrollere aldersgrensene vil være et egnet alkoholpolitisk virkemiddel. Dommen handler imidlertid ikke om aldersgrenser, og gir få holdepunkter for hvordan domstolen vurderte de alkoholpolitiske argumentene for å ha strengere regulering av «rusbrus» som inneholdt brennevin enn for øl. Forholdet mellom aldersgrenser og redusert tilgjengelighet som alkoholpolitiske virkemidler drøftes ikke nærmere i dommen. Departementet vil imidlertid fremheve at aldersgrensebestemmelser, i likhet med avgifter, representerer målrettede tiltak som kan virke tilgjengelighetsbegrensende overfor grupper det er grunn til å beskytte. Aldersgrenser er viktige tiltak for å utsette debutalderen for bruk av alkohol og redusere alkoholforbruket og alkoholskadene blant ungdom. De fleste land har aldersgrensebestemmelser for salg og skjenking av alkohol, og tendensen i en rekke land, også innen EU, går mot strengere regulering. Samtidig innebærer den lovmessige gjennomføringen av rusbrus-dommen at det bør vurderes å gjøre endringer i gjeldende aldersgrensebestemmelse i form av lik aldersgrense for produkter med likt alkoholinnhold. Departementet legger nå stor vekt på å basere utformingen av nytt regelverk på løsninger som avskjærer ytterligere diskusjon om forholdet til EØS-avtalen.

En senking av aldersgrensen fra 20 til 18 år for brennevinsprodukter vil gi flere unge forbrukere

både lovlig og ulovlig tilgang til flere alkoholholdige produkter. Langing av alkohol til mindreårige er et problem, og faren for at de aller yngste får tak i alkohol gjennom eldre venner med lovlig tilgang øker når aldersgrensen settes lavere. Et annet spørsmål er imidlertid om det er tilstrekkelig grunnlag for å opprettholde en strengere aldersgrense for noen spesielle produkter, så lenge en rekke andre produkter med samme alkoholinnhold kan selges og skjenkes til 18-åringer.

Spørsmålet om fremtidig regulering av aldersgrensene for skjenking kan – på bakgrunn av de foreslåtte endringer i regelverket for skjenkebevilling – løses på flere måter. Følgende modeller peker seg ut:

1. Aldersgrensen settes til 18 år for skjenking av all alkoholholdig drikk.
2. Aldersgrensen settes til 18 år for skjenking av all alkoholholdig drikk opp til 22 volumprosent, mens alkoholholdig drikk med 22 volumprosent alkohol eller mer skal ha 20 års aldersgrense.
3. Aldersgrensen settes til 18 år for skjenking av all alkoholholdig drikk opp til 15 volumprosent, mens alkoholholdig drikk med mer enn 15 volumprosent skal ha 20 års aldersgrense.
4. Aldersgrensen settes til 20 år for skjenking av all alkoholholdig drikk.

Sverige og Finland har valgt modell 1, under henvisning blant annet til at konsumet skjer i kontrollerte former, og at problemene med langing av alkohol til mindreårige ikke er det samme for skjenkestedene som for salgsstedene. Med modell 1 vil det heller ikke være avgrensingsproblemer mellom ferdigblandede brennevinsdriker og drinker som blandes på skjenkestedet. Bergen kommune, den eneste av høringsinstansene som går inn for 18 års aldersgrense for skjenking av all alkohol, peker nettopp på dette og på kontrollhensyn. Modell 1 vil imidlertid innebære at tilgjengeligheten til brennevin på skjenkestedene øker betydelig for aldersgruppen 18 – 20 år, nettopp aldersgruppen man ikke ønsker å øke tilgjengeligheten av sterkere alkohol for. Det er hovedbegrunnelsen for at departementet ikke vil foreslå at aldersgrensen for all skjenking av alkohol settes til 18 år.

Modell 2 har fått betinget støtte fra VBF, som peker på at den gir et naturlig skille dersom det overhodet skal skilles mellom sterke og svake drikker. Etter departementets mening vil modellen gi god sammenheng med forslaget til fremtidig inndeling i bevillingstyper, og bygger på den samme grunntanken om at de strengeste reglene forbeholdes de sterkeste drikkene. Modellen gir ulik alders-

grense for ferdigblandede brennevinsdriker og drinker som blandes på stedet. Departementet kan likevel ikke se at dette vil være for vanskelig å håndtere for skjenkestedene eller for kommunens kontrollører. Modellen betyr også at det ikke lenger skal skilles mellom brennevinsbaserte og gjærede ferdigblandede drikker med samme alkoholinnhold.

Modell 3 innebærer en strengere regulering av brennevinsdriker med mellom 16 og 22 volumprosent. Samtidig vil den i en viss utstrekning bryte med bevillingssystemet slik det er foreslått. Modell 3 har imidlertid fått sterk støtte fra Justisdepartementet og Sosial- og helsedirektoratet, som særlig peker på behovet for å skjerme de yngste fra de sterkeste drikkene. Departementet bemerker at alkoholholdige drikker mellom 15 og 22 volumprosent tradisjonelt sett ikke er typiske «ungdomsdrikker», selv om noen av produktene har både et yngre og et eldre publikum, og at det vil være for vidtrekkende å innføre 20-års aldersgrense for skjenking av all alkoholholdig drikk med mer enn 15 volumprosent alkohol. En alternativ grense på 18 volumprosent alkohol vil imidlertid kunne ivareta hensynet til å skjerme ungdom i aldersgruppen 18–20 år fra en del alkoholholdige produkter som mer konkret må kunne karakteriseres som «sterke».

Aldersgrenser i tråd med modell 4 vil begrense tilgjengeligheten av øl og vin på skjenkesteder for aldersgruppen 18 – 20 år dramatisk. Ingen av høringsinstansene har tatt til orde for en slik begrensning. Dersom tilgjengeligheten skal begrenses på denne måten i forhold til skjenking, bør det skje en tilsvarende begrensning i forhold til salg av øl og vin. Etter departementets mening vil en begrensning i tråd med modell 4 være for vidtrekkende, og ikke i samsvar med realistisk politikk på området.

Etter en samlet vurdering av de ulike modellene vil departementet gå inn for at lovens § 1-5 endres slik at aldersgrensen for skjenking av drikk med lavere alkoholinnhold enn 18 volumprosent settes til 18 år. Aldersgrensen for skjenking av drikk som inneholder 18 volumprosent alkohol eller mer skal som i dag være 20 år. Slik departementet ser det, vil den foreslåtte endringen være i tråd med EØS-avtalen, samtidig som den ivaretar hensynet til å begrense omfanget av nye produkter som gjøres tilgjengelig for skjenking i forhold til ungdom i aldersgruppen 18–20 år.

Departementet foreslår ikke endringer i aldersgrensen på 18 år for salg av alkoholholdige drikker med høyst 4,7 volumprosent (dagligvarehandelen).

Når det gjelder salg av alkoholholdig drikk med høyere alkoholinnhold enn 4,7 volumprosent, har departementet som for skjenking vurdert ulike re-

guleringsalternativer basert på likebehandling av alkoholholdig drikk med samme alkoholinnhold, også i lys av at kjøpssituasjonen kan reise andre problemstillinger i forhold til langing og ukontrollert konsum av alkohol enn skjenking gjør.

I Sverige er det 20 års aldersgrense for salg av all alkoholholdig drikk (over 3,5 volumprosent) gjennom Systembolaget, mens det i Finland er 20 års aldersgrense for salg av drikk med høyere alkoholinnhold enn 22 volumprosent (og 18 år for drikk med lavere alkoholinnhold). En måte å likebehandle aldersgrensen for salg av vin og brennevin er derfor å heve aldersgrensen for salg av all alkoholholdig drikk på Vinmonopolet til 20 år (tilsvarende modell 4 for skjenking foran), som i Sverige. Men av samme grunn som modell 4 foran ble avvist, mener departementet at 20 års aldersgrense for salg av all alkohol på Vinmonopolet er et unødvendig strengt tiltak.

Modell 2 ovenfor anvendt i forhold til salg på Vinmonopolet, vil innebære 20 års aldersgrense for salg av alkoholholdig drikk med 22 volumprosent eller mer, og 18 års aldersgrense for salg av de øvrige produktene.

En annen løsning kan være å fastsette 20 års aldersgrense for salg av alkoholholdig drikk med mer enn 15 volumprosent alkohol, eller alternativt 18 volumprosent som for skjenking. Løsningen vil utelukke en del brennevinsprodukter i kategorien «øvrig brennevin», som i dag inneholder mellom 15–22 volumprosent alkohol.

Samlet sett antar imidlertid departementet at forskjellen mellom en volumprosentgrense på 15 og 22 volumprosent i forhold til salg vil være relativt liten, siden ungdom i alderen 18 – 20 år hovedsakelig antas å foretrekke billigere vin og blandingsprodukter med lavere alkoholinnhold enn 16 volumprosent. Departementet foreslår derfor at grensedragningen mot de sterkeste drikkene, det vil si hvilke produkter som kan selges med henholdsvis 18/20 års aldersgrense, følger det tradisjonelle skillet på 22 volumprosent. Dette innebærer at lovens § 1-5 foreslås endret slik at aldersgrensen for salg av drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent settes til 18 år. Aldersgrensen for salg av drikk som inneholder 22 volumprosent alkohol eller mer skal som i dag være 20 år.

3.5 Alkohollovens saklige virkeområde

3.5.1 Gjeldende rett

Alkoholloven gjelder for «omsetning av alkoholholdig drikk mv». De fleste av lovens bestemmelser

gjelder for «alkoholholdig drikk» slik det er definert i § 1-3 første ledd, jf. sjette og syvende ledd. Dette reiser spørsmål om begrepet «drikk» i alkoholloven i tilstrekkelig grad dekker behovet for å regulere ulike typer alkoholholdige produkter.

Departementet har registrert en økende kreativitet blant produsenter av «alkoholprodukter», ved at produkter som faller innenfor det området som alkoholloven dekker, er forsøkt omsatt utenfor bevillingssystemet. Etter departementets syn er det derfor behov for å se på bestemmelsene knyttet til alkohollovens saklige virkeområde.

3.5.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

For å sikre ivaretagelse av alkohollovens formål foreslo departementet en forskriftshjemmel i § 1-3 som gir departementet adgang til å fastsette at andre alkoholholdige produkter enn alkoholholdig drikk skal omfattes av loven.

Et fåtall høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. De som har uttalt seg er positive. *Sosial- og helsedirektoratet* skriver:

«Sosial- og helsedirektoratet vil understreke viktigheten av at alkohollovens definisjon av alkoholholdig drikk også tar høyde for andre og nye produkter som ikke umiddelbart vil omfattes som en drikk. Departementets forslag om at produktene bør omfattes av alkohollovens bestemmelser såfremt de er egnet for konsum og som berusningsmiddel, er et godt utgangspunkt.»

Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan støtter også forslaget, og skriver:

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

Tilsvarende synspunkter fremføres av *Vin- og brennevinsleverandørenes forening (VBF)*, som uttaler:

«VBF har på samme måte som departementet registrert at enkelte aktører har ønsket å innføre nye produkter som er tilsatt alkohol. Dette er produkter som ofte er forbundet med typiske barneprodukter som is og ulike former for godterier, og som ikke har noe med tradisjonelle alkoholprodukter å gjøre. VBF tar sterk avstand fra en slik utvikling og foreningen vil her peke på at våre medlemmer gjennom foreningens etiske kodeks, har forpliktet seg til å ikke importere, produsere eller levere denne type alkoholprodukter. ...

VBF støtter forslaget om at departementet skal få adgang til å fastsette at andre alkoholholdige produkter enn alkoholholdig drikk skal omfattes av loven.»

3.5.3 Departementets vurderinger og forslag

For en vurdering av alkohollovens saklige virkeområde, må alkohollovens formålsbestemmelse legges til grunn. Formålsbestemmelsen lyder: «Reguleringen av innførsel og omsetning av alkoholholdig drikk etter denne lov har som mål å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære. Som et ledd i dette sikter loven på å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer.» Det går frem av sammenhengen at det er skadene av alkoholbruk som står sentralt.

En naturlig forståelse av ordlyden i § 1-3 er likevel at et produkt må kunne drikkes for at det skal omfattes av alkohollovens bestemmelser. Det kan hevdes at dette innebærer både at produktet må (kunne) fremstå i flytende form og at det er egnet for konsum/mulig å konsumere. I unntakene i sjette og syvende ledd avgrenses det blant annet mot produkter som er uhensiktsmessige som berusningsmidler.

Utviklingen i markedet har aktualisert spørsmålet om hva som menes med at produktet må kunne drikkes, herunder fremstå i flytende form. Produkter som ruis, russjokolade og lignende er lansert på det europeiske markedet, og må forventes for-

søkt lansert også i Norge. Mange produkter vil kunne fremstå i både fast form, flytende form og gassform. Departementet ser det som hensiktsmessig å legge til grunn samme definisjon av flytende som Tollaboratoriet i Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD): «Et stoff som tar formen av de omgivende kar ved 20 °C og 1 atmosfæres trykk (dvs. vanlig romtemperatur og lufttrykk). Videre så anser vi det ikke som nødvendig at alt tar formen av det omgivende karet. Det kan godt være en usmeltet klump igjen, f.eks. for fett, smør osv., det er likevel flytende/væske dersom bare noe tar formen av det omgivende kar.» Dette innebærer blant annet at alkoholholdig is vil være å betrakte som alkoholholdig drikk, da det ikke er avgjørende om produktet selges i frossen eller opptint tilstand.

Departementet vil ikke utelukke at også andre nye produkter som ikke umiddelbart vil oppfattes som en drikk, omfattes av alkohollovens definisjon av alkoholholdig drikk. I den grad produktene er egnet (for konsum og) som berusningsmiddel, er det departementets oppfatning at produktene bør omfattes av alkohollovens bestemmelser.

For å sikre ivaretagelse av alkohollovens formål, opprettholder departementet forslaget om en forskriftshjemmel i § 1-3 som gir departementet adgang til å fastsette at andre alkoholholdige produkter enn alkoholholdig drikk skal omfattes av loven. De innspill som er kommet i høringsrunden, støtter departementets syn på at behovet for en slik hjemmel er til stede.

4 Bevillingssystemet for import og engrossalg

4.1 Gjeldende rett

I henhold til alkoholloven § 3A-1 kan engrossalg av alkoholholdig drikk bare skje på grunnlag av bevilling gitt av Sosialdepartementet. Det følger av §§ 2-1 og 2-2 at alkoholholdig drikk ikke kan innføres til eller utføres fra landet av andre enn den som har tilvirknings- eller engrosbevilling. Innehaver av bevilling til å tilvirke alkoholholdig drikk i henhold til lovens § 6-1 anses også å ha engrosbevilling for den type alkoholholdig drikk bevillingen gjelder for. Myndigheten til å tildele, kontrollere utøvelsen av og inndra bevillinger etter lovens kapittel 3A og 6 (tilvirkning), er delegert til Sosial- og helsedirektoratet.

Bevillingssystemet for engrossalg ble etablert ved opphevelsen av Vinmonopolets eneretter til import, eksport og engrossalg av alkoholholdig drikk, med virkning fra 1. januar 1996. Disse endringene i omsetningssystemet for alkoholholdig drikk ble besluttet som følge av EØS-avtalens ikrafttreden og rettslig usikkerhet knyttet til forholdet mellom import-, eksport- og engrosmonopolenes stilling under avtalen. Både Sverige og Finland gjennomførte sammenlignbare endringer i sine omsetningssystemer. Den norske bevillingsordningen er i hovedsak bygd opp slik det svenske systemet var frem til 1. juli 2001.

Alkohollovens bevillingssystem er bygd opp slik at kontrollen skal dekke hele vareflyten fra drikken produseres eller innføres til landet, og til den er omsatt til forbruker. Siktemålet er å hindre salg av alkoholholdig drikk gjennom illegale kanaler og unndragelse av avgifter ved å føre kontroll med alle produksjons- og omsetningspunkter, så vel som distribusjonen mellom disse, lagerhold, tapping mv. Avgiftsunndragelse har ikke bare konsekvenser for statens inntekter, men kan også ha en konkurransevridende effekt til ulempe for seriøse aktører.

Det kreves vandelsvurdering av sentrale personer for å sikre at kun seriøse aktører som forventes å utøve engrosbevillingen i samsvar med gjeldende lov- og regelverk, gis anledning til å drive næring med alkoholholdig drikk. Bevillingshaver kan heller ikke drive annen virksomhet som er uforenlig med engrossalg av alkoholholdig drikk. Det kreves

videre at varelager er tilfredsstillende sikret, og at det er stilt tilfredsstillende sikkerhet for oppfyllelse av krav på alkoholavgift. For øvrig er vilkårene objektive – søknad kan ikke avslås av hensyn til å begrense antallet aktører.

Etter alkoholloven § 3A-8 skal bevillingen utøves på en slik måte at de vilkår som er nevnt i bevillingsvedtaket, i alkoholloven og i bestemmelser gitt i medhold av denne, til enhver tid er oppfylt, og for øvrig på forsvarlig måte. Etter alkoholloven § 3A-2 første ledd kan engrossalg av alkoholholdig drikk som ikke skjer til kjøper i utlandet, bare skje til den som har bevilling til detaljsalg, skjenking, tilvirkning eller engrossalg av vedkommende drikk.

Bevillingsmyndigheten skal på selvstendig grunnlag kontrollere at alkoholloven overholdes, blant annet ved kontroll av lagre, bokettersyn og regnskapskontroll.

Den statlige bevillingsordningen er selvfinansierende gjennom bevillingshavernes betaling av søknadsgebyr og bevillingsgebyr. Sistnevnte beregnes på bakgrunn av omsatt mengde alkoholholdig drikk.

Etter alkoholloven § 3A-12 kan departementet inndra bevillingen dersom vilkårene i § 3A-4 om vandel, varelagersikring mv. ikke lenger er oppfylt eller bevillingshaver for øvrig ikke oppfyller sine forpliktelser etter alkoholloven eller andre lovbestemmelser som står i sammenheng med alkohollovens formål. Inndragningen kan være total eller gjøres tidsbegrenset. Inndragningsmyndigheten er, tilsvarende myndigheten til å tildele bevilling, delegert til Sosial- og helsedirektoratet.

Etter alkoholloven § 10-1 er overtredelse av lovens bestemmelser også straffbar. Overtredelser straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder. Ved særlig grove overtredelser er strafferammen bøter eller fengsel inntil 2 år, og ved overtredelser av blant annet innførselsbestemmelsene i § 2-1 som gjelder et meget betydelig kvantum alkoholholdig drikk, kan fengsel inntil 6 år anvendes.

4.2 Forholdet til EØS-avtalen

På bakgrunn av klager fra importører og grossister, EFTA-domstolens uttalelse i den såkalte Wilhelm-

sen-saken (sak E-6/96, *Tore Willhelmsen mot Oslo kommune*) og EF-domstolens uttalelse i Franzendommen (sak C-189/95, *Harry Franzén*, [1997] ECR I-5909), mottok norske myndigheter den 10. september 1998 et såkalt åpningsbrev, der ESA blant annet konkluderte med at bevillingssystemet for import og engrossalg av alkoholholdig drikk ikke ble ansett å være i samsvar med EØS-avtalen art. 11.

Norske myndigheter sa seg uenig i kritikken, men foretok tilpasninger i regelverket for å imøtekomme ESAs kritikk på flere punkter. Blant annet ble bevillingsgebyrene redusert, og det ble åpnet for en viss adgang til import for Vinmonopolet (på vegne av privatkunder) og for innehavere av skjenkebevilling (for skjenking i egen virksomhet). Videre ble tilvirkningsmonopolet for brennevin vedtatt opphevet. I ESAs brev av 14. august 2002 ble imidlertid Sosialdepartementet gjort oppmerksom på at overvåkingsorganet opprettholdt sin oppfatning om at det norske bevillingssystemet for engrossalg ikke er i samsvar med EØS-avtalen.

ESA mener at bevillingssystemet for engrossalg utgjør en handelshindring for omsetningen av utenlandske produkter, fordi den rent faktisk fordyrer og forvansker import og distribusjon av disse produktene. Det hevdes også å foreligge rettslig diskriminering ved at utenlandske produsenter må inneha engrosbevilling, mens innenlandske produsenter får rett til å drive engrossalg i kraft av tilvirkningsbevillingen. Videre mener ESA at bevillingsordningen ikke er nødvendig og proporsjonal i forhold til ønsket om å beskytte folkehelsen. ESA mener at tollvesenets eksisterende, eventuelt utvidede, kontroll med at særavgiftene betales må være tilstrekkelig til å sikre at omsetningen av alkohol skjer gjennom legale kanaler. ESAs synspunkter har videre hatt sammenheng med at svenske myndigheter på bakgrunn av tilsvarende kritikk fra EU-kommisjonen fant grunnlag for å avvikle det svenske bevillingssystemet for engrossalg av alkoholholdig drikk, som nærmere beskrevet i kap. 4.2.1 under.

4.2.1 Ordningen i Sverige

Med virkning fra 1. juli 2001 ble den svenske alkohollagens (1994:1738) tidligere krav om bevilling for å drive import og engrossalg erstattet av en henvisning til at engrossalg av sprit, vin og sterkøl bare får bedrives av den som er godkjent som «upplagshavare» eller er registrert som varemottager i henhold til alkoholskattelagen. Således er det fremdeles knyttet straffansvar etter alkohollagen for den som driver salg av alkohol uten rett etter loven. For

øvrig er den svenske ordningen med «upplagshavare» og registrerte varemottagere, bygget opp etter EUs såkalte sirkulasjonsdirektiv. Sirkulasjonsdirektivet er ikke EØS-relevant, og er derfor uten direkte betydning i norsk sammenheng.

I den svenske alkoholskattelagen er det foretatt en innskjerping av tilbakekallelingsmuligheten for godkjenning og registrering ved at denne ikke kan gis oppsettende virkning. Det fantes allerede vandelsskrav for lagerholdere, men det er nå også innført vandelsskrav for registrering som varemottager i alkoholskattelagen. Vandelsskravet har form av en egnethetsvurdering.

I tillegg til den eksisterende kontrollen med innførselen og avgiftsbetalingen, innebar den nye ordningen at de svenske skattemyndighetene (Riksskatteverket har også ansvar for særavgiftene) overtok Alkoholinspektionens oppgave med å kontrollere at alkoholen ikke selges til andre enn Systembolaget, restauranter med skjenkebevilling eller andre som har rett til å drive engrossalg. Det ble lagt til grunn at denne kontrolloppgaven kunne overføres uten at det ville medføre vesentlige nye arbeidsoppgaver.

Den svenske regjeringen fremholdt i Prop. 1998/99:134 at erstatningen av engrosbevillingssystemet med et registreringssystem etter skattelovgivningen, ville forenkle lovgivningen uten å svekke målsetningene med den svenske alkoholpolitikken. Det svenske Sosialdepartementet opplyser at ordningen fungerer bra. Dette krever imidlertid at skattemyndighetene vet hvem som har skjenkebevilling, dvs. at de har oversikt over hvem de registrerte grossistene kan omsette alkoholholdig drikk til. Alkohollagen inneholder nå bestemmelser om at Statens folkhälsöinstitut skal føre et sentralt register over alle som har bevilling eller rett til å drive partihandel etter loven, og at skattemyndighetene har rett til direkte tilgang til registeret for å kunne ivareta sine nye kontrolloppgaver.

4.3 Høringsnotatets forslag

På bakgrunn av kritikken fra ESA, og det faktum at de svenske erfaringene med utviklingen av bevillingssystemet er gode, har det vært naturlig å vurdere om dagens bevillingsordning kan erstattes med den registreringsplikt for særavgiftspliktige varer som i dag er administrert av toll- og avgiftsetaten, eventuelt med noen justeringer av denne eksisterende ordningen.

Ved vurderingen av om den norske bevillingsordningen bør avskaffes og erstattes av et alterna-

tivt kontrollsystem, ble det i høringsnotatet lagt vekt på at følgende hensyn må ivaretas:

- Ordningen må sikre at kontrollen dekker hele varebevegelsen fra den alkoholholdige drikken produseres eller innføres til den er omsatt til forbruker.
- Ordningen må sikre at alkoholholdig drikk kun omsettes til forbruker av innehavere av salgs- eller skjenkebevilling.
- Systemet må være ikke-diskriminerende, jf. hensynet til likebehandling av innenlandske og utenlandske aktører.
- Dobbeltkontroll bør unngås, jf. hensynet til forenkling for aktører og forvaltningen.

Toll- og avgiftsetaten fremstår som den naturlige administrasjonsinstansen, fordi de allerede i dag har en registreringsordning for særavgiftsbelagte varer, og ivaretar en rekke kontrolloppgaver knyttet til import, utførsel, tilvirkning og engrossalg av alkoholholdig drikk. Å legge oppgaven til toll- og avgiftsetaten vil ivareta de nødvendige kontrollhensyn, og er for øvrig det eneste alternativet som kan hindre dobbeltkontroll. Toll- og avgiftsetaten er etter det Sosialdepartementet og Finansdepartementet kan se, godt rustet til å bli pålagt ansvaret for å forvalte en kontrollordning der rett til import, eksport og engrossomsetning av alkoholholdig drikk knyttes opp til registreringsplikt. Med de nødvendige tilpasninger i Finansdepartementets regelverk er det departementenes oppfatning at ordningen vil gi like god kontroll som dagens bevillingsordning.

I høringsnotatet foreslo Sosialdepartementet i samråd med Finansdepartementet derfor at alkoholovens bestemmelser om bevillingsplikt for import og engrossomsetning erstattes av en henvisning til at retten til import og engrossomsetning av alkoholholdig drikk følger av de krav til registrering m.v. som stilles i særavgiftsforskriften. For grossister som selv verken importerer eller produserer alkoholholdig drikk, ble det foreslått hjemlet en tilsvarende registreringsplikt i alkoholoven. Forvaltningen av og kontrollen med registreringen av også disse aktørene ble foreslått lagt til toll- og avgiftsetaten.

Det skulle etter forslagene fremdeles være forbundet med straffansvar etter alkoholoven å drive import og engrossomsetning av alkoholholdig drikk uten den nødvendige registrering hos toll- og avgiftsetaten, og å omsette alkoholholdig drikk engros til andre enn innehavere av tilsvarende tillatelse eller av salgs- eller skjenkebevilling. Videre ble det foreslått endringer i Finansdepartementets regelverk for å sikre at tillatelse til registrering ikke gis eller opprettholdes til virksomheter som ikke

har utvist uklanderligandel i forhold til lovgivning av betydning for virksomheten, herunder alkohollovgivningen, tolllovgivningen, skatte- og avgiftslovgivningen mv. Forslaget innebar at dagens søknadsgebyr og bevillingsgebyr faller bort.

Det ble også foreslått innført i alkoholoven en bestemmelse om at det skal føres et register over alle bevillinger (også salgs- og skjenkebevillinger), samt registrerte grossister etter særavgiftsregelverket og alkoholoven. Det skulle etter forslaget gis forskrifter om at slikt register skal føres av Sosial- og helsedirektoratet og om at toll- og avgiftsetaten av kontrollhensyn skal ha tilgang til opplysningene i registeret. Det ble foreslått at også bevillingshaverne og de som har rett til å drive engrossalg skal gis innsyn i registeret, slik at de kan kontrollere om deres kunder er registrert.

4.4 Høringsinstansenes syn

19 høringsinstanser har kommentert forslaget om oppheving av bevillingsordningen for import og engrossalg av alkoholholdig drikk. Nesten alle disse er positive til de foreslåtte endringene.

Kun to høringsinstanser mener at dagens bevillingssystem bør videreføres. *IOGT Norge* skriver:

«IOGT ønsker ikke at det skal være fritt fram for import av og grossistvirksomhet for alkohol. Det bør fortsatt være bevillingsplikt for slik virksomhet, og det bør fortsatt svares en avgift for utøving av slik bevilling. Det er viktig at alle ledd i håndteringen av alkohol i størst mulig grad skal skje i et helse- og sosialperspektiv.»

Landsorganisasjonen i Norge (LO) er den andre høringsinstansen som mener at dagens bevillingssystem bør videreføres. *LO* skriver for øvrig:

«Dersom dette ikke er forenelig i forhold til EØS-avtalen må et nytt regelverk tilrettelegges slik at det i størst mulig grad viderefører de alkoholpolitiske målsetningene med dagens system. Et nytt system må inneholde virkemidler for å hindre at useriøse aktører opererer på innsiden og utsiden av loven gjennom kombinasjoner av legal og illegal import og omsetning.»

Øvrige høringsinstanser er positive til forslaget om å erstatte bevillingsplikten med en registreringsordning. Dette gjelder i særlig grad organisasjonene som representerer aktører som berøres av dagens bevillingssystem. Således uttrykker både *Vin- og Brennevinsleverandørenes forening (VBF)*, *Bryggeri- og mineralvannforeningen (BROM)* sin støtte til forslaget om å erstatte bevillingssystemet

med en registreringsplikt i regi av toll- og avgiftsetaten.

Både *Handelens- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)* og *Handelens Ølsalgsråd (HØR)* skriver:

«Det er positivt at bevillingssystemet for import og engrossalg av alkoholholdig drikk avvikles. I dag er dette en ren byråkratisk bestemmelse som ikke har noen betydning for de kontrolloppgaver som skal foretas.»

Konkurransetilsynet støtter også forslaget, og uttaler i den forbindelse følgende:

«Bortfall av bevillingsplikten, og dermed dagens søknadsgebyr og bevillingsgebyr, kan innebære at terskelen for etablering av import- og engrosvirksomhet blir lavere i og med at kostnadene ved etablering reduseres. Ved bortfall av bevillingsgebyret vil også aktørenes kostnader ligge mer opptil de reelle kostnader ved deres aktivitet, og et eventuelt samfunnsøkonomisk tap som følger av avgiften vil reduseres/falle bort. Dette kan føre til større effektivitet på import- og engrosleddet.»

Norges Colonialgrossisters Forbund (NCF) har ingen merknader til forslaget om å erstatte bevillingsplikten med registreringsplikt, men poengterer at:

«Vi er enig i at det klargjøres at toll- og avgiftsetaten også kan foreta kontroll i forhold til alkohollovgivningen med at grossister i sin vareflyt påser at alkoholholdig drikk ikke selges til kjøpere uten bevilling og at denne kontrollfunksjonen dermed overføres fra Sosial- og helsedirektoratet.

Det vil være meget positivt om det, som foreslått av departementet, blir opprettet et sentralt register over alle landets salgs- og skjenkebevillinger som føres av Sosial- og helsedirektoratet basert på en senere forskrift og hvor toll- og avgiftsetaten skal ha adgang til opplysningene. Dette vil forenkle kontrollen og råde bot på dagens ordning hvor det kan være vanskelig for bevillingsinnehaver å kontrollere at alle deres kjøpere har bevilling til enhver tid.»

Også flere store kommuner kommenterer det foreslåtte registeret. *Oslo kommune* skriver:

«Oslo kommune kan ikke se at det er regulert i loven om hvem som skal foreta rapporteringen til registeret og vil anbefale at man i forskriftsform gir enkle og praktisk gjennomførbare regler om rapporteringssystemet. I store byer er det mange eierskifter og nyetableringer slik at det vil være nødvendig med hyppig rapporte-

ring hvis registeret skal være korrekt til enhver tid, og en elektronisk løsning anbefales.»

Bergen kommune uttaler blant annet:

«En ser klare fordeler med et sentralt register over alle bevillingshaverne. Et slikt register må inneholde opplysninger om hvem som er bevillingshaver, hvor bevillingen utøves, hvilke bevillingsrettigheter som omfattes og hvem som er styrer og stedfortreder. Opplysninger om styrer og stedfortreder er kanskje ikke så viktig i forhold til den opprinnelige problemstillingen, men er høyst relevant for kommunene.»

Sosial- og helsedirektoratet og *Toll- og avgiftsdirektoratet*, som blir direkte berørt av den foreslåtte omleggingen, støtter også forslaget. De to direktoratene har i høringsrunden bidratt med innspill knyttet til den detaljerte utformingen av ordningen, og departementet har tatt hensyn til merknadene og innarbeidet dem ved utformingen av forslaget.

Politidirektoratet har ingen innvendinger mot forslaget om at toll- og avgiftsetaten overtar det administrative ansvar og kontrolloppgavene knyttet til engrosbevillingssystemet, men ønsker samtidig å påpeke behovet for statistikk på feltet, slik at det er mulig å følge utviklingen over tid.

Justisdepartementet har bemerket at et slikt register må utarbeides i samsvar med personopplysningsloven 14. april 2000 nr. 31.

4.5 Departementets vurderinger og forslag

4.5.1 Innledning

På bakgrunn av høringsinstansenes syn, opprettholder departementene forslaget om å oppheve bevillingsordningen for engrossalg av alkoholholdig drikk, etter det mønster som ble presentert i høringsnotatet. Forslaget innebærer at bevillingsplikten for grossister etter alkoholloven bortfaller i sin helhet. Kontrollen knyttes i stedet til den gjeldende registreringsplikten for særavgiftsbelagte varer som administreres av toll- og avgiftsetaten.

I tråd med høringsinstansenes syn foreslås en oppbygging av registreringsordningen som sikrer at toll- og avgiftsetaten vil være i stand til å føre en helhetlig og forsvarlig kontroll med alle aktuelle aktører, alle varebevegelser og omsetningspunkter fra import via engrossalg, lagring og distribusjon og frem til utlevering til detaljneringen. Dette for å hindre salg av alkoholholdig drikk gjennom illegale kanaler, salg til forbrukere og unndragelse av avgifter.

Dagens regelverk for særavgifter ivaretar de kontrollelementer som er nødvendige for å sikre en god kontroll med de avgiftspliktige for alkoholavgiften. Ved bruk av den gjeldende registreringsordningen for særavgiftsbelagte varer, og den derav følgende kontrollen med avgiftsbetalingen, ivaretas i utgangspunktet de hensynene som ligger til grunn for bevillingssystemet etter alkoholoven. Det er derfor ikke nødvendig med vesentlige endringer i særavgiftsregelverket som følge av en avvikling av bevillingssystemet for import og engrossalg av alkoholholdig drikk. Det vil imidlertid være behov for enkelte tilpasninger i særavgiftsforskriften for å sikre videreføring av enkelte spesielle kontrollelementer som i dag eksisterer i bevillingssystemet under alkoholoven. Med unntak for en ny bestemmelse om opplysningsplikt i særavgiftsloven § 7 annet ledd, er det etter departementenes vurdering ikke nødvendig med lovendringer i Finansdepartementets regelverk.

I kap. 4.6 gis en nærmere redegjørelse for dagens ordning for oppkreving av avgift for alkoholholdige drikkevarer slik den reguleres i særavgiftsregelverket, som bakgrunn for departementets fremstilling av endringsbehovene i dette regelverket og i alkoholoven, jf. kap. 4.7.

4.6 Dagens ordning for oppkreving av avgift på alkoholholdige drikkevarer

4.6.1 Innledning

All beregning og oppkreving av avgift på alkoholholdige drikkevarer ble fra 1. januar 1997 overtatt av toll- og avgiftsetaten. Ordningen reguleres i Finansdepartementets forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 (heretter kalt særavgiftsforskriften), gitt med hjemmel i lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter og Stortingets avgiftsvedtak. Avgiftssatser, fritaksberettigede formål m.m. vedtas i de årlige avgiftsvedtakene.

Særavgiftsforskriften regulerer all beregning, oppkreving og kontroll i forbindelse med særavgiftene. Det er enkelte særskilte regler knyttet til avgiften på alkohol, men i hovedsak gjelder bestemmelsene uavhengig av hvilket avgiftspliktig produkt som innføres eller produseres.

Avgiftsplikten oppstår for de fleste særavgifter ved innførsel eller ved innenlandsk produksjon. Etter særavgiftsforskriften § 5-1 plikter produsenter av avgiftspliktige varer å registrere seg i det toll-distriktet virksomheten har sitt hovedkontor. § 5-2 åp-

ner for at også importører på nærmere vilkår kan søke om slik registrering.

Innehavere av engrosbevilling som ikke selv importerer eller produserer alkoholholdig drikk, innehavere av salgs- og skjenkebevillinger og mellommenn, er ikke avgiftssubjekter, og omfattes derfor ikke av dagens registreringsordning etter særavgiftsforskriften.

4.6.2 Nærmere om registrerte virksomheter

For registrerte virksomheter oppstår avgiftsplikten som hovedregel ved uttak fra virksomhetens godkjente lokaler, jf. særavgiftsforskriften § 2–1. Avgiften, herunder eventuelle avgiftsfrie leveringer, innrapporteres på egen blankett (avgiftsoppgave) og betales til toll- og avgiftsetaten terminvis. For avgift på alkohol skal avgiftsoppgaven leveres hver måned, og senest den 18. i måneden etter at varen ble tatt ut fra virksomhetens godkjente lokaler. Avgiften forfaller til betaling samtidig med oppgavefristen.

Ved søknad om registrering må det i henhold til særavgiftsforskriften § 5-5 gis detaljerte opplysninger om virksomheten, herunder opplysninger om type varer og om produksjons- og/eller lagerlokaler. I tillegg skal det etter særavgiftsforskriften § 5-3 forevises bevilling fra Sosial- og helsedirektoratet for avgiftspliktige virksomheter som produserer eller innfører drikkevarer som inneholder mer enn 2,5 volumprosent alkohol.

Av særavgiftsforskriften § 5-7 går det frem at det er et vilkår for godkjenning av lokaler at disse skal være forsvarlig låst og sikret, og at de er innrettet slik at de sikrer en forsvarlig kontroll av avgiftsberegning og -betaling. Det kan oppstilles ytterligere vilkår for godkjenningen, dersom dette anses nødvendig. Godkjennelse kan nektes dersom hensynet til kontrollmulighetene tilsier det. I praksis er godkjenningen primært knyttet til mulighetene for kontroll med avgiftsinnbetalingen. Det oppstilles ikke, som tidligere, krav til låser osv. Dette har bl.a. sammenheng med at det ved tyveri m.m. oppstår avgiftsplikt på lik linje med andre uttak, jf. særavgiftsforskriften § 2–1.

Ved registrering kan det videre stilles krav om sikkerhet, jf. særavgiftsforskriften § 6–7. Avhengig av søkerens kredittverdighet, og på bakgrunn av mengde og type varer som forventes å befinne seg på det godkjente lokalet til enhver tid, kan toll-distriktet kreve at det stilles betryggende sikkerhet i form av selvskyldnerkausjon fra bank eller lignende til dekning av krav på avgift. Et av vurderingskriteriene i denne forbindelse er om selskapet, styret eller ledelsen kan anses kredittverdig. Virksomhe-

ten anses å være kredittverdig dersom den har den nødvendige tillit. Tilliten blir hovedsakelig vurdert i forhold til betalingsvilje og -evne, inndrivelsesmulighetene og overholdelse av gjeldende regelverk.

Med hjemmel i særavgiftsforskriften § 5–9 kan toll- og avgiftsetaten når som helst kontrollere om korrekt avgift er beregnet og betalt. Dette innebærer at det også kan foretas kontroll hos forhandlere, formidlere, lagerholdere og transportører av avgiftspliktige varer.

4.6.3 Nærmere om ikke-registrerte virksomheter

Avgiftsplikten for ikke-registrerte virksomheter oppstår ved innførsel, jf. særavgiftsforskriften § 2-1. Etter særavgiftsforskriften § 3-2-3 skal det fremlegges bevilling eller tillatelse fra Sosial- og helsedirektoratet før avgiftspliktige varer som inneholder mer enn 2,5 volumprosent alkohol kan innføres.

Innførsel av særavgiftspliktige varer skal skje etter de samme prosedyrer og administrative regler som gjelder for toll, jf. særavgiftsforskriften § 2-6.

Etter lov 10. juni 1966 nr. 5 om toll (tolloven) § 29 skal alle varer som ankommer tollområdet umiddelbart enten tollekspederes eller legges inn på godkjent tollager. Bestemmelsene om tollager finnes i tolloven §§ 48 flg. Toll- og avgiftsetaten kan sette krav til sikring av lager, hvilke varer som kan lagres etc. Tollagrene kan tilhøre vareeier/importør, men tilhører som regel en virksomhet som er spesialist på godstransport.

4.6.4 Sanksjoner

Særavgiftsforskriften gir i § 5-6 hjemmel til å tilbakekalle registrering av en avgiftspliktig i følgende situasjoner: Ved manglende kredittverdighet hos virksomheten, styret eller ledelsen, ved uoppgjorte restanser av skatt, avgift og toll, ved overtredelse av regelverket for særavgift, toll eller merverdiavgift, dersom virksomhetens karakter endres, og ved inndragelse eller opphør av bevilling gitt av Sosial- og helsedirektoratet.

Tolloven kapittel X inneholder straffesanksjoner og administrative reaksjoner ved overtredelse av tolloven, herunder ulovlig innførsel mv. Tollovens strafferamme er 6 års fengsel.

Særavgiftsloven § 2 har straffesanksjon for overtredelse av særavgiftsloven eller forskrifter utferdiget i henhold til denne, samt unnlattelse av å betale avgift i vinnings hensikt. Bestemmelsen har en strafferamme på inntil 6 års fengsel. Etter særavgiftsloven § 3 kan den som forsetlig eller uaktsomt

har overtrådt loven på en måte som har medført at avgift er unndratt Statskassen, ilegges en avgift på inntil det dobbelte av unndratt beløp, i gjentakelsestilfelle det firedobbelte.

4.7 Forslag til endringer i særavgiftsloven og alkoholloven m.m.

4.7.1 Aktører som selv importerer alkoholholdig drikk

4.7.1.1 Særavgiftsregelverket

Plikten til registrering reguleres i dag av særavgiftsforskriften § 5-1 første ledd bokstav a for produsenter av avgiftspliktige varer. Importører har i dag en adgang til registrering, jf. særavgiftsforskriften § 5-2. Ved bortfall av bevillingssystemet må det sikres at også disse aktørene omfattes av kontrollen. Det foreslås derfor at importørene blir *pliktige* til slik registrering, og at særavgiftsforskriften endres slik at dette fremgår.

Departementet har vurdert hvorvidt innehavere av kommunal salgs- eller skjenkebevilling med rett til å importere for salg eller skjenking i egen virksomhet, jf. alkoholloven §§ 3-1 og 4-2, nå også bør omfattes av registreringsplikten etter særavgiftsregelverket etter forslaget til ny ordning dersom disse ønsker å drive egen import. I henhold til alkoholloven er det tilstrekkelig for slik importrett at man oppfyller kravene for å inneha salgs- eller skjenkebevillinger. Engrosbevilling kreves ikke, fordi disse virksomhetene ikke har rett til engrossalg, men kun har rett til salg eller skjenking av de importerte varene i egen virksomhet. Det anses derfor ikke som nødvendig å innføre registreringsplikt med utvidet vandelsvurdering for denne gruppen, og etter departementets oppfatning kan dagens ordning, hvor importører kan velge å ikke registrere seg etter særavgiftsforskriften, videreføres for denne gruppen importører. Dersom slike virksomheter velger å ikke registrere seg, vil de som i dag måtte betale avgift ved fortollingen.

Som en følge av at alkoholholdige drikkevarer er høyt avgiftsbelagte varer, er risikoen for unndragelse av avgiften og ulovlig omsetning m.m. høy. Det er i denne forbindelse nødvendig med en streng vurdering av søkere forut for registrering.

Etter gjeldende alkohollov § 3A-6 skal det før søknad om bevilling avgjøres «innhentes uttalelse fra politiet, avgiftsmyndighetene, skattemyndighetene, tollmyndighetene og næringsmiddeltilsynet.» Videre fremgår det av alkoholloven § 3A-7 at nevnte etater uten hinder av taushetsplikt plikter å gi de

opplysninger som er nødvendige. Det stilles også flere krav til bevillingshaver etter § 3A-4, bl.a. uklanderlig vandel i forhold til lovgivning av betydning for hvordan virksomheten skal utøves.

Særavgiftsforskriften stiller i dag ingen direkte krav til vandel for sentrale personer i registrerte virksomheter tilsvarende alkoholloven § 3A-4 første ledd nr. 1. Innholdet i § 3A-4 foreslås derfor innarbeidet som vilkår for registrering. Virksomhetene forutsettes derfor på eget initiativ å innhente politiattest og vedlegge denne med søknaden om registrering. Dette i motsetning til i dag, hvor innhenting foretas av Sosial- og helsedirektoratet.

Det vil bli stilt krav i særavgiftsforskriften om at vandelsattest skal ettersendes for eventuelle personer som tiltrer sentrale verv etter registrering.

I likhet med kredittvurderingen, vil en vandelsvurdering kunne føre til at registrering kan nektes eller tilbakekalles, jf. særavgiftsforskriften § 5-6.

Toll- og avgiftsetaten vil i tillegg ha behov for på eget initiativ å kunne innhente nødvendige opplysninger for behandling av søknader om registrering for avgift på alkoholholdige drikkevarer fra politiet, skattemyndighetene og Mattilsynet, jf. alkoholloven § 3A-7. Det foreslås derfor at § 3A-7 blir erstattet med en fullmaktsbestemmelse i særavgiftsloven § 7 nytt annet ledd. Opplysningsplikten vil omfatte opplysninger om personer som nevnt i alkoholloven § 3A-4 nr. 1.

Opplysningene som forutsettes gitt før registrering etter særavgiftsforskriften § 5-5 anses som tilstrekkelige. Det anses på denne bakgrunn ikke nødvendig i tillegg å stille krav om uttalelse fra skattemyndighetene og Mattilsynet, jf. alkoholloven § 3A-6. Det vises til at toll- og avgiftsetaten uansett ved behov vil kunne innhente nødvendige opplysninger med hjemmel i særavgiftsloven § 7 nytt annet ledd.

4.7.1.2 Alkoholloven

Etter gjeldende rett følger det av alkoholloven § 1-4a at salg, skjenking, engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk bare kan skje på grunnlag av bevilling etter loven. Bevillingsplikten for innførsel og utførsel følger av lovens §§ 2-1 og 2-2, som fastslår at alkoholholdig drikk ikke må innføres eller utføres av andre enn den som har tilvirknings- eller engrosbevilling.

Bestemmelsen i § 1-4a foreslås endret slik at det fremgår at bevillingsplikt kun gjelder tilvirkning, salg og skjenking. Det foreslås videre en ny § 1-4c, hvor det fremgår at engrossalg av alkoholholdig drikk bare kan skje på grunnlag av registrering som avgiftspliktig virksomhet hos toll- og avgifts-

etaten. Likeledes foreslås §§ 2-1 og 2-2 endret, slik at det fastslås at alkoholholdig drikk bare kan innføres til og utføres fra utlandet av den som har tilvirkningsbevilling eller som kan drive engrossalg, har utvidet salgsbevilling etter § 3-1 tredje ledd eller skjenkebevilling utvidet til å gjelde innførsel etter § 4-2 tredje ledd.

Som følge av at retten til innførsel, utførsel og engrossalg av alkoholholdig drikk ikke lenger knyttes til bevilling gitt av departementet, overflødiggjøres bestemmelsene i alkoholloven kapittel 3A, med unntak av bestemmelsene i § 3A-2 (som videreføres i alkoholloven § 1-4c), for så vidt angår grossister og importører.

Ettersom disse saksbehandlingsreglene også gjelder bevillingssystemet for tilvirkning av alkoholholdig drikk, som ikke foreslås avvirket, foreslår departementet at de nødvendige saksbehandlingsregler for dette bevillingssystemet flyttes til lovens kapittel 6 om tilvirkning av alkoholholdig drikk, jf. også kap. 4.8.2 under.

4.7.2 Aktører som selv verken importerer eller tilvirker alkoholholdig drikk

Såkalte rene grossister, dvs. grossister som selv verken importerer eller produserer alkoholholdig drikk, er et innenlandsk omsetningsledd som ikke reguleres av avgiftsregelverket. Disse faller således utenfor registreringssystemet etter særavgiftsforskriften. Denne gruppen virksomheter vil ikke være avgiftspliktig, og vil bare sitte med lagre av avgiftsbelagte varer. De vil kun ha forpliktelser knyttet til betryggende omsetning. Det må likevel sikres at disse grossistene, som i dag, fanges opp av kontrollordningen.

En løsning som ivaretar hensynet til dagens avgiftssystem samtidig som kontrollen med engrossalg opprettholdes, er at registreringsplikt for «rene» grossister hjemles i alkoholloven, men at registrerings- og kontrollordningen for øvrig skal knyttes opp mot ordningen for de øvrige grossistene, ved henvisning til disse bestemmelsene. Dermed blir det klart at alkoholloven skal være hjemmel for registrering og kontroll av «rene» grossister, og at toll- og avgiftsetatens oppgaver på dette punkt ikke berører selve avgiftsoppkrevingen.

Det foreslås på denne bakgrunn å regulere i alkoholloven at engrossalg med varer hvor særavgift er betalt kan skje på grunnlag av registrering etter alkoholloven, se forslaget til ny § 1-4c, som også gir departementet hjemmel for å utarbeide nærmere forskrifter om slik registrering. Det naturlige vil være å forskriftsfeste en henvisning til særavgiftsforskriftens regelverk for importører og tilvirkere

av alkoholholdig drikk, slik at registreringsplikten for slike aktører knyttes til ordningen etter særavgiftsforskriften. Dette innebærer at slik registrering skal være betinget av den samme vandelskontroll som for importører og produsenter, og at toll- og avgiftsetaten også skal føre kontroll med disse grossistene. Slik sikres at både hensynet til forenkling og hensynet til kontroll ivaretas.

4.7.3 Særskilt om kontroll

Sosial- og helsedirektoratets kontroll med innehaverne av engrosbevilling fokuserer i all hovedsak på vareflyten, for å påse at alkoholholdig drikk ikke selges til kjøpere uten bevilling. I den forbindelse kan direktoratet når som helst kreve tilgang til virksomhetens lokaler og til dens regnskaper. Bevillingshaver plikter å gi de nødvendige opplysninger om regnskap og drift for at kontrollen kan gjennomføres, og plikter (uten erstatning) å utlevere nødvendige vareprøver.

Toll- og avgiftsetatens kontroll har til nå vært fokusert på å sikre at avgiften er betalt, jf. blant annet særavgiftsforskriften § 5-9, som gir toll- og avgiftsetaten vide fullmakter til å foreta kontroller hos alle aktører som håndterer avgiftspliktige varer. Anvendelsen av tilsvarende vandelskrav som etter alkoholloven, samt hjemmel for toll- og avgiftsetaten til å føre kontroll med at vandelskravet er oppfylt gjennom bevillingsperioden, vil medføre tilfredsstillende kontroll med grossistene. Toll- og avgiftsetatens kontrollhjemler etter særavgiftsforskriften omfatter allerede kontroll med «rene» grossister, men slik at dette i dag er knyttet til avgiftsoppkrevingen. Toll- og avgiftsetatens oppgaver her vil være registrering og kontroll i forhold til alkohollovens krav til virksomhetens drift. Det vil si at alkohol bare selges til mottakere med bevilling, og at oppbevaring, forretningsdrift mv. skjer i betryggende former og innenfor alkohollovens rammer.

Alkoholloven regulerer all innførsel og omsetning av alkohol i Norge. Den inneholder derfor både rammebetingelser og vilkår for rett til innførsel og omsetning av alkohol, blant annet gjennom bevillingsplikten. Sosialdepartementet understreker at alkoholloven også etter en avvikling av bevillingssystemet for import og engrossalg skal regulere vilkårene for utøvelsen av den rett til innførsel og engrossalg av alkohol som nå foreslås gitt i medhold av avgiftsregelverket. Dagens bestemmelser om hvem engrossalg kan skje til, og om plikten til å utøve salget i samsvar med de vilkår som er gitt i alkoholloven med forskrifter, opprettholdes, og foreslås inkorporert i ny § 1-4c. Bestemmelsen vil

gjelde både for registreringsordningen for grossister etter særavgiftsforskriften, og for de «rene» grossistene som skal registreres hos toll- og avgiftsetaten med hjemmel i alkoholloven.

Kontroll med at bestemmelsene overholdes, sikres ved at særavgiftsforskriften skal inneholde vandelskrav hvor det blant annet kreves at alkohollovens bestemmelser overholdes. For å klargjøre ansvarsforholdene, foreslås også inntatt i ny § 1-4c en uttrykkelig henvisning til at kontroll med utøvelsen av engrossalg tilligger toll- og avgiftsetaten. Se lovforslaget § 1-4c.

4.7.3.1 Register over bevillingshavere og virksomheter med rett til engrossalg

Alkoholloven § 3A-2, jf. § 6-1 annet ledd tredje punktum, pålegger innehavere av engros- og tilvirkningsbevillinger å påse at deres kjøpere til enhver tid har gyldig bevilling. I praksis har dette vist seg ikke å være helt enkelt å kontrollere, og et sentralt register over alle landets salgs- og skjenkebevillinger har derfor vært etterlyst. Opprettelse av et slikt register, og toll- og avgiftsetatens mulighet for tilgang til dette, vil lette toll- og avgiftsetatens kontroll med at grossistene utøver sin rett til engrossalg i henhold til alkoholloven.

Etter alkoholloven § 3A-10 fjerde ledd går det frem at det skal føres et register med opplysninger om innehavere av engros- og tilvirkningsbevillinger. Departementet kan gi forskrifter om føring og bruk av registeret.

Flere høringsinstanser har uttalt seg svært positivt om forslaget til opprettelse av et slikt register. Det uttales at et slikt register vil forenkle kontrollen ved at det gjøres lettere for kontrollmyndigheten å kontrollere at grossistene kun selger sine varer til kjøpere som innehar bevilling. Departementet opprettholder derfor forslaget fra høringsnotatet om at bestemmelsen i § 3A-10 overføres til alkoholloven § 1-14, og utvides til å gjelde alle bevillinger, samt registrerte grossister etter særavgiftsregelverket og alkoholloven. Det tas sikte på å gi forskrifter om at slikt register skal føres av Sosial- og helsedirektoratet og om at toll- og avgiftsetaten av kontrollhensyn skal ha adgang til opplysningene i registeret. Også bevillingshaverne og de som har rett til å drive engrossalg må gis innsyn, slik at de kan kontrollere om deres kunder er registrert. Samtidig foreslås hjemmelen i § 3A-8 for departementet til å gi forskrifter om plikt for bevillingshaver til å avgi opplysninger til statistiske formål videreført i § 1-14 for grossistene, og i § 6-6 for tilvirkerne.

Som nevnt i kap. 4.4 har flere høringsinstanser kommet med nyttige kommentarer og innspill til en

utvidet registreringsordning, og disse vil bli tatt i betraktning ved den nærmere utredningen og utformingen av forskriftsbestemmelsene om bruk og føring av registeret.

4.7.4 Sanksjoner

Etter alkoholloven § 3A-12 kan en bevilling inndras dersom vilkårene som nevnt i alkoholloven § 3A-4 ikke lenger er oppfylt, eller bevillingshaver for øvrig ikke oppfylder sine forpliktelser etter alkoholloven eller ved overtredelse av annen lovgivning som står i sammenheng med alkohollovens formål. For eksempel kan engrossalg til forbrukere sanksjoneres med inndragning. Ved en avvikling av bevillingsordningen for innførsel og engrossalg bortfaller denne sanksjonsmuligheten mot brudd på disse vilkårene.

Etter særavgiftsforskriftens gjeldende bestemmelser vil mangler ved kredittvurderingen medføre at registrering kan nektes og inndras. Som nevnt over skal særavgiftsforskriften inneholde vandelskrav hvor det blant annet vil kreves at alkohollovens bestemmelser overholdes. Forslaget til alternativ kontrollordning medfører at også manglende oppfyllelse av vandelskravet vil være grunnlag for nekting og tilbakekalling av registreringen.

En alternativ kontrollordning i regi av toll- og avgiftsetaten vil medføre at Sosial- og helsedirektoratet mister muligheten til å sanksjonere brudd på alkoholreklameforbudet med kortere eller lengre tids inndragning av engrosbevilling. Direktoratet vil likevel kunne sanksjonere slike overtredelser med pålegg om retting og eventuelt overtredelsesgebyr. Denne ordningen har den fordel at den kan brukes overfor alle som overtrer alkoholreklameforbudet, ikke bare aktører som håndterer alkoholholdig drikk, men i prinsippet også overfor mediet som presenterer den ulovlige reklamen. For øvrig vil overtredelser av alkohollovens bestemmelser fortsatt kunne medføre straffansvar i henhold til alkoholloven kapittel 10.

4.8 Andre relaterte områder

4.8.1 Mellommannsordningen

4.8.1.1 Gjeldende rett

Alkoholloven § 1-13 gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om mellommanns adgang til å oppta bestilling på alkoholholdig drikk. Slik forskrift er gitt, jf. forskrift 30. november 1995 nr. 937 om engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk mv. (engrosforskriften) kapittel 1.

4.8.1.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet foreslo departementet å avvikle mellommannsordningen.

Ytterst få høringsinstanser har uttalt seg om dette spørsmålet. Sosial- og helsedirektoratet skriver følgende:

«Sosial- og helsedirektoratet slutter seg til forslaget om å oppheve alkoholloven § 1-13 og å avvikle mellommannsordningen. Direktoratet har tydelig merket en nedgang i aktivitetsnivået blant registrerte mellommenn. Det er svært få mellommenn som selv innfører vareprøver. Det ser ut til at mellommenn i økende grad arbeider for etablerte importører og får vareprøver fra disse. Ordningen har derfor ikke lenger den samme betydningen som den hadde tidligere.»

4.8.1.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet har merket seg Sosial- og helsedirektoratets synspunkter.

Departementet skal videre bemerke at den foreslåtte alternative kontrollordningen for grossister, vil gjøre det enklere og billigere for utenlandske alkoholprodusenter å få tilgang til det norske markedet. I Sverige, hvor man har etablert et sammenlignbart kontrollsystem for grossister og importører som det som her foreslås, har man ikke funnet behov for noen mellommannsordning.

På bakgrunn av dette, samt fraværet av høringsuttalelser med motsatt syn, opprettholder departementet forslaget om å avvikle mellommannsordningen og oppheve alkoholloven § 1-13.

4.8.2 Tilvirkning av alkoholholdig drikk

4.8.2.1 Gjeldende rett

Vilkårene for å få og utøve bevilling for å tilvirke alkoholholdig drikk er i utgangspunktet de samme som for grossistene. Regelverket fremgår av alkoholloven kapittel 6, som i hovedsak viser til bestemmelsene i alkoholloven kapittel 3A – engroskapitlet.

4.8.2.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet forutsatte departementet at tilvirkning fortsatt skal kreve bevilling.

På bakgrunn av forslaget om å overføre kontrollordningen for importører og grossister til toll- og avgiftsetaten, ba departementet om høringsinstansenes syn på om det vil være hensiktsmessig å overføre også regelverket for og administreringen

av tilvirkningsbevillingsordningen til toll- og avgiftsetaten.

Departementet påpekte at en ikke ville foreslå en slik endring i denne omgang, men at det bør vurderes om det vil være hensiktsmessig at forvaltningen av ordningene for importører/grossister og produsenter samles på en hånd. Dette fordi vurderingen av produksjons- og taperianlegget, samt tilvirknings-/tappeprosessen i stor grad innebærer at bevillingsmyndigheten må ta stilling til tekniske beskrivelser og spesifikasjoner om tilvirkningsprosessen som til dels skjer i lukket system og under trykk. Dersom også denne delen av bevillingsordningen legges til toll- og avgiftsetaten, antas at toll- og avgiftsetaten vil ha nytte av sine erfaringer fra kontroll med fremstilling av teknisk sprit. Dessuten utøver toll- og avgiftsetaten som nevnt allerede kontroll med produsenter av alkoholholdig drikk med sikte på innkreving av alkoholavgiften.

Kun noen få høringsinstanser har uttalt seg om dette spørsmålet.

Norges Colonialgrossisters Forbund er positiv til å overføre ordningen til toll- og avgiftsmyndighetene.

Toll- og avgiftsdirektoratet skriver at de antar at dagens kontrollmetodikk i toll- og avgiftsetaten kan overføres til også å kontrollere bevillingsordningen med tilvirkning av alkoholholdig drikk.

Sosial- og helsedirektoratet foreslår at også myndigheten til å gi tilvirkningsbevilling overføres til toll- og avgiftsmyndighetene, og uttaler i denne sammenheng følgende:

«Sosial- og helsedirektoratet er av den oppfatning at det vil være hensiktsmessig og gi god sammenheng i regelverket at også myndigheten til å gi tilvirkningsbevillinger for alkoholholdig drikk overføres til toll- og avgiftsmyndighetene sammen med de øvrige delene av dagens bevillingsordning.

Tollmyndighetene vil i denne sammenheng kunne dra nytte av sin kompetanse og sine erfaringer fra kontroll med lagring og fremstilling av teknisk sprit. Dessuten utøver tollmyndighetene...allerede utstrakt kontroll med produsenter av alkoholholdig drikk med sikte på innkreving av alkoholavgiften.»

Konkurransetilsynet har følgende mer generelle kommentar til tilvirkningsbevillingsordningen:

«Etter vår oppfatning bør bevillingsgebyr verken fastsettes ut fra omsetning i kroner eller omsatt volum, men ut fra kostnadene knyttet til den enkelte bevilling...Dette for å hindre at størrelsen på gebyrene skal fungere som et etableringshinder.»

4.8.2.3 Departementets vurderinger og forslag

Etter departementets syn er det ikke aktuelt å foreta endringer i tilvirkningsbevillingsordningen eller ansvarsforholdene knyttet til denne nå. Et slikt forslag bør foranlediges av en høring hvor forslaget gjennomgås på et langt mer detaljert nivå.

Departementet har imidlertid merket seg de innspill som er kommet i høringsrunden, og vil komme tilbake til saken på et senere tidspunkt. I senere vurderinger vil departementet se hen til erfaringene med den registreringsordning som her foreslås for grossister og importører.

4.8.3 Innførsel – forskriftsrevisjon

4.8.3.1 Gjeldende rett

Rett til innførsel av alkoholholdig drikk er regulert i alkoholloven kapittel 2. Slik rett er i utgangspunktet avhengig av tilvirknings- eller engrosbevilling. Bestemmelsen vil videreføres, men retten til import vil, som en konsekvens av forslagene her, foreslås knyttet til registrering som avgiftspliktig virksomhet i stedet for til engrosbevilling.

Etter alkoholloven § 2-1 annet ledd kan alkoholholdig drikk etter forskrifter gitt av departementet likevel innføres som vareprøve eller av AS Vinmonopolet uten bevilling. Alkoholholdig drikk kan også innføres til personlig bruk og av fremmede makters representasjoner i Norge for tjenestebruk, når det skjer avgiftsfritt eller etter forskrifter gitt av departementet. Det er gitt forskrifter som gir private anledning til, på nærmere vilkår, å innføre alkoholholdig drikk som reisegods, arv, gave eller flyttegods. I tillegg er AS Vinmonopolet gitt en begrenset rett til å innføre alkoholholdig drikk på vegne av private.

Ordningene for reisegods, arv, gave og flyttegods administreres av Sosial- og helsedirektoratet.

4.8.3.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet tok departementene opp spørsmålet om ikke også forvaltningen av unntakene for rett til innførsel burde overføres til toll- og avgiftsmyndighetene, i forbindelse med at forvaltningen av kontrollordningen for engrossalg flyttes til toll- og avgiftsetaten. Det blir også spørsmål om kun forvaltningen av oppgavene eventuelt skal overføres til toll- og avgiftsetaten, eller om også forskriftshjemmelen og forskriftene bør overføres.

Departementet foreslo ikke endringer knyttet til innførselsbestemmelsene i alkoholloven nå, men ba om høringsinstansenes syn. Ytterst få høringsinstanser har uttalt seg til dette punktet.

4.8.3.3 Departementets vurderinger og forslag

Effektivitetshensyn tilsier at oppgavene samles på en hånd. Samtidig har forvaltningen av innførselsbestemmelsene nær sammenheng med alkohollovens formål og øvrige bestemmelser som regulerer tilgjengeligheten til alkoholholdig drikk. Unntaket knyttet til AS Vinmonopolets rett til å innføre alkoholholdig drikk, er så nært knyttet til vilkårene for Vinmonopolets forretningsvirksomhet og rolle som alkoholpolitisk instrument, at retten til å gi forskrifter om dette bør beholdes i Sosialdepartementet.

Etter en nærmere vurdering er departementet av den oppfatning at også de øvrige forskriftshjemler bør beholdes i alkoholloven, men at spørsmålet ev. kan tas opp til ny vurdering ved senere anledning.

4.8.4 Merking av alkoholholdig drikk

4.8.4.1 Gjeldende rett

I forbindelse med etableringen av engrosbevillingsordningen ble det vedtatt en bestemmelse om at alkoholholdig drikk før utlevering fra lager skal merkes for å vise at alkoholavgiften er betalt, jf. alkoholloven § 3A-13. Bestemmelsen er imidlertid ikke trådt i kraft. Også i særavgiftsloven § 1 er det i dag hjemmel til å gi forskrifter om avgiftsmerking.

4.8.4.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet ble det foreslått å oppheve alkohollovens bestemmelse om merking for å vise at det er betalt alkoholavgift.

Det ble poengtert at spørsmålet om merking av særavgiftsbelagte varer vil bli vurdert i forbindelse med den forskriftsrevisjon som må etterfølge de lovendringer som her foretas.

Sosial- og helsedirektoratet støtter forslaget om avvikling av alkohollovens bestemmelse om merking av alkoholholdig drikk.

Også *Norges Colonialgrossisters Forbund (NCF)* og *Vin- og Brennevinsleverandørenes forening (VBF)* støtter departementets forslag om oppheving av bestemmelsen i alkoholloven om merking av alkoholholdig drikk. Sistnevnte skriver følgende:

«VBF støtter departementets forslag om å oppheve forskriftene knyttet til merking av alkoholholdige produkter. En slik ordning ville i praksis bare legge beslag på unødvendige ressurser hos både det offentlige og næringslivet. I et land som Norge hvor Vinmonopolet har enerett på salg av vin og brennevin til forbrukerne er det vanskelig å se at et slikt system ville kunne medføre noen merkbare positive alkoholpolitiske effekter.»

Oslo kommune og *Fredrikstad kommune* ber departementet om å se på muligheten for å innføre et system med merking av flasker som skal omsettes ved serveringsstedene.

Actis ber departementet om å foreslå at det nedfelles i alkoholloven at all alkoholholdig drikk skal merkes tydelig med helseadvarsler om skader ved høyt forbruk.

4.8.4.3 Departementets vurderinger og forslag

På bakgrunn av at regelverket for engrossalg og import av alkoholholdig drikk foreslås overført til Finansdepartementets regelverk, og at kontrollen med at særavgift er betalt uansett ligger der, er departementene av den oppfatning at det ikke er behov for at hjemmelen for merkeplikt opprettholdes i alkoholloven.

På denne bakgrunn opprettholdes forslaget om å oppheve alkoholloven § 3A-13.

I forbindelse med den forskriftsrevisjon som må etterfølge de lovendringer som foreslås i denne proposisjonen, vil også spørsmålet om merking av særavgiftsbelagte varer bli vurdert.

5 Reklameforbudet

5.1 Reklame for alkoholholdig drikk

5.1.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Forbud mot all reklame for alkoholholdig drikk med mer enn 2,5 volumprosent alkohol ble innført fra 1. juli 1975, og har i hele denne tiden vært gjenstand for bred politisk enighet. Stortinget vedtok lovendringen allerede i 1973, men innføringen av forbudet måtte skje i overensstemmelse med de såkalte vinlandene, og ble derfor ikke iverksatt før i 1975.

Sosialdepartementets forslag til endringer i alkoholloven av 1927 og innføring av forbud mot alkoholreklame ble opprinnelig lagt frem i Ot.prp. nr. 60 (1971–72). I Innst. O. nr. 65 (1971–72) tok sosialkomiteen opp ett av forslagene i proposisjonen, nemlig forslag til forbud mot salg og reklame for apparater til ulovlig fremstilling av brennevin, og bøker og lignende som gir oppskrift på slik drikk. Forslaget ble vedtatt. I samme innstilling uttalte sosialkomiteen enstemmig:

«Reklame for alkohol

Departementet fremmer i tråd med Rusdrikkløvs-komiteens flertall forslag om kontroll med og regulering av alkoholreklamen.

På grunn av tidsnød vil det ikke bli mulig for komiteen å behandle de foreslåtte lovendringer på dette området før Stortingets vårsesjon slutter.

Komiteen vil likevel be departementet vurdere å sette fram forslag til lovendring som begrenser omfanget av alkoholreklamen så langt i retning av forbud som det vil være praktisk mulig å gjennomføre.»

Sosialdepartementet vurderte deretter spørsmålet i samsvar med komiteens innstilling, og kom til at det av edruskapsmessige grunner burde søkes gjennomført et generelt forbud mot allslags reklame for rusdrikk, jf. Ot.prp. nr. 48 (1972–73) Om lov om endringer i lov av 5. april 1927 om innførsel og omsetning av brennevin, fruktvin, mjød og øl (forbud mot reklame for alkohol).

Departementet fremholdt at «den reklame som drives for forskjellige slags rusdrikk er en av de faktorer som medvirker til økningen i og spredningen av forbruket av alkohol, og dermed misbruket,

og at det vil ha positiv virkning for edruskapen – ikke minst blant de unge – om all reklame for rusdrikk opphører».

Under behandlingen pekte sosialkomiteen i Innst. O. nr. 61 (1972–73) på at spørsmålet om regulering av eller forbud mot alkoholreklame hadde vært diskutert i mange år, og at Rusdrikkløvs-komiteen i sine innledende generelle bemerkninger om reklamespørsmålet viser til at reklame for alkohol må ses fra en annen synsvinkel enn reklame for vanlige forbruksvarer. Det hadde sammenheng med myndighetenes mål om å ordne omsetningen av alkohol slik at den gjør minst mulig skade. Det som derved ble tilsiktet var en begrensning av omsetningen – altså det motsatte av det som gjelder andre varer og reklamen for dem.

Sosialkomiteens flertall pekte på at det totale alkoholkonsum var fordoblet i løpet av 20 år, og at målsettingen om begrensning av omsetningen derfor ikke kunne sies å ha lyktes. Deretter heter det:

«Flertallet tror ikke at forbud mot alkoholreklame alene kan snu denne utviklingen, men mener at det er ett blant flere virkemidler som dagens situasjon gjør nødvendig. Stortinget har nylig vedtatt lov om restriktive tiltak ved omsetning av tobakksvarer m.v. som også omfatter et generelt forbud mot reklame for tobakk. Tobakksvarene har ellers ikke på langt nær så mange restriksjoner for å begrense omsetningen som i mange år har vært gjeldende for alkohol. Når det er innført reklameforbud for tobakk ville det være unaturlig å ikke gjøre det samme gjeldende for alkohol, som åpenbart fører med seg større skadevirkninger i samfunnet.»

På denne bakgrunn vedtok Stortinget å innta i alkoholloven av 1927 en ny § 55b om et generelt forbud mot reklame for brennevin, vin, fruktvin, og mjød og for øl som inneholdt over 2,50 volumprosent alkohol. I den forbindelse nevnes at sosialkomiteen under behandlingen hadde innhentet Handelsdepartementets og Utenriksdepartementets vurdering av konsekvensene for Norges daværende forpliktelser overfor Frankrike, Spania og Portugal, de såkalte vinlandene. Disse hadde en traktatfestet rett til å reklamere for vin og brennevin i Norge.

I sitt svar til sosialkomiteen viste Utenriksdepartementet til at det er en alminnelig godtatt internasjonal oppfatning at det enkelte lands sosiale og helsepolitiske tiltak ofte slår igjennom overfor handelsmessige hensyn, så sant tiltakene gjennomføres på en ikke-diskriminerende måte og etter samråd med den annen part. Utenriksdepartementet viste også til forhandlingene mellom Norge og EF om Norges tilslutning til De Europeiske Felleskap og handelsavtaleforhandlingene med EF, og konkluderte som følger:

«Da utelukkende sosialpolitiske hensyn ligger til grunn og forbudet tenkes gjennomført på en absolutt ikke-diskriminerende måte, finner Utenriksdepartementet det som nevnt innledningsvis ikke betenkelig å anmode om forhandlinger med «vinlandene» om opphevelse av retten til alkoholreklame i Norge.

Det er ikke mulig å ha noen sikker formening om mulige handelspolitiske konsekvenser i denne sammenheng.

Utenriksdepartementet antar imidlertid at det ut fra ovennevnte internasjonalt godkjente sosialpolitiske prinsipper skulle være mulig å finne en løsning som kan godtas av alle parter.»

Stortinget mente det var nødvendig å avvente et for norske interesser tilfredsstillende resultat av disse forhandlingene før det kunne bli tale om å sette reklameforbudet i verk. Et slikt resultat ble oppnådd, og forbudet ble som nevnt iverksatt i 1975.

Reklameforbudet ble med unntak av mindre endringer videreført i alkoholloven av 1989 § 9-2. Ved lov 16. mai 1997, i kraft fra 1. januar 1998, ble § 9-2 skjerpet, slik at forbudet mot reklame for alkoholholdig drikk også gjelder reklame for andre varer med samme merke eller kjennetegn som drikk som inneholder over 2,50 volumprosent alkohol, jf. også § 9-1 første ledd i alkoholforskriften. Formålet med lovendringen var å ramme det forhold at alkoholsvake drikker, særlig lettøl, ble benyttet til å reklamere for sterkere øl. Departementet viser til nærmere omtale av forbudet mot indirekte reklame i kap. 5.3.

Alkoholloven § 9-2 lyder i dag:

«Reklame for alkoholholdig drikk er forbudt. Forbudet gjelder også reklame for andre varer med samme merke eller kjennetegn som drikk som inneholder over 2,50 volumprosent alkohol. Slike varer må heller ikke inngå i reklame for andre varer eller tjenester.

Departementet gir forskrifter om avgrensning, utfylling og gjennomføring av bestemmelsene i første ledd. Departementet kan gjøre unntak fra forbudene når særlige grunner foreligger.»

Som reklame forstås enhver form for massekommunikasjon i markedsføringsøyemed, eksempelvis i trykt skrift, film, TV, radio, lysreklame, plakater, skilt, avbildninger, utstillinger og distribusjon av trykksaker og vareprøver. Forbudet er opprinnelses- og medienøytralt, og rammer alle uttrykk som språklig eller på annen måte forbindes med alkoholholdig drikk. Det er gitt forskrifter om avgrensning, utfylling og gjennomføring av reklameforbudet, jf. kap. 9 i alkoholforskriften.

I forskriften er det gitt åtte unntak fra reklameforbudet, i tillegg til bestemmelser som presiserer og utfyller lovens bestemmelser. I henhold til forskriftens § 9-3 er følgende unntatt fra reklameforbudet:

1. Annonser i et utenlandsk trykt skrift som innføres til Norge, med mindre hovedformålet med skriftet eller importen er å reklamere for alkoholholdig drikk i Norge.
2. Informative annonser i bransjetidsskrifter og annen informasjon til bevillingshavere som ledd i den ordinære omsetningsprosess for alkoholholdige drikker.
3. Annonser om salgssted eller skjenkested med informasjon om stedets navn, adresse og åpningstider samt bevillingsrettigheter.
4. Opplysningsskilt av lite format i umiddelbar tilknytning til salgs- eller skjenkested.
5. Merking av vanlig serveringsutstyr på skjenkested med alkoholproduzenters eller grossisters firmanavn og/eller firmamerke.
6. Merking av bevillingshavers kjøretøyer, emballasje, betjeningsuniformer og lignende med eget firmanavn og/eller firmamerke.
7. Reklame i utenlandske fjernsynskanaler, når reklamen er i samsvar med reklamereglene i det land reklamen sendes fra. Unntaket gjelder likevel ikke reklame i fjernsynssendinger som er spesielt rettet mot Norge.
8. Produkt- og prisopplysning på Internett når opplysningene gis av AS Vinmonopolet som grunnlag for bestilling over nettet (nettsalg) eller inneholder av kommunal salgsbevilling for nettsalg av øl.

Myndigheten til å gjøre ytterligere unntak fra forbudene er delegert til Sosial- og helsedirektoratet, men dette er en snever unntaksadgang som ikke er ment å åpne for alkoholreklame annet enn i helt spesielle og konkrete tilfeller.

De forskriftsfestede unntakene er fastsatt for å ivareta hensynene til grensen for nasjonal lovgivningsmyndighet og næringens behov for å gjøre sine produkter og sin virksomhet kjent for andre i bransjen som ledd i ordinær omsetningsvirksom-

het. For øvrig er norske og utenlandske produsenter likestilt med hensyn til reklamereglens fysiske virkeområde.

Omtale av alkoholholdige drikkevarer som er underlagt redaksjonell frihet er indirekte beskyttet av Grunnloven § 100 om trykkefrihet. Slik medieomtale av alkoholholdig drikk i dagsaviser, tidskrifter, ukeblader, på Internett osv. faller derfor utenfor forbudet i lovens § 9-2. For å kunne betraktes som redaksjonelt materiale må det foreligge redaksjonell frihet, dvs. omtalen av alkoholholdig drikk må være vurdert og presentert av en uavhengig redaksjon. Omtalen av de alkoholholdige produktene må verken være initiert eller finansiert av produsent, importør, grossist, forhandler eller mellommann.

De første årene etter at reklameforbudet ble innført på 1970-tallet, ble det i stor grad overholdt av aktørene i markedet, og håndhevingen bød på få problemer. De senere års utvikling har imidlertid vist en markert økning i antall overtredelser. Sosial- og helsedirektoratet (tidligere Rusmiddeldirektoratet) som skal informere, veilede og følge opp henvendelser fra enkeltpersoner, kommuner og andre, har de senere år registrert i gjennomsnitt om lag 100 skriftlige henvendelser årlig med opplysninger om mulig alkoholreklame, i tillegg til mange muntlige henvendelser.

I mange av disse tilfellene har det vært begrunnet mistanke om til dels klare lovbrudd, men samtidig har myndighetenes mulighet for å håndheve regelverket vært begrenset, blant annet på grunn av et lite fleksibelt sanksjonssystem. I Ot.prp. nr. 42 (2001–2002) om lov om endringer i alkoholloven og tobakkskadeloven foreslo departementet derfor å innføre hjemmel for en administrativ reaksjon i form av pålegg om retting og tvangsmulkt ved overtredelse av forbudene mot både alkohol- og tobakksreklame. I Innst. O. nr. 72 (2002–2003) viste sosialkomiteens flertall, bestående av medlemmene fra Ap, H, SV, KrF og Sp, til at det var bred tilslutning om reklameforbudet i alkoholloven, og sluttet seg til de foreslåtte endringene for å effektivisere håndhevingen av reklameforbudet. Dette ble vedtatt ved lov 23. mai 2003 nr. 34, som trådte i kraft 1. juli samme år, og som innførte de nye bestemmelsene i §§ 9-3, 9-4 og 9-5 om tilsyn, retting og tvangsmulkt, og om klageadgang til Markedsrådet.

5.1.2 Kritikk mot det norske reklameforbudet

Det har i flere år blant produsenter, importører, distributører og andre bransjefolk på alkoholmarkedet i både Sverige og Norge vært misnøye med rekla-

meforbudet, og det har vært reist spørsmål om foreneligheten med EU-/EØS-retten.

Svensk lovgivning har siden 1978 satt strenge begrensninger for retten til å markedsføre alkohol. Kommersielle annonser for all alkohol i radio og fjernsyn, og markedsføring av alkohol som retter seg særskilt til eller skildrer barn og ungdom, er forbudt. Kommersielle annonser for brennevin, vin og sterkøl (som inneholder mer enn 3,5 volumprosent alkohol) i trykte skrifter har også vært forbudt.

I 1997 utfordret imidlertid det svenske tidsskriftet *Gourmet* de svenske reklamebegrensningene ved å trykke en tre siders reklame for rødvin og whisky. Dette ledet til at den svenske Konsumentombudsmannen (KO) brakte saken inn for Stockholms tingsrett, som i sin tur anmodet EF-domstolen om en rådgivende uttalelse. I avgjørelse av 8. mars 2001, sak C-405/98 *Konsumentombudsmannen (KO) mot Gourmet International Products AB (GIP)*, svarte EF-domstolen at et forbud mot alkoholreklame vil være tillatt etter EU-retten, med mindre en nasjonal rettslig og faktisk vurdering tilsier at det samme formål (beskyttelse av offentlig sunnhet) kan oppnås ved tiltak som i mindre grad rammer samhandelen i Fellesskapet. Stockholm tingsrett kom deretter etter en konkret vurdering til at det svenske forbudet mot kommersielle annonser for alkohol, som også rammet publikasjoner som *Gourmet*, i sin daværende utforming var uforholdsmessig strengt. KO anket deretter saken inn for Marknadsdomstolen, som i dom av 5. februar 2003 stadfestet tingsrettens avgjørelse. Denne avgjørelsen fikk store oppslag også i Norge. Det redegjøres nærmere for avgjørelsene i EF-domstolen og Marknadsdomstolen, og for svensk oppfølging, i kap. 5.2.2 flg.

I brev av 20. mars 2003 ble norske myndigheter orientert om at EFTAs overvåkingsorgan (ESA) hadde mottatt en klage over det norske reklameforbudet. Under henvisning til utviklingen i internasjonal rettspraksis og likheten mellom norsk og svensk reklameregulering, ble norske myndigheter anmodet om å redegjøre for nødvendigheten av gjeldende lovgivning i lys av EØS-avtalens art. 11 og 13, jf. nærmere omtale av henvendelsen i kap. 5.2.1 under. I svar av 28. april 2003 viste Sosialdepartementet til at de problemstillingene ESA tok opp på dette og andre punkt ville bli gjennomgått i forbindelse med den allerede varslede revisjonen av alkoholloven.

5.1.3 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet foretok departementet en vurdering av reklameforbudets alkoholpolitiske betyd-

ning, herunder om det var tilrådelig å foreta en viss lemping av forbudet i retning av en adgang til å reklamere for alkoholholdig drikk i visse spesialtidsskrifter. Etter en helhetsvurdering konkluderte imidlertid departementet med at dette ikke ville være alkoholpolitisk forsvarlig, og foreslo at dagens forbud skulle opprettholdes uendret. Departementet la avgjørende vekt på at reklameforbudet er et meget viktig etterspørselsreducerende tiltak med vesentlig, men vanskelig målbar, holdningsskapende effekt, og at dets betydning vil være økende etter hvert som andre alkoholpolitiske virkemidler utfordres på nasjonalt og internasjonalt plan. En tilsynelatende liten svekkelse i ett av de mange alkoholpolitiske virkemidlene som samlet utgjør Norges effektive helhetlige alkoholpolitikk, vil på sikt kunne få store konsekvenser. Dermed aksepterte departementet heller ikke påstander om at den svenske Marknadsdomstolens Gourmet-dom innebærer at også det norske reklameforbudet må anses uforholdsmessig strengt. Som understreket i Sosialdepartementets brev av 28. april 2003 til ESA, må en vurdering av om det norske forbudet mot alkoholreklame er forenlig med EØS-avtalen ta utgangspunkt i 1) relevant rettspraksis fra EF-domstolen, og 2) forhold karakteristiske for Norge. Disse forhold tilsa etter departementets syn at det fortsatt var nødvendig å opprettholde gjeldende retts generelle og omfattende forbud mot reklame for alkoholholdig drikk.

12 høringsinstanser har særskilt kommentert spørsmålet om det som følge av utviklingen i Sverige og forholdet til EØS-avtalen bør gjøres endringer i det norske forbudet mot reklame for alkoholholdig drikk. Slike særskilte kommentarer har i første rekke kommet fra de ulike interesseorganisasjonene. Organisasjonene som representerer produsenter og importører av alkoholholdig drikk går ikke uventet sterkt ut mot departementets standpunkt om å opprettholde dagens utforming av forbudet. Bare én kommune – Flekkefjord – har hatt innvendinger mot å beholde gjeldende regulering, fordi de mener dagens utforming byr på problemer som det hadde vært ønskelig å finne en løsning på.

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

«Utviklingen i flere europeiske land går nå i retning av en innstramning av adgangen til reklame for alkoholholdig drikk. Vi viser f.eks. til at Frankrikes alkohollov, *Loi Evin*, bl.a. fastslår forbud mot alkohol- og tobakksreklame på TV, kino og radio. Den irske regjeringen varslet i fjor at den ønsker å skjerpe inn reglene for alko-

holreklame. Den britiske legeföreningen anmodet i fjor regjeringen om å innføre totalforbud mot alkoholreklame. Den latviske regjeringen vurderer forbud mot alkoholreklame i TV. Dette er bare noen få eksempler på at utviklingen i Europa ikke bare går i liberaliserende retning.»

IOGT og *Det Norske Totalavholdsselskap* er også glad for at departementet vil opprettholde forbudet mot alkoholreklame. *Arbeidernes Edruskapsforbund* vil sterkt understreke viktigheten av at det opprettholdes strenge restriksjoner for alkoholreklame, og mener dagens regler gjerne kan strammes inn.

Forbrukerombudet gir sin støtte til at departementet ikke har foreslått at det gjøres unntak fra reklameforbudet. Det gjør også *Det medisinske fakultet ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)*. *Det psykologiske fakultet ved Universitetet i Bergen* uttaler:

«Selv om det ikke er klare forskningsmessige belegg for sammenhengen til totalforbruk i befolkningen (det norske forbruket har faktisk gått opp siden forbudet ble innført, men her må det korrigeres for internasjonale trender), vil en åpning for delvis reklame kunne ha en negativ virkning i Norge. Unntak bør gjøres for gourmet-blader og lignende der alkoholdelen inngår i en naturlig helhet. Barn og ungdom i Norge bombarderes av alkoholreklame, både direkte og indirekte, gjennom internasjonale TV-stasjoner. En trenger derfor ikke muligheten for ytterligere markedsføring. Det er også viktig å være klar over den alkoholutjevningen som skjer i et europeisk perspektiv – i syd drikker man mindre og i nord mer, basert på årlig totalkonsum. En del europeiske land er mer bevisst reklamens negative innvirkning, noe som også gjelder på røykeområdet. Med andre ord: selv om det stilles juridiske spørsmål om reklameforbud/-restriksjoner i de nordiske land fra EU-hold, så er man i mange land blitt mer reflektert omkring de negative effektene, jfr. forbud mot brennevinsreklame etc.»

Markedsaktørenes interesseorganisasjoner går som nevnt meget hardt ut mot departementets vurdering av nødvendigheten av å opprettholde det gjeldende forbudet mot reklame for alkoholholdig drikk. *Handelens Ølsalgsråd* og *Bryggeri- og mineralvannforeningen (BROM)* anmoder departementet om å revurdere sin beslutning om ikke å endre lovgivningen. Følgende siteres fra BROMs høringsuttalelse:

«Når det gjelder det norske reklameforbudet, er situasjonen svært lik situasjonen i Sverige forut for lovendringen som etterfulgte *Gourmet*. Det norske forbudet er faktisk enda mer restriktivt

enn den svenske lovgivningen som ble funnet å være i strid med EF-traktaten i *Gourmet*. I Norge har man et absolutt forbud mot alkoholreklame som rammer en rekke ulike tilfelle uten at det synes å være foretatt en grundig vurdering i forarbeidene eller annet sted om hvor egnet de forskjellige aspektene ved forbudet er til å begrense alkoholmisbruk. I stedet for å ta som utgangspunkt at hvert enkelt aspekt ved reklameforbudet må kunne forsvares, har man tatt det motsatte utgangspunkt; at det er unntakene fra forbudet som må kunne la seg begrunne. Det vises blant annet til forarbeidene til den gamle alkohollovens § 55, forløperen til den nesten tilsvarende § 9-2 i nåværende alkohollov. Det fremgår der at bakgrunnen for innføringen av reklameforbudet var å begrense omfanget av alkoholreklamen så langt i retning av forbud som det vil være praktisk mulig å gjennomføre, se Ot.prp. nr. 48 (1972–73) s. 1. Man har dermed endt opp med et unødvendig restriktivt system. Sverige hadde i alle fall motsatt utgangspunkt, d.v.s. at reklame for alkohol var lovlig dersom det ble vist moderasjon ved bruk av virkemidler. Deretter kom imidlertid en rekke unntak som var så vidtfnående at den svenske lovgivningen likevel ble rammet av forbudsreglene i EF-traktaten.»

BROM mener lovendring er nødvendig for å sikre at lovgivningen bringes i samsvar med EØS-avtalen, og at problemet strekker seg lengre enn forbudet mot reklame i spesialtidsskrifter. En rekke andre utslag av reklameforbudet bør også vurderes, og BROM nevner eksempelvis forbudet mot markedsføring i andre typer tidsskrifter, overfor forbrukere via norske internetsider, på salgs- og skjenkesteder og forbudet mot å sende reklamemateriell direkte til forbrukerne etter at de har bedt om det. Med andre ord mener Bryggeri- og mineralvannforeningen at Norge er forpliktet til å gjennomgå alle sider ved reklameforbudet for å vurdere om disse har noen effekt i forhold til å beskytte folkehelsen.

Etter *Vin- og brennevinleverandørenes forening (VBF)* sin oppfatning er den internasjonale rettssituasjonen nå så avklart at det er helt på det rene at en opprettholdelse av det norske reklameforbudet for alkohol er uforenlig med EØS-avtalen. VBF har avgitt en omfattende høringsuttalelse, og blant annet gjennomgått Marknadsdomstolens dom og svenske myndigheters oppfølging. Som følge av regelverksendringene som er vedtatt og foreslått i Sverige, uttaler VBF:

«Det er således oppsiktsvekkende at norske myndigheter ikke har sett behovet for endringer og ikke fremmer forslag om dette, til tross

for at norske regler etter det VBF kjenner til er strengere enn de tidligere svenske reglene som ble vurdert av Marknadsdomstolen i ovennevnte sak.»

Det forhold at det norske forbudet mot reklame mot alkoholholdige drikkevarer er mer omfattende enn det regelverk som ble vurdert av Marknadsdomstolen, begrunner etter VBFs syn at de norske reglene som foreslås opprettholdt, i langt mindre grad enn de tidligere svenske reglene kan bestå proporsjonalitetstesten. Videre vises det til at de norske alkoholavgiftene er høyere enn de svenske. Dette innebærer etter VBFs oppfatning i seg selv at det norske reklameforbudet går for langt i forhold til EØS-avtalen. Videre uttales det om proporsjonalitetsvurderingen:

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

VBF mener at departementet overdriver mulige problemer eller vanskeligheter med å utforme et regelverk som ivaretar hensynet til særskilte grupper og den nærmere utformingen av et slikt regelverk. De mener også at høringsnotatet totalt overser mulige positive virkninger av at reklameforbudet fjernes eller innskrenkes:

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

VBFs argumentasjon i høringsuttalelsen trekker i retning av at foreningen mener norske myndigheter bør gå inn for samme lempingsmodell som i Sverige. Etter VBFs oppfatning vil en snever adgang til å reklamere for alkoholholdig drikk i spesialtidsskrifter som retter seg mot spesielt mat- og vininteresserte voksne, ikke være tilstrekkelig

til at Norge oppfyller sine EØS-rettslige forpliktelser.

Konkurransetilsynet er også negative til reklameforbudet, og mener på generelt grunnlag at forbudet begrenser markedsaktørenes mulighet til å gjøre forbrukerne kjent med deres produkter, og derved til å påvirke etterspørselen. Videre uttaler Konkurransetilsynet:

«For produkter med en høyere alkoholprosent enn 4,75 vil tilgang til Vinmonopolets detaljsalg være avgjørende for omsetningen av produktene. Dersom produktene får tilgang til Vinmonopolets butikkhyller vil salget generelt, og spesielt på de av Vinmonopolets utsalg hvor det ikke er selvbetjening, være avhengig av at betjeningen gir informasjon om produktet til kundene. Dermed kan det norske reklameforbudet mot alkoholholdige drikker medvirke til å svekke konkurransen mellom markedsaktørene når det gjelder salg av alkoholholdige varer, og vanskeliggjøre etableringen av nye produkter.

...

Videre blir forbrukerne i økende omfang eksponert for indirekte markedsføring av alkohol gjennom vinspalter og artikler om alkoholholdige drikker. Det er også en utbredt praksis at produsenter av både vanlig øl og lettøl reklamerer for sine lettølprodukter på en måte som klart gir assosiasjoner til produsentenes øl med et høyere alkoholvolum. Dette virker konkurransevridende og gjør at begrunnelsen for å ha et reklameforbud svekkes.»

Norges Colonialgrossisters Forbund anbefaler at man i Norge vurderer en mulig utforming av et mindre omfattende reklameforbud tilpasset at de grupper i befolkningen og soner som må beskyttes, blir eksponert for alkoholreklame i minst mulig grad.

5.2 Departementets vurderinger og forslag

5.2.1 Innledning

Departementet finner det nødvendig først å angi rammene for den vurdering av reklameforbudets forenlighet med EØS-avtalen som følger under. I dommen fra Marknadsdomstolen er de argumenter som fremføres dels rettet mot reklameforbudene generelt, og dels mot dets anvendelse på annonser i spesialtidsskrifter som *Gourmet* spesielt, noen steder uten at grensen er helt klar.

I ESAs henvendelse av 20. mars 2003 til norske myndigheter vedrørende den mottatte klagen, heter det:

«The Norwegian legislation on alcohol advertising seems to be very similar to the Swedish legislation. Through current case law it has been established that advertisement restrictions such as those provided for in the Alcohol Act constitute an obstacle to trade between the EEA States contrary to Article 11 EEA and thus constitute an infringement of the EEA Agreement unless it can be justified by a general interest ground recognized by Article 13 EEA.

The Authority would like to invite the Norwegian government to submit its observations regarding the issue of alcohol advertisement and its compatibility with the EEA Agreement. In particular, the Authority would like to be informed of what are the justifications for the Norwegian restrictions on alcohol advertisements as laid out in the Alcohol Act and the supplementary provisions in the Retail Regulation. The Authority would also like to be informed whether it could be possible to reach these goals with less restrictive means, as well as whether the means chosen are efficient in order to reach these goals in light of the exemptions from the ban which apply.»

Departementet har på bakgrunn av dette lagt til grunn at det er nødvendig først å vurdere om det generelle norske reklameforbudet, slik det er nedfelt i alkoholloven § 9-2, kan forsvares i henhold til EØS-avtalen. Deretter er det nødvendig å foreta en vurdering av om det er mulig å skille ut én eller flere sider ved den generelle regelen, og vurdere forholdsmessigheten isolert sett.

5.2.2 EF-domstolens behandling av alkoholreklamespørsmål

Samtlige av EUs medlemsstater har mer eller mindre vidtrekkende restriksjoner på adgangen til alkoholreklame, og EF-domstolen har tidligere hatt saker om dette, særlig ved to anledninger. I den ene, fra 1980 (sak 152/78), fant domstolen at et fransk forbud mot reklame for visse typer alkoholholdige varer i realiteten utgjorde en klar forskjellsbehandling mellom innenlandske og utenlandske produkter. I den andre saken, fra 1991 (sakene C-1/90 og C-176/90, «Aragonesa»), kom domstolen til at et spansk forbud mot reklame for produkter med mer enn 23 volumprosent alkohol, var legitimt begrunnet i hensynet til offentlig helse. I den forbindelse fremhevet domstolen blant annet (premiss 16):

«For så vidt angår det andet punkt bemærkes, at på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin, hvor der ikke foreligger fælles eller harmoniserede generelle regler om reklame for alko-

holholdige drikkevarer, tilkommer det medlemsstatene at afgøre, hvor langt de vil strække beskyttelsen af den offentlige sundhed, og hvorledes de vil nå deres mål. Dette kan de imidlertid kun gøre inden for de grænser, der er afstukket ved Traktaten, og navnlig under overholdelse af proportionalitetsprincippet.»

Da Gourmet-saken ble brakt inn for EF-domstolen i 1998, knyttet det seg en betydelig interesse til utfallet, ikke bare fordi det var lenge siden domstolen hadde hatt et tilsvarende spørsmål oppe, men også blant annet fordi det svenske reklameforbudet var mer restriktivt enn de som tidligere var vurdert, og de faktiske omstendighetene annerledes.

Som beskrevet innledningsvis i dette kapittel, var bakgrunnen for saken at det svenske mat- og vintidsskriftet Gourmet i en abonnementsutgave hadde vedlagt et bilag med reklame for vin og whisky. Ettersom utgaven også er tilgjengelig for svenske forbrukere, brakte Konsumentombudsmannen (KO) saken inn for tingsretten i Stockholm. Som nevnt besluttet tingsretten høsten 1998 å innhente en rådgivende uttalelse fra EF-domstolen om annonseforbudets forenlighet med EU-retten, og den 8. mars 2001 avga EF-domstolen sin uttalelse i saken.

Saken var forberedt av generaladvokat Jacobs, som i sin uttalelse gikk langt i å konstatere at det svenske forbudet mot alkoholreklame i forhold til et spesialtidsskrift som Gourmet ikke lot seg forene med EU-rettens krav. EF-domstolen gikk derimot både i sine merknader og i slutningen betydelig kortere enn generaladvokaten, og formulerte avgjørelsen på en slik måte at den endelige konkrete vurdering av reklameforbudets gyldighet ble overlatt til de nasjonale domstoler.

EF-domstolen slo først fast at et forbud mot alkoholreklame i utgangspunktet kan utgjøre en restriksjon på den frie handel med varer etter EF-traktaten (EFT) art. 28, i første rekke fordi et slikt forbud kan medføre større ulemper for adgangen til markedet for varer med opprinnelse i andre medlemsstater enn for innenlandske varer, som forbrukerne kjenner bedre (premissene 21 til 25). På samme måte kan et slikt forbud også i utgangspunktet utgjøre en restriksjon på adgangen til frie tjenesteytelser etter art. 46 (premiss 39).

Deretter gikk domstolen over til å vurdere om unntaksreglene for beskyttelse av «den offentlige sundhed» i art. 30 (og for tjenester i art. 49) kom til anvendelse, og kom til at så var tilfelle, ettersom et slikt forbud er gitt som ledd i bekjempelsen av alkoholmisbruk, som tjener til å beskytte folkehelsen, hvilket er et legitimt formål (premiss 27).

Domstolen slo videre fast (premiss 32) at det ut

fra de forelagte opplysninger i saken ikke var grunn til å anta at hensynet til offentlig sunnhet var misbrukt til andre formål, eller at det var benyttet til forskjellsbehandling av varer fra andre medlemsstater, eller til en indirekte beskyttelse av innenlandske varer.

Det som deretter gjensto (premissene 33 og 34) var å vurdere om reklameforbudet var forholdsmessig (proporsjonalt) i forhold til det tilskattede formål med forbudet, og herunder om formålet alternativt kan oppnås ved hjelp av forbud eller begrensninger som er mindre vidtrekkende eller i mindre grad påvirker samhandelen i Fellesskapet. Dette var i følge domstolen imidlertid en vurdering som forutsetter en gjennomgang av de rettslige og faktiske forhold som kjennetegner situasjonen i den enkelte medlemsstat, og som derfor måtte overlates til den nasjonale domstol.

Slutningen lød etter dette (i dansk versjon):

«EF-traktatens artikkel 30 og 36 (etter ændring nu artikkel 28 EF og 30 EF), henholdsvis EF-traktatens artikkel 56 og 59 (efter ændring nu artikkel 46 EF og 49 EF) er ikke til hinder for et forbud mod kommercielle annoncer for alkoholholdige drikkevarer som det, der opstilles i § 2 i lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (den svenske lov om visse bestämmelser om marknadsföring af alkoholholdige drikkevarer) med senere ændringer, medmindre det af de retlige og faktiske omstændigheder, der er kendetegnende for situationen i den pågældende medlemsstat, fremgår, at hensynet til beskyttelsen af den offentlige sundhed mod de skadelige virkninger af alkohol kan varetages ved foranstaltninger, der i mindre grad påvirker samhandelen inden for Fællesskabet.»

EF-domstolen fant med andre ord at det svenske reklameforbudet verken rammet vilkårlig eller fungerte som noen skjult forskjellsbehandling av innenlandske og utenlandske produkter og tjenester. Hvorvidt det også var forholdsmessig (proporsjonalt) ble overlatt til de nasjonale domstoler å avgjøre. Her la EF-domstolen etter departementets syn opp til at nasjonale myndigheter og domstoler må ha et relativt vidt spillerom, slik domstolen også tidligere har uttalt i Aragonesa-saken fra 1991 (sistert ovenfor).

EF-domstolens avgjørelse i Gourmet-saken kan ses som et autoritativt uttrykk for tolkningen av EF-retten på området, og departementet mener den også må tillegges rettskildemessig vekt ved tolkningen av de tilsvarende bestemmelsene i EØS-avtalens hoveddel. Norske myndigheter (og domstoler) har etter tiltredelsen til EØS tillagt rettspraksis

fra EF-domstolen rettskildemessig betydning, i tråd med den generelle målsetningen om ensartet rettsutvikling i EU og EØS. I den forbindelse har det også betydning at EFTA-domstolen og EFTAs Overvåkningsorgan etter ODA-avtalen art 3 (2) plikter å ta «tilbørlig hensyn» til rettspraksis fra EF-domstolen fra etter mai 1992. Slik rettspraksis kan med andre ord ha betydelig rettskildemessig vekt, selv om den ikke formelt anses bindende for tolkningen av EØS-avtalen.

5.2.3 Oppfølgingen av Gourmet-saken i Sverige

Etter at EF-domstolens avgjørelse forelå i mars 2001, gikk saken tilbake til tingsretten i Stockholm, som etter en nærmere vurdering kom til at det svenske reklameforbudet som anvendt i Gourmets tilfelle ikke var forholdsmessig. Saken ble deretter anket inn for Marknadsdomstolen, som er øverste instans i Sverige i denne type saker. I dom av 5. februar 2003 stadfestet Marknadsdomstolen avgjørelsen, med en mer utførlig begrunnelse.

Marknadsdomstolen fant at det var tilstrekkelig grunnlag for å hevde at et annonseforbud kan ha en viss påvirkning på totalkonsumet, og at det derfor også forelå tilstrekkelig sammenheng mellom folkehelseformålet og annonseforbudet til å kunne vurdere dette som et formålstjenlig tiltak. Marknadsdomstolen stilte seg imidlertid tvilende til om det ikke fantes alternativer som på en mindre inngripende måte påvirket samhandelen mellom medlemslandene. Etter en samlet vurdering kom retten på denne bakgrunn til at annonseforbudet fremsto som lite effektivt, noe som tilsa at det heller ikke var forholdsmessighet mellom gjeldende totalforbud og det oppnådde målet.

Etter dommen i Marknadsdomstolen endret Riksdagen den svenske alkoholloven, og innførte et unntak fra reklameforbudet for annonser for alkoholholdig drikk med et alkoholinnhold på under 15 volumprosent i trykte skrifter, med virkning fra 15. mai 2003. Det er således fortsatt forbudt å reklamere for produkter med høyere alkoholinnhold enn 15 volumprosent i trykt skrift. Ettersom dette skillet er basert utelukkende på alkoholinnhold, omfattes både hetvin og brennevin. Grensen på 15 volumprosent er sammenfallende med grensen mellom svak og sterk vin i svensk avgiftslovgivning.

Samtidig nedsatte den svenske regjeringen en komité som skulle utrede ytterligere begrensninger i reklameadgangen. Resultatet var SOU 2003:69, *Alkoholreklam i tryckta skrifter i ett folkhälsooperspektiv*, som inneholdt forslag til nye regler om alkoholreklame. Det ble foreslått relativt klare

grenser for hva som skal være tillatt i kommersielle annonser for alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 15 volumprosent. Det ble ikke foreslått bestemmelser som avgrenser mot reklame i visse typer trykt skrift, men i stedet foreslått en rekke lovfestede krav til reklamens utforming, som langt på vei er basert på minstekravene til fjernsynsreklame for alkohol i EUs TV-direktiv (Rdir 89/552, som endret ved Rdir 97/36). Rapporten ble lagt frem 1. juli 2003, og sendt på høring med frist til 1. november 2003. Den 22. april 2004 la den svenske regjeringen frem en proposisjon med forslag til lovfestede begrensninger i alkoholreklamen som i all hovedsak følger opp anbefalingene i SOU 2003:69. Lovendringene foreslås å tre i kraft 1. januar 2005.

De svenske forslagene innebærer blant annet en tydeliggjøring av det gjeldende forbudet mot markedsføring av alkoholdrikker som er rettet mot eller skildrer barn og ungdommer under 25 år. Andre restriksjoner som foreslås er blant annet at annonsene først og fremst skal vise frem produktene, forpakningen og råvarene de er laget av, og ikke skal være større enn maksimalt en tabloidside. Drikkens alkoholstyrke skal tydelig angis, dog på en måte som ikke gjør at alkoholstyrken blir fremstilt som en positiv egenskap. Annonsene skal inneholde en advarsel mot alkoholens skadevirkninger. I henhold til forslagene begrenses også muligheten for indirekte reklame for blant annet sterkøl og sprit.

Svenske myndigheter hadde relativt stor frihet ved valg av løsning for å rette seg etter Marknadsdomstolens dom, og det fantes flere mulige modeller enn den valgte. For alkoholprodukter med mer enn 15 volumprosent alkohol er forbudet mot kommersielle annonser i hovedsak videreført, mens man for svakere produkter har foreslått å oppstille en lang rekke restriksjoner av mer relativ karakter, som kan lede til betydelige utfordringer ved grensedragningene i årene som kommer. I lys av bakgrunnen for endringene er det også av en viss interesse at svenske myndigheter ikke har funnet det hensiktsmessig å begrense reklameforbudet kun i forhold til enkelte særskilte typer skriftlig medier (eksempelvis spesialtidsskrifter).

5.2.4 Ordningen i Finland

De finske reglene om alkoholreklame er som de norske reglene medienøytrale, og gjelder derfor både for film, tv, skilt, annonser i aviser og tidsskrifter m.m. Bestemmelsene skiller mellom svake alkoholdrikker, som inneholder mer enn 2,8 men mindre enn 22 volumprosent alkohol, og sterke alko-

holdrikker, som inneholder mer enn 22 volumprosent alkohol.

Reklame og indirekte reklame for sterke alkoholholdrikker og annen virksomhet som virker salgsfremmende for sterke alkoholholdrikker er forbudt. Som indirekte reklame for sterke alkoholholdrikker regnes bl.a. reklame for svake alkoholholdrikker som assosieres med de sterke gjennom kjennetegn som for eksempel varemerke. I Finland er det således ikke tillatt å reklamere for ferdigblandede drikker som Smirnoff Ice (som forbindes med vodka) og Bacardi Breezer (som forbindes med rom), selv om produktene bare inneholder rundt 5 volumprosent alkohol. Reklame og annen salgsfremmende virksomhet for sterke alkoholholdrikker er tillatt i fagpublikasjoner godkjent av den finske Produkttillsynscentralen, og på serverings-, detaljhandels- og tilvirkningssteder for sterke alkoholholdrikker.

Reklame og indirekte reklame for svake alkoholholdrikker og andre drikker som inneholder minst 1,2 volumprosent alkohol, annen salgsfremmende virksomhet rettet mot forbrukere, samt sammenkobling av slik alkohol med reklame eller annen salgsfremmende virksomhet for andre produkter, er i utgangspunktet tillatt, men reklamen må holde seg innenfor rammene av en rekke lovfestede utformingskrav. De fleste av disse sammenfaller i hovedsak med TV-direktivets bestemmelser for TV-reklame.

I tillegg forbyr finsk lovgivning reklame som strider mot skikk og bruk, er upassende eller villedende overfor forbrukerne.

5.2.5 Ordningen i andre europeiske land

I et komparativt europeisk perspektiv er det norske forbudet mot alkoholreklame kjennetegnet ved at det er mer enhetlig, vidtrekkende og absolutt enn i andre land. Men Norge er langt fra det eneste land i Europa med reklameforbud, og den europeiske utviklingen i de senere år har snarere gått i retning av å bygge ut slike forbud enn å begrense dem.

Markedsføring av alkohol er en verdensomspennende industri. Det er reklame for alkohol på tv, på radio, og i pressen, og salgsfremmende tiltak i butikker og på Internett. Ved å bli eksponert for gjentatt, høyt profilert alkoholreklame, får man formidlet en positiv holdning til alkohol, som øker sannsynligheten for et stort alkoholforbruk. Alkoholreklame gjør mindreårige mottakelig for alkohol lenge før de har lov til å kjøpe varen, og det er påvist at reklame fremmer og styrker oppfatninger om at drikking er positivt, glamorøst og ganske ufarlig.

Lovgivning som legger begrensninger på rekla-

me for alkohol er derfor også en godt etablert forholdsregel som brukes av myndigheter over hele verden, til tross for motstanden fra alkoholindustrien. I en del land er forbudet bare delvis og gjelder for eksempel bare brennevin, kun visse klokkeslett på tv, eller bare statseide medier. Slike forbud fungerer ofte parallelt med ulike former for selvregulering, som tillatte former for alkoholreklame er underlagt. Slik er det eksempelvis i Storbritannia. Men det er sterke oppfatninger om at selvreguleringer er lite effektive. For eksempel har den britiske legeforeningen nå anmodet regjeringen om å innføre totalforbud mot alkoholreklame for å begrense de alkoholrelaterte skadene i samfunnet.

I andre land finner man strengere lovregler mot alkoholreklame. Her kan man grovt sett skille mellom to modeller:

(a) Alkoholreklame er i utgangspunktet tillatt, men underlagt mer/mindre strenge begrensninger i adgangen til å reklamere.

(b) Alkoholreklame er i utgangspunktet forbudt, men med mer/mindre omfattende unntak fra forbudet.

Blant de nordiske land, er reguleringen av alkoholreklame i Sverige og Finland basert på modell (a), mens Norge har modell (b). Det samme har, kanskje mer overraskende, Frankrike.

Den franske løsningen har en viss interesse, også fordi den lenge har vært under press fra EU-Kommisjonen. Bakgrunnen er at Frankrike lenge har hatt strenge restriksjoner på alkoholreklame, og forbud mot både alkohol og tobakksreklame på TV, kino og radio. Da de restriktive alkoholreklamereglene i Frankrike ble introdusert gjennom den såkalte Loi Evin i 1993, var de EUs strengeste, og forbød med enkelte unntak både direkte og indirekte reklame for alkohol. Alkoholindustrien har hele tiden hevdet at loven var i strid med regelverket for det indre marked, og gjennom et stort antall klager forsøkt å presse frem en revisjon av regelverket. Striden har i første rekke omhandlet hvorvidt lovens forbud mot tv-reklame for alkohol kan omfatte fjernsynsoverførte sendinger fra sportsarrangementer med alkoholreklame i andre land. En sak om dette pågår for tiden for EF-domstolen, og det foreligger der en uttalelse fra generaladvokaten, jf. nærmere omtale i kap. 5.2.9.

I flere andre EU-land går utviklingen i retning av en innstramning i adgangen til å reklamere for alkoholholdig drikk. Den irske regjeringen varslet i fjor at den forbereder en mer restriktiv reklamelov. Reklame som gir inntrykk av at alkohol gir sosial, seksuell eller sportslig suksess skal forbys, og et to-

talforbud mot spritreklame vurderes sammen med en rekke andre tiltak som et svar på den kraftige økningen i alkoholforbruket de siste ti årene. Den latviske regjeringen forbereder et forbud mot all alkoholreklame i massemedia, og den spanske regjeringen ønsker også å skjerpe reklameforbudet for alkoholholdig drikk over 20 volumprosent.

Dette er eksempler på at det pågår en relativt omfattende bevisstgjøring om betydningen av reklamerestriksjoner i mange EU-land, noe som på sikt utvilsomt vil få økende betydning for EUs vurdering og håndtering av synet på nødvendigheten av slike restriksjoner. Alkoholpolitikk er ikke et saksområde som i seg selv er direkte omfattet verken av EU-samarbeidet eller av EØS-avtalen. Likevel er alkohol nå systematisk og helhetlig plassert på EUs agenda. I 2000 ble alkohol definert som helsedeterminant, og EUs nye folkehelseprogram nevner alkohol spesielt. Dette programmet brukes til å finansiere et tre års prosjekt til mer enn 12 millioner kroner som kalles «Bridging the gap between science and alcohol policy». Målet med prosjektet er å bygge et nettverk i EU mellom de som arbeider for en restriktiv alkoholpolitikk, og diskutere hvordan en kan omsette kunnskap fra forskningen til en effektiv alkoholpolitikk i praksis. EU vil også legge frem sin første alkoholpolitiske strategi i 2005.

5.2.6 Forholdet mellom EØS-avtalen og norsk alkoholpolitikk

EU har ikke noen felles *regulert* alkoholpolitikk. Dette er overlatt til nasjonalstatene, der det til dels er store variasjoner på en rekke felt, herunder også hva gjelder reklamespørsmålet. De eksplisitte reguleringer man ellers finner av alkoholspørsmål i EU/EØS-retten gjelder i hovedsak produktkrav og opphevelse av tekniske handelshindringer for handel med vin, der EU-rettens sekundærlovgivning ble inntatt gjennom protokoll 47 til EØS-avtalen. Dette er for eksempel regler om tillatte tilsetningsstoffer i vin, tillatte geografiske betegnelser, tillatt rangering av kvalitetsviner, osv.

I den grad EØS-retten, og den underliggende EU-retten, får innvirkning på nasjonal alkoholpolitikk, er det følgelig bare i den grad de alminnelige reglene om fri flyt av varer og tjenester, konkurransereglene, regler om produktgodkjenning, osv. får betydning for handelen med alkoholprodukter.

Av dette følger at EU/EØS-rettens sekundærlovgivning heller ikke inneholder noen eksplisitt regulering av spørsmålet om alkoholreklame. I den grad det i det hele tatt er regler som får betydning for spørsmålet, så må disse utledes ved tolkning av

de alminnelige hovedbestemmelsene, som inntatt i EØS-avtalens hoveddel.

Da Norge, Island, Sverige og Finland sluttet seg til EØS-avtalen i mai 1992, med virkning fra januar 1994, ble det på ansvarlig politisk hold i samtlige land lagt til grunn som en selvfølge at de nordiske alkoholreklamerestriksjonene var i overensstemmelse med EØS-avtalen. Under omtalen av alkoholpolitiske spørsmål i hovedproposisjonen om EØS-avtalen, St.prp. nr. 100 (1991–92) fremholdt Utenriksdepartementet at EF-domstolen i en rekke saker hadde anerkjent at et land kan beholde ordninger som forskjellsbehandler dersom disse er reelt begrunnet i viktige samfunnsmessige hensyn. Videre heter det:

«For å illustrere EF-domstolens holdning kan det vises til en dom avsagt i 1991 (sakene 90/1 og 90/176). Her ble hensynet til folkehelsen vurdert opp mot hensynet til fritt varebytte i Artikkel 30 i forbindelse med lovligheten av et spansk reklameforbud mot brennevin. Domstolen konstaterte at forbudet var et ledd i bekjempelsen av alkoholisme og derfor hadde betydning for folkehelsen. Reklameforbudet ble akseptert selv om det utgjorde en handelshindring i artikkel 30s forstand.»

Ikke på noe tidspunkt under Norges forhandlinger med EU om EØS-avtalen, eller senere om medlemskap i EU, ble forbudet mot alkoholreklame problematisert som rettsstridig. Tvert om fikk man forhandlet frem et unntak fra TV-direktivet slik at EFTA-statene fritt kunne pålegge kabelselskaper som driver sin virksomhet på deres territorier å sladde eller på annen måte utydeliggjøre reklameinnslag for alkoholholdige drikkevarer.

I den grad alkoholpolitiske spørsmål ellers ble tatt opp under EØS-forhandlingene gjaldt det andre spørsmål, der man var usikker på hvor langt nasjonale regler kunne beholdes. Dette gjaldt i første rekke spørsmålet om gyldigheten av statsmonopolene for import og salg av alkohol, der Norge, Sverige og Finland blant annet fant det påkrevd å ta inn en felleserklæring der man minnet om at monopolene var «opprettet på grunnlag av viktige helse- og sosialpolitiske vurderinger». Noen tilsvarende erklæring om alkoholreklameforbudene ble ikke inntatt, og det synes åpenbart at ingen av partene anså dette for å være problematisk.

Medlemsstatenes legitime handlingsrom til under avtalen å utforme en selvstendig nasjonal alkoholpolitikk ble formulert av EFTA-domstolen i sak E-1/97 *Fridtjof Frank Gundersen mot Oslo kommune*, den såkalte Gundersen-avgjørelsen (premiss 20):

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

Ved tiltredelsen til EØS og i årene etter, ble det på norsk side foretatt en rekke endringer i omsetningssystemene for alkoholholdige produkter, for å sikre at norsk lovgivning var i overensstemmelse med EØS-retten. Men noe spørsmål om endring av reklameforbudet var aldri aktuelt, og ble heller ikke ansett nødvendig under senere endringer av alkoholloven. Samlet sett er det etter departementets syn ikke tvilsomt at utviklingen i EU/EØS har svekket flere av de tradisjonelle norske alkoholpolitiske virkemidlene, og bidratt til økningen i konsumet. Dette gjør det enda viktigere å vurdere de resterende virkemidlene (herunder reklameforbudet) innenfor sin helhetlige alkoholpolitiske ramme.

Mer indirekte (og uavhengig av EØS-avtalen) vil også Sverige, Finlands, og i noen grad Danmarks, nødvendige tilpasning av reisekvotestemmelsene til kvotene som gjelder mellom de øvrige EU-land kunne føre til økt press mot de norske alkoholavgiftene. I praksis er det nå fri innførsel av turistalkohol mellom EU-landene, og dette har allerede ført til betydelige avgiftsnedsettelse både i Danmark og Finland for å redusere grenshandelen.

Et viktig spørsmål er derfor i hvor stor grad nasjonale myndigheter, og nasjonal lovgiver, skal ha en skjønnsadgang til selv å kunne vurdere hvilket beskyttelsesnivå man ønsker å opprettholde eller oppnå. Her varierer det i praksis en god del fra saksområde til saksområde hvor inngripende EF-domstolens etterprøving har vært. Generelt kan det etter departementets syn fastslås at i forhold til beskyttelse av folkehelse har EF-domstolen vært mer tilbakeholden med å etterprøve nasjonal lovgiver enn i forhold til en rekke andre av de hensyn som er nevnt i EØS art. 13. Videre gjelder det særlig på områder der EU-retten ikke har felles sekundærlovgivning – som typisk for alkoholpolitikken. Det er på denne bakgrunn man må forstå EF-domstolens uttalelse i premiss 16 i Aragonesa-saken fra 1991, som sitert over.

Videre er det også på denne bakgrunn man må forstå EFTA-domstolens uttalelse i premiss 20 i Gundersen-saken fra 1997, sitert over, der det ikke

bare fastslås at medlemsstatene har en stor grad av frihet til å formulere og gjennomføre sin alkoholpolitikk, men også at denne friheten «omfatter en vid skjønnsadgang [a broad discretion] med hensyn til hvor restriktiv politikken generelt sett bør være».

Det norske alkoholkonsumet er fortsatt det nest laveste i Europa, til tross for at det i de senere år har vært stigende. Det er utvilsomt et legitimt formål i forhold til EØS-retten så langt som mulig fortsatt å holde forbruket lavt, enten ved at forbruksveksten dempes, eller ved at man klarer å snu trenden. Det lave norske forbruket er nettopp en slik nasjonal «faktisk omstendighet» som EF-domstolen viser til i Gourmet-dommen, og som gjør at det kan være lettere å forsvare restriktive tiltak i Norge enn i land der situasjonen er annerledes.

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

EØS-avtalen er ikke i seg selv til hinder for at Norge kan opprettholde en restriktiv alkoholpolitikk, men balansegangen mellom de relevante hensyn kan være problematisk ved tolkningen og håndhevelsen av bestemmelsene. Departementet vil vise til en uttalelse fra Vin- og brennevinsleverandørenes forening (VBF) som relativt betegnende illustrerer denne problemstillingen:

«VBF vil videre understreke at det i dag er bred politisk støtte til et norsk medlemskap i EFTA. Foreningen vil i denne sammenheng peke på det faktum at et medlemskap i EFTA samarbeidet innebærer at de enkelte lands nasjonale regler på områder som omfattes av EØS-avtalen, er underordnet EØS-retten. Dette er også tilfellet for saker av alkoholpolitisk karakter.

VBF er imidlertid sterkt undrende til at departementet på tross av dette utgangspunktet velger konfrontasjonslinje med EFTA på sentrale alkoholpolitiske spørsmål, som her spørsmålet om alkoholreklame (kapittel 5). Foreningen mener at dette føyer seg klart inn i et mønster hvor norske myndigheter konsekvent velger å kjøre alle problemstillinger knyttet til endringer

i alkoholrelaterte saker gjennom EFTAs rettsinstanser fremfor å politisk tilpasse lovverket til realitetene i EØS-avtalen. VBF mener at dette er en svært uheldig praksis ved at myndighetene i praksis viser liten respekt for konsekvensene av den inngått EØS-avtalen og at man konsekvent ønsker at viktige alkoholpolitiske spørsmål skal bli avgjort av domstolene fremfor politisk prosess og dialog.»

Departementet bemerker at bestemmelsene i EØS-avtalens hoveddel er gjennomført som norsk lov gjennom EØS-loven 27. november 1992 nr. 109 § 1. Det er dermed også klart at disse bestemmelsene, korrekt tolket, skal gå foran ordinære norske regler i tilfelle konflikt, jf. EØS-loven § 2. Markedsaktørenes og deres interesseorganisasjoners oppfatning av rekkevidden av EØS-avtalens bestemmelser vil her, som på andre områder, kunne komme i konflikt med myndighetenes forståelse av det samme regelverket.

Det er relativt store næringsinteresser knyttet til salg og skjenking av alkoholholdig drikk. Næringsen ønsker naturlig nok å kunne drive sin virksomhet med færre restriksjoner, noe som er helt legitimt. Det er imidlertid utstrakt enighet om at man, med ulike virkemidler, skal begrense bruken av alkohol i Norge. Det har sammenheng med at bruk av alkohol gir store omkostninger i form av alvorlige samfunnsmessige og individuelle skadevirkninger. Omfanget av disse skadevirkningene har direkte sammenheng med alkoholforbruket. Det er derfor ikke bare legitimt, men også nødvendig, for norske myndigheter å foreta en selvstendig vurdering av rekkevidden av EØS-avtalens bestemmelser.

Departementet viser i den sammenheng også til at alkoholpolitikken generelt er et område der medlemsstatene har fått beholde retten til selv å vurdere hvilket beskyttelsesnivå man ønsker å ha, samt en videre skjønnsmessig adgang til selv å velge hvilke tiltak som anses nødvendige for å nå dette målet, enn på mange andre områder av EU/EØS-retten. Dette kan etter departementets syn være en medvirkende årsak til at EF-domstolen unnlot å gå inn i en konkret vurdering av det svenske reklameforbudet, og i stedet utviste en tilbakeholdenhet som ikke alltid er like vanlig. Det forhold at denne varsomheten ikke ble utnyttet av svenske domstoler, tilsier ikke at resultatet må bli det samme ved en norsk vurdering. Det skal her sterkt understrekes at en svensk rettsavgjørelse i seg selv ikke har noen rettskildemessig vekt verken ved tolkningen av EU-retten, EØS-retten eller norsk rett. Marknadsdomstolens dom kan ha en viss interesse i den forstand at den viser hvordan en svensk domstol

har vurdert lignende spørsmål ut fra svensk rett og faktum, og de argumenter domstolen anvender kan være mer eller mindre overførbare. Men slutningen i seg selv har ingen rettslig autoritet ved vurderingen av norsk retts forhold til EØS-avtalen.

5.2.7 Det norske reklameforbudet i forhold til EF-domstolens rettspraksis

I det følgende skal reklameforbudet vurderes direkte opp mot regelen om fri flyt av varer i EØS art. 11, jf unntaket i art. 13. Argumentene blir akkurat de samme ved en vurdering etter regelen om fri flyt av tjenester i art 36, jf unntaket i art. 39 jf art. 33. Videre vil drøftelsen i hovedsak bygge på de føringer EF-domstolen la i Gourmet-saken, da de vil ha stor vekt også ved tolkningen av de likelydende bestemmelsene i EØS-retten.

EF-domstolen har helt siden begynnelsen av 1980-tallet (sak 152/78) lagt til grunn at et alkoholreklameforbud generelt i hvert fall potensielt og/eller indirekte kan påvirke samhandelen, og derfor omfattes av EFT art. 28 (EØS art. 11). Dette kan vanskelig bestrides. Men i forhold til proporsjonalitetsvurderingen er det likevel viktig å understreke at reklameforbudets betydning for forholdet mellom utenlandske og innenlandske produkter under enhver omstendighet er meget liten.

Departementet påpeker at de forutsetninger EF-domstolen la til grunn på dette punkt i Gourmet-avgjørelsen faktisk sett neppe er dekkende for norske forhold. I premiss 21 flg var domstolens argument at et reklameforbud vil kunne begrense samhandelen, fordi det medfører større ulemper for markedsadgangen for utenlandske produkter enn for innenlandske. For land som Norge (og Sverige), som kun produserer øl og noen få typer brennevin, er dette i høy grad diskutabelt. Veksten i alkoholkonsumet i Norge i de senere år har i hovedsak vært relatert til forbruket av vin, og det er intet som tyder på at norsk øl og brennevin har hatt noen markedsmessig fordel av reklameforbudet. Det samme gjelder den redaksjonelle omtalen av alkoholholdig drikk. Redaksjonell omtale av alkohol i norske aviser og tidsskrifter handler i all hovedsak om utenlandsk vin (og i noen grad sterkvin og brennevin), mens norsk øl og brennevin bare unntaksvis omtales.

Etter dette er temaet i det følgende om det norske reklameforbudet kan begrunnes i EØS art. 13, som fastslår at bestemmelsen i art. 11 ikke er til hinder for nasjonale forbud eller restriksjoner som er begrunnet ut fra hensynet til vernet om menneskers liv og helse – på dansk «den offentlige sundhed», og i det følgende for enkelthets skyld «folke-

helsen». Dette må vurderes på bakgrunn av hvordan EF-domstolen har tolket den tilsvarende bestemmelsen i EFT art. 30 – generelt, og i Gourmet spesielt.

Dersom et handelshindrende tiltak skal kunne rettfærdiggjøres i henhold til EØS-avtalen art. 13, må det videre ikke utgjøre en vilkårlig diskriminering eller skjult proteksjonisme. Om disse vilkårene uttalte EF-domstolen i Gourmet-dommen at inngenting tyder på at hensynet til folkehelsen som svenske myndigheter viste til, er blitt brukt på en slik måte gjennom annonseforbudet at det vilkårlig diskriminerer produkter av utenlandsk opprinnelse eller indirekte beskytter visse nasjonale produkter. Det samme gjelder utvilsomt for det norske forbudet mot alkoholreklame.

Det som dermed gjenstår som det eneste vurderingstemaet etter art. 13, er det såkalte proporsjonalitetsprinsippet, som er et ulovfestet prinsipp, utviklet gjennom EF-domstolens praksis, og lagt til grunn også ved tolkningen av EØS-retten.

Proporsjonalitetsprinsippet innebærer at det må vurderes hvorvidt et tiltak hjemlet i art. 13 (her reklameforbudet) er nødvendig av hensyn til folkehelsen eller om dette hensynet kan ivaretas gjennom andre tiltak med mindre inngripende skadevirkninger for samhandelen mellom medlemslandene. Spørsmålet er om tiltaket er nødvendig og formålstjenlig, og om det etter en totalvurdering står i et rimelig forhold til den handelshindringen tiltaket medfører. I forhold til et forbud mot alkoholreklame kan dette konkretiseres videre, som gjort at EF-domstolen i Gourmet, ned til et spørsmål om det på bakgrunn av de rettslige og faktiske forhold som kjennetegner situasjonen i Norge fremgår at hensynet til beskyttelse av folkehelsen mot skadevirkningene av alkohol kan ivaretas gjennom andre tiltak, som i mindre grad påvirker samhandelen med de andre EU/EØS-statene.

I det følgende skal dette drøftes slik at det først vil bli redegjort for hvordan reklameforbudet påvirker alkoholforbruket, og om det eventuelt kan være andre tiltak som kan ivareta de samme hensynene, men i mindre grad påvirke samhandelen. Endelig skal det på bakgrunn av Marknadsdomstolens avgjørelse pekes på noen viktige forskjeller mellom norsk og svensk alkoholpolitikk.

5.2.8 Reklameforbudets effekt og betydning for norsk alkoholpolitikk

I hvilken grad bidrar det norske reklameforbudet til å dempe alkoholkonsumet, og derigjennom beskytte folkehelsen? Dette er ikke lett å måle, siden reklameforbudet inngår som ett av mange alkoholpolitiske virkemidler som fungerer i et samspill.

Men etter departementets vurdering er det ikke tvil om at reklameforbudet også isolert sett spiller en betydelig rolle, og det samme har vært lagt til grunn av Stortinget.

Norsk alkohollovgivning satser på et samspill av ulike tiltak for i størst mulig grad å begrense det kommersielle presset for økt salg av alkoholholdige drikkevarer og derigjennom totalkonsumet av alkoholholdig drikk. Det faktum at det norske reklameforbudet er omfattende og helhetlig, gjør det ikke-diskriminerende og effektivt. Forbudet likestiller alle reklamemedier og tillater ikke markedsføring av alkohol overfor forbrukere verken via norske aviser, TV-kanaler, internetsider, eller noe annet norsk medium.

Det er gjort få studier, nasjonalt som internasjonalt, som har sett på forholdet mellom reklameforbud og alkoholkonsum, dvs. om alkoholreklame har den ønskede effekt. Årsaken kan blant annet være at det er vanskelig å måle effekten av, og gi en klar vitenskapelig begrunnelse for, ett enkelt virkemiddel når dette inngår i et samspill med flere tiltak som iverksettes for å oppnå det samme målet.

I rapporten: «*Alcohol – no ordinary commodity*», har man tatt for seg nyere forskning som belyser utviklingen av effektive alkoholpolitiske virkemidler som har til formål å ivareta folkehelsen. I rapporten vises det blant annet til en studie av flere års varighet som ble gjennomført i New Zealand. Studien avdekket blant annet en sammenheng mellom bevisstheten om ølreklame hos 15-årige gutter og deres maksimale ølkonsum som 18-åringer. Forfatterne viser til at markedsføring av alkohol har økt dramatisk de senere år, og når stadig lenger inn i ungdoms hjemmesfære gjennom bruk av nye kommunikasjonsmetoder. I rapporten understrekes det videre at markedsføring av alkohol fremstår som en uhyre velfinansiert, kreativ og innflytelsesrik del av det moderne samfunn, og til at stadig mer sofistikerte blandinger av ulike markedsføringstiltak brukes for å tiltrekke, influere og rekruttere nye generasjoner av potensielle konsumenter.

Denne forskningen støtter den antagelse man hele tiden har lagt til grunn i Norge om at gjentatt eksponering for alkoholreklame påvirker holdningen til bruk av alkohol og øker sannsynligheten for merforbruk. Dette gjelder i særlig grad for ungdom. Holdninger til alkohol formes i ung alder, og personer som utsettes for markedsføring av alkoholholdig drikk tidlig, har større «sjanse» for en tidlig drikke debut og større alkoholkonsum som voksen enn ungdom som ikke utsettes for slik påvirkning. Fraværet av alkoholreklame vil dermed påvirke det alkoholpolitiske klimaet hos folk flest, og da spesielt hos barn og ungdom.

På bakgrunn av det man vet om virkningen av eksponering for alkoholreklame, blir kritikernes argument om at reklame først og fremst er et virkemiddel i kampen om markedsandeler og ikke påvirker forbruket, lite dekkende. Det samme gjelder anførsler om at den relativt store forekomsten av redaksjonelt stoff om alkoholholdig drikk i aviser, tidsskrifter og fjernsynsprogrammer og muligheten for å bli eksponert for alkoholreklame via utenlandske medier gjør restriksjonene lite effektive. Erfaringer fra andre land viser at redaksjonell omtale av alkohol ikke avtar dersom det åpnes for kommersielle annonser i de nevnte mediene, men at den samlede eksponeringseffekten i så fall blir langt større. I USA har man dessuten erfart at også svært unge mennesker eksponeres for alkoholreklame gjennom tidsskrifter som i utgangspunktet retter seg mot voksne lesere.

I NOU 2003:4 *Forskning på rusmiddelfeltet* er resultatet av kunnskapsoppsummeringen rundt begrensninger i reklame at det ikke er vist noen klar sammenheng mellom alkoholreklame og alkoholforbruk. Departementet understreker at dette har sammenheng med at det ikke er gjort noen studier av forholdet mellom innføringen av reklameforbudet og alkoholforbruket i Norge, og at det heller ikke foreligger tilstrekkelige internasjonale studier. Det er derfor behov for mer forskning om effekten av et reklameforbud. Det er også grunn til å understreke at ikke alle virkemidler isolert kan gis en klar vitenskapelig begrunnelse, noen avgjørelser vil alltid måtte være basert på ønsket om å unngå potensielt skadelige effekter.

I «*Alcohol: no ordinary commodity*» konkluderer imidlertid forskergruppen med at selv om det ser ut til at begrensninger i adgangen til å reklamere for alkohol ikke har medført noen større nedgang i drikkingen og i de alkoholrelaterte skadene på kort sikt, har land som har strengere restriksjoner på reklame, likevel mindre drikking og færre alkoholrelaterte problemer. Departementet bemerker at dette klart gjør seg gjeldende for Norges del, noe som gir et viktig utgangspunkt for proporsjonalitetsvurderingen.

Som også vist til i høringsnotatet vil departementet understreke at erkjennelsen av at det er nødvendig med forbud eller restriksjoner på reklame for å få ned alkoholforbruket synes å være på fremgang i flere europeiske land, jf. også kap. 5.2.5. I et slikt perspektiv ville det være paradoksalt dersom man på samme tid skulle bygge ned det norske reklameforbudet.

5.2.9 Om muligheten for å anvende mindre inngripende tiltak

De fleste tiltak som vurderes opp mot EØS-avtalens art. 13 har ikke som formål i seg selv å begrense handelen (eller samhandelen) med et produkt. De har andre formål, og eventuelle handelsbegrensninger fremstår som en mer eller mindre uønsket konsekvens. Formålet med et forbud mot alkoholreklame er å virke hemmende på omsetningen, siden det bare er gjennom mindre omsetning man kan få ned forbruket, og dermed ivareta hensynet til å beskytte folkehelsen.

Dersom man først erkjenner at reklameforbudet har en effekt, så vil det nettopp i samsvar med sitt formål begrense omsetningen, og dermed også samhandelen. Men det må skje på en måte som i minst mulig grad virker forskjellsbehandlende på innenlandske og utenlandske varer. Det norske reklameforbud fungerer nøytralt i forhold til nasjonal handel og samhandel over landegrensene, som følge av at det er helt generelt utformet.

Når det er sagt, så er norsk alkoholpolitikk kjennetegnet ved at man anvender en rekke andre «tiltak», som sikter mot å oppfylle det samme formålet som reklameforbudet. Disse tiltakene er allerede på plass, og det er vanskelig å se hvilke eventuelle nye tiltak som skulle kunne innføres, som erstatning for en eventuell svekkelse av reklameforbudet. Tvert imot er det en rekke av de andre tiltakene som i de senere år av ulike grunner, herunder EU/EØS-tilpasninger, er svekket. Det øker betydningen av andre tiltak, som reklameforbudet.

Dette leder igjen tilbake til det faktum at et enkelt norsk alkoholpolitisk tiltaks effektivitet ikke kan måles isolert sett, men må vurderes som ett av flere tiltak som samspiller og gjensidig påvirker hverandres effektivitet. Samspillet mellom tiltak som reduserer etterspørselen (høye alkoholavgifter, reklameforbudet, aldersgrenser mv.), og tiltak som reduserer tilgjengeligheten (detaljmonopolet, begrensninger i antall salgs- og skjenkesteder, salgs- og skjenketider etc.) er særlig viktig. I den senere tid har tilgjengeligheten på enkelte punkter blitt enklere, blant annet som følge av at EFTA-domstolen åpnet for salg av rusbrus i alminnelige butikker. Bare av den grunn er det nødvendig å sikre at det finnes alkoholpolitiske virkemidler som så langt som mulig kan oppveie de negative følgene av endringen i omsetningssystemet. Betydningen av tiltak som reduserer etterspørselen (som reklameforbudet) øker dermed i takt med at andre tiltak settes under press.

Det eneste alternative «tiltak» som dermed kan tenkes, måtte være å relativisere reklameforbudet, og forsøke å skreddersy det mer mot de målgrup-

per som er særlig utsatt. Denne løsningen har andre land valgt. Etter departementets vurdering vil dette imidlertid ikke være en alkoholpolitisk heldig løsning for Norge. Dertil kommer at håndhevingen, og dermed den mulige vilkårligheten, vil bli langt vanskeligere.

For det første er det vanskelig å skille ut særskilte grupper som særlig utsatt. Det er en kjensgjerning at tiltak som påvirker totalkonsumet også er den mest effektive måten å påvirke konsumet og drikkemønsteret i utsatte grupper, og da spesielt barn og unge. På denne bakgrunn vil det være alkoholpolitisk ytterst uheldig å erstatte tiltak som begrenser totalkonsumet med tiltak som bare retter seg mot enkelte grupper av befolkningen.

Sagt med andre ord er det nettopp det norske reklameforbudets helhetlige preg som etter departementets vurdering gjør det såpass effektivt som det er. Dersom dette svekkes, er det ikke andre tiltak som kan brukes til å oppnå den samme langsiktige effekten.

I denne sammenheng vil departementet også vise til at Generaladvokat Tizzano i en nylig avgitt uttalelse til EF-domstolen (sakene C-262/02 og C-429/02) synes nettopp å påpeke behovet for helhetlige reklameregler. Den rettskildemessige betydningen av uttalelsen skal ikke overdrives, men det er likevel av en viss interesse å vise til at generaladvokat Tizzano her synes å legge seg på en ganske annen linje enn generaladvokat Jacobs gjorde i Gourmet-saken. Den nye saken gjelder et spørsmål i forbindelse med det franske reklameforbudets forenlighet med EU-retten. Generaladvokaten legger i sin uttalelse stor vekt på folkehelseaspektet ved den franske reklamelovgivning, og konkluderer med at de omtvistede franske reklamereglene ikke er uforholdsmessig strenge. Han drøfter imidlertid også om ikke et mer unntaksfritt forbud ville være mer effektivt og egnet til å nå lovens mål om å beskytte folkehelsen. Dermed utfordrer han også motstandernes anførsler om at forbudet går for langt, med å reise spørsmålet om forbudet faktisk ikke går langt nok. EF-domstolen har ennå ikke avgitt dom i saken.

5.2.10 Forskjeller mellom norsk og svensk alkoholpolitikk

På bakgrunn av ESAs indirekte henvisning til betydningen av den svenske Marknadsdomstolens avgjørelse, er det naturlig kort å kommentere noen forskjeller mellom norsk og svensk alkoholpolitikk.

Svensk og norsk alkohollovgivning bygger på den samme alkoholpolitiske grunntanken om å begrense skadevirkningene av alkohol gjennom å re-

dusere totalforbruket, og virkemidlene som tas i bruk er i stor grad de samme. Både Sverige og Norge har lang tradisjon for sine helhetlige alkoholpolitiske systemer, men innenfor disse er det likevel betydelige forskjeller i valg av tilnæringsmåte og reguleringsgrad som baserer seg på særpregede kulturelle tradisjoner og politiske vei- og verdivalg. I Sverige har man eksempelvis strengere regulering av salg av øl ved at omsetningen av øl over 3,5 volumprosent og andre typer alkoholholdig drikk med over 2,25 volumprosent alkohol er lagt til Systembolaget, man har en annen regulering av aldersgrensene enn i Norge (generelt høyere for salg og lavere for skjenking), og man har lagt til grunn mer liberale grenser for Systembolagets virksomhet enn for Vinmonopolet i Norge.

Når det gjelder reguleringen av alkoholreklame, er lovgivningen i begge land blant verdens strengeste. Men med den prinsipielt viktige forskjell at svensk regelverk (også før Gourmet-dommen) tar utgangspunkt i at reklame for alkohol er tillatt, men underlagt nærmere fastsatte begrensninger, mens norsk regelverk tar utgangspunkt i at reklame for alkohol er forbudt, med enkelte snevre og nødvendige unntak.

Som det fremgår av Marknadsdomstolens dom, tillater svensk lovgivning reklame for alkoholholdig drikk på salgs- og skjenkesteder, også i Systembolagets butikker, og reklame som aktivt rekvireres av forbrukere eksempelvis via Internet. Reklame for såkalt folköl med lavere alkoholinnhold enn 3,5 volumprosent har ikke vært underlagt andre restriksjoner enn det generelle kravet til ansvarlig utforming. I henhold til norsk regelverk er alle disse formene for reklame forbudt.

Det norske reklameforbudet er dermed også mer omfattende og helhetlig, noe som understreker dets ikke-diskriminerende karakter og effektivitet. Alle reklamemedier er likestilt, og regelverket forbyr konsekvent markedsføring av alkohol overfor forbrukere. Dette er i harmoni med at alkohollen i størst mulig grad og gjennom en rekke ulike tiltak, tilstreber å begrense det kommersielle presset for økt salg av alkohol som ledd i målsetningen om å begrense totalkonsumet. Departementet viser til at Stortingets intensjon med å vedta et mest mulig omfattende reklameforbud nettopp var å komplettere de strenge begrensningene for omsetningen av alkohol, jf. de gjengitte uttalelsene fra sosialkomiteen i Innst. O. nr. 61 (1972–73) i kap. 5.1.1 over.

Det norske reklameforbudet er generelt strengere enn det svenske. I den grad det er relevant å legge utfallet av Marknadsdomstolens proporsjonalitetsvurdering til grunn for vurderingen av det norske reklameforbudet, tilsier dette etter departe-

mentets syn derfor at det norske regelverket vurderes som *mer* forholdsmessig enn det svenske.

Ut over dette er det som tidligere antydnet også departementets oppfatning at den svenske Marknadsdomstolen foretok en strengere forholdsmessighetsvurdering enn det EF-domstolen åpnet for i Gourmet-saken. Departementet mener norske myndigheter bør utvise tilbakeholdenhet med å kommentere svenske domstolars vurderinger, ettersom disse uansett ikke har rettskildemessig betydning for norske forhold. Men det bør likevel fremholdes at Marknadsdomstolen synes å legge mindre vekt på at betydningen av et etterspørselsreducerende tiltak som reklameforbudet vil øke etter hvert som andre tilgjengelighetsreducerende tiltak settes under press. Domstolens resonnement vil dermed kunne gjøre det vanskelig å unngå en skrittvis nedbygging av et sammenhengende alkoholpolitisk system. Når man vet at den nordiske alkoholpolitiske modellen med strenge restriksjoner på pris og tilgjengelighet er under økende press, ikke minst som følge av deltakelsen i forpliktende internasjonalt samarbeid, innebærer dette at den nasjonale myndighet i realiteten mister friheten til å foreta en selvstendig vurdering av hvilken grad av beskyttelse hensynet til folkehelsen skal ha, og på hvilken måte dette skal ivaretas. Dette er ikke i tråd med den nasjonale handlefriheten EØS-avtalen gir på dette området.

På denne bakgrunn er departementets oppfatning at det generelle norske reklameforbudet i alkoholloven § 9-2 åpenbart er forenlig med EØS art. 13, og klart innenfor det rettslige spillerom som EF-domstolen anga i Gourmet-saken.

5.2.11 Forholdsmessighetsvurdering kun for enkelte utslag av forbudet?

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

Dette følger allerede av alminnelige rettsteoretiske betraktninger. Et hvert forbud (en hver regel) har et anvendelsesområde som dels dekker en kjerne, og dels mer eller mindre beslektede spørsmål,

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

Mer konkret er annonser for vin eller annen alkoholholdig drikk midt i kjerneområdet for forbudet i § 9-2. Men spesialtidsskrifter for mat og/eller drikkekultur er selvsagt ikke det. Reklameforbudet er ikke først og fremst oppstilt med tanke på spesialtidsskrifter, som uansett er fulle av redaksjonelt stoff om alkohol. Men det betyr ikke at man på noen enkel måte kan vurdere forholdsmessigheten av reklameforbudet kun opp mot dets anvendelse på spesialtidsskrifter – like lite som man kan foreta slike vurderinger av andre utslag som også kan hevdes å være i utkanten av formålet. Man kan eksempelvis tenke seg angrep på «forholdsmessigheten» av et forbud mot alkoholreklame eksempelvis i visse radioprogrammer etter visse klokkeslett, i visse publikasjoner som ikke selges til eller har interesse for, mindreårige, før kinofilmer med 18-års grense, eller for visse alkoholholdige produkter med snever appell.

I mange andre land har man som nevnt valgt å regulere alkoholreklame slik at det i utgangspunktet er tillatt, men underlagt mer eller mindre vidtrekkende restriksjoner. I slike tilfelle kan det kanskje gi noe mer mening å vurdere forholdsmessigheten av den enkelte restriksjon, selv om dette også da er vanskelig. I Norge har Stortinget valgt å oppstille et totalforbud mot alkoholreklame (med svært snevre unntak), som er enhetlig og nøytralt i forhold til medium og alkoholtipe. Dette har åpenbare retts tekniske og håndhevelsesmessige fordeleler. Men grunnen til at det er gjort slik er først og fremst at dette er vurdert som den alkoholpolitiske mest effektive måten å begrense totalforbruket på.

Det er nettopp den medienøytrale utformingen av dagens regelverk som, sammen med de øvrige alkoholpolitiske virkemidlene, gir den riktige signaleffekten, sikrer effektiv beskyttelse mot ufrivillig eksponering for reklame og fremtidig uthuling, og en mest mulig effektiv håndhevelse av forbudet. Dersom man først begynner å tillate «hull» i reklameforbudet, for enkelte typer medier eller enkelte typer reklame, vil det i praksis være umulig å forhindre uønsket eksponering av reklame også overfor barn, unge og andre utsatte grupper. Et totalforbud er åpenbart mer effektivt enn et relativisert forbud med mange unntak. Og så lenge totalforbudet

som sådant er forholdsmessig etter EØS-retten – slik det norske forbudet etter departementets syn er – kan man ikke splitte det opp og vurdere enkeltlementer isolert sett.

På dette punkt mener departementet derfor at det er grunn til å stille seg kritisk til Marknadsdomstolens tilnærming, og hevde at den i sin rettsanvendelse har anlagt en annen og mer restriktiv forholdsmessighetsvurdering enn det EU/EØS-retten krever. Men utfallet kan kanskje også i noen grad skyldes at systemet i Sverige er annerledes, ved at man der også tidligere opererte med et langt mer relativisert reklameforbud, der utgangspunktet formelt var at alkoholreklame var tillatt, og så deretter underlagt strenge restriksjoner.

En eventuell endring av den nåværende utformingen av reklameforbudet for å imøtekomme kritikk, vil uansett innebære en endring ikke bare av bestemmelsens ordlyd, men også av regelverkets karakter.

Den minst inngripende måten å gjøre det på, og den som mest direkte vil kunne relateres til den klagesak ESA har mottatt og fulgt opp, vil være å tillate alkoholreklame (på nærmere bestemte vilkår) i spesialtidsskrifter. Spørsmålet er imidlertid om det er en hensiktsmessig, eller mulig, avgrensning. I Sverige kom man i SOU 2003:69 til at det ikke var det – der har dommen i Marknadsdomstolen ført til en langt videre liberalisering. På samme måte må man etter departementets syn spørre seg om det er mulig i Norge å innføre et unntak fra § 9-2 kun for spesialtidsskrifter. I høringsnotatet skisserte departementet en mulig utforming av et slikt mindre omfattende forbud, men fant det ikke tilrådelig å foreslå en lovendring langs en slik linje. Prinsipielt vil dette innebære at hele hovedprinsippet om medienøytralitet må oppgis. Men også praktisk vil det være svært vanskelig å utforme uten at det oppstår en rekke nye grensespørsmål, som både vil være retts-teknisk vanskelige å utforme og forvaltningsmessig vanskelige å håndheve. Og hvordan skal man etter dette kunne forsvare seg mot nye anførsler om at også andre enkelt sider ved det gjenværende forbud isolert sett er uforholdsmessige? Som det fremgår av høringsuttalelsen fra Bryggeri- og mineralvannforeningen, mener foreningen at det er nødvendig å foreta en EØS-rettslig forholdsmessighetsvurdering ikke bare av forbudet mot reklame i spesialtidsskrifter, men også av forbudets rekkevidde mot eksempelvis markedsføring i andre typer tidsskrifter, overfor forbrukere via norske internettsider, på salgs- og skjenkesteder og mot å sende reklamemateriell direkte til forbrukerne etter at de har bedt om det. Generelt må man anta at dette er en oppfatning som deles av andre aktører i markedet.

Dertil kommer at man ved en eventuell isolert forholdsmessighetsvurdering av den konkrete sak ikke uten videre kun kan se på spesialtidsskriftene for mat og drikkekultur, slik de er i dag. Man må forvente en vekst i denne typen publikasjoner dersom de skal gis det som i realiteten vil være et monopol på alkoholreklame fremfor andre medier. De økonomiske og markedsmessige kreftene på området er sterke. Nye tidsskrifter vil komme, og dagsavisene vil for eksempel kunne forsøke seg med spesialbilag for redaksjonell alkoholomtale med supplerende annonser. I dag har Vinforum ca. 4.000 abonnenter og et løssalg på drøyt 200 eksemplarer. Dersom det åpnes for at bladet kan trykke alkoholreklame vil det antagelig få et annet økonomisk fundament, som vil gjøre det i stand til å styrke markedsføringen og distribusjonen, sette ned prisene og mangedoble opplaget.

På denne bakgrunn vil departementet hevde at selv en isolert sett liten svekkelse av reklameforbudet sammen med markedsmessige endringer sannsynligvis vil kunne utgjøre en trussel mot et helhetlig og innarbeidet alkoholpolitisk system, med økt alkoholkonsum og økte helseskader til følge.

Departementet er uenig både i den type forholdsmessighetsvurdering Marknadsdomstolen har foretatt, og påstandene om at det ikke er vesentlige rettslige og faktiske forskjeller mellom Norge og Sverige. Marknadsdomstolen later etter det departementet kan se til å ha tatt det svenske annonseforbudet ut av sin rette sammenheng som ett av flere samspillende alkoholpolitiske virkemidler.

Rettslig sett er det avgjørende at EØS-retten ikke oppstiller noen krav om forholdsmessighetsvurdering av enkeltaspekter ved det norske reklameforbudet, og at slike vurderinger rettslig og faktisk heller ikke er mulig å foreta. Det avgjørende er om reklameforbudet som helhet er legitimt og forholdsmessig, hvilket det etter departementets syn er.

5.3 Indirekte reklame

5.3.1 Gjeldende rett

Utgangspunktet etter alkoholloven § 9-2 er at reklame for alkoholholdig drikk er forbudt, mens reklame for andre produkter med lavere alkoholinnhold enn 2,50 volumprosent er tillatt. Ved lov 16. mai 1997, i kraft fra 1. januar 1998, ble § 9-2 skjerpet slik at forbudet mot reklame for alkoholholdig drikk også gjelder reklame for andre varer med samme

merke eller kjennetegn som drikk som inneholder over 2,50 volumprosent alkohol, jf også § 9-1 første ledd i alkoholforskriften. Formålet med lovendringen var å ramme det forhold at alkoholsvake drikker, særlig lettøl, ble benyttet til å reklamere for sterkere øl.

Forbudet omfatter bruk av ethvert varemerke eller kjennetegn som forbindes med alkoholholdig drikk. Et produkt må ha et distinkt varekjennetegn som skiller det fra alkoholholdige drikkevarer dersom reklame for produktet skal gå klar av reklameforbudet. Det kan derfor bare reklameres for lettøl og lignende når produktet har et eget varemerke eller varekjennetegn som ikke benyttes også for alkoholholdig drikk. Reklame for slike produkter under eget varekjennetegn eller varemerke kan likevel suppleres med opplysninger også om hvem som er produsent gjennom angivelse av firmamerke eller kjennetegn, jf. forskriftens § 9-1 annet ledd. Forutsetningen for dette er imidlertid at angivelsen ikke skjer på en slik måte eller i en slik form at reklamen kan oppfattes som reklame for andre produkter med alkohol.

5.3.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

Regelverket har vært vanskelig å håndheve, da ordlyden i lovens § 9-2 første ledd annet punktum (sml forskriftens § 9-1 første ledd) sammenholdt med forskriftens § 9-1 annet ledd har gitt opphav til ulike oppfatninger om rekkevidden av forbudet mot bruk av samme varemerke eller kjennetegn som alkoholholdig drikk. Departementet viste derfor i høringsnotatet til at det er behov for en avklaring av regelverket på dette punktet, herunder å vurdere om regelverket bør åpne for en skjønnsmessig vurdering av om bruken av samme merke eller kjennetegn som alkoholholdig drikk i reklame for alkoholfrie produkter likevel fremstår som akseptabel.

I høringsnotatet ble det ikke foreslått lovendringer som ville utvide adgangen til å reklamere for varer med samme merke eller kjennetegn som alkoholholdig drikk. I stedet gikk departementet inn for å avklare tvil om rekkevidden av forbudet mot indirekte reklame gjennom endringer i alkoholforskriften § 9-1 annet ledd som vil klargjøre og presisere forståelsen i henhold til lovens § 9-2. Det ble kun foreslått en mindre lovendring i § 9-2 annet ledd for å tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget for adgangen til å gjøre unntak fra reklameforbudet generelt.

Få andre høringsinstanser enn bryggerinæringen har uttalt seg om forbudet mot indirekte reklame. Bryggeriene har i en årrekke vært uenig i måten regelverket har vært håndhevd på, og mener

departementets lovforståelse er i strid med Stortingets forutsetninger for å vedta § 9-2 første ledd annet punktum. Ikke uventet reiser derfor *Bryggeri- og mineralvannforeningen (BROM)* i sin høringsuttalelse sterk kritikk mot at departementet ikke foreslo en lovendring som vil utvide adgangen til å reklamere for lettøl med samme merke eller kjennetegn som øl. Følgende siteres fra BROMs høringsuttalelse:

«Formålet med bestemmelsen i annet punktum, som ble innført ved lovendring 16. mai 1997 nr 28, var å unngå *snikreklame* for alkohol. Mens Regjeringen i Ot.prp. nr. 7 (1996–97) gikk inn for et kategorisk forbud mot at lettøl, lettvin eller produkter uten alkohol ble markedsført under samme firma eller varemerke som alkoholholdig drikk, jf proposisjonen side 113, forutsatte flertallet i Stortingets sosialkomité at forbudet – i tråd med formålet – bare skulle gjelde for de tilfelle hvor firma eller merke ble brukt på en slik måte at reklamen kunne *oppfattes* som reklame for alkoholholdige drikkevarer.»

BROM uttaler videre at Sosialdepartementet i høringsnotatet legger til grunn en ordlydsforståelse av loven som ble forkastet av Stortinget i forbindelse med lovbehandlingen, og at den måten departementet nå tolker gjeldende regelverk på ikke bare er i strid med lovgivers vilje, men også med de forsikringer som daværende sosialminister ga under behandlingen i Odelstinget, og med alkoholforskriften § 9-1 slik denne bestemmelsen ble forstått av Norges Høyesterett. Videre:

«Konsekvensene av departementets regelforståelse er blant annet at Sosial- og helsedirektoratet som tilsynsmyndighet etter alkoholloven i dag slår ned på reklame for *vorterøl* fordi produktet er utstyrt med bryggeriets øllogo. Dette gjelder selv om reklamen er utformet på en måte som gjør det helt klart hva slags produkt det reklameres for, og selv om det ikke er elementer i reklamen som gjør at denne kan *oppfattes* som reklame for alkoholholdig øl. Til og med reklame hvor nettopp alkoholfriheten blir fremhevet som et fortrinn ved vedkommende produkt, vil etter departementets regelforståelse være ulovlig, såfremt produktet ikke har et eget «distinkt varemerke» som skiller seg fra det som brukes på alkoholholdige ølprodukter. En slik praktisering av regelverket er etter vår oppfatning klart i strid med hva Stortinget mente å vedta i 1997.

....

Bryggeri- og mineralvannforeningen finner grunn til å beklage at departementet ikke tar hensyn til føringene som ble lagt fra Stortingets side i 1997, og at man nå legger opp til en pro-

sess hvor man forsøker å endre gjeldende regelverk uten å forelegge dette for Stortinget som et formelt lovendringsforslag.»

Handelens Ølsalgsråd ber også om at reglene for indirekte reklame revurderes idet det i dag slås ned på reklame for vørterøl fordi produktet er utstyrt med bryggeriets logo.

Sosial- og helsedirektoratet, som har ansvar for å informere, veilede og følge opp henvendelser om alle sider ved reklameforbudet, er opptatt av at bestemmelsene må være enkle å håndheve, tydelige, og ikke gi tolkningsproblemer slik de har opplevd med dagens regelverk. Direktoratet mener i likhet med departementet at adgangen til å reklamere for lettøl, vørterøl og lignende produkter er tilstrekkelig ivaretatt gjennom at det ikke foreligger noen begrensninger så lenge produktet har et eget/distinkt varemerke. Direktoratet viser til at i disse tilfellene kan produsentnavn påføres i beskjeden utstrekning, for eksempel slik det i dag gjøres på baksidetiketten til Solo, Farris og andre mineralvannprodukter. Håndhevelsen av forbudet mot indirekte reklame bør etter direktoratets mening skjerpes. Innføringen av et nytt sanksjonssystem, tvangsmulkt, er et instrument som etter direktoratets syn i større grad kan tas i bruk ved håndhevelsen av brudd på reklameforbudet, og åpne for et tettere samarbeid mellom direktoratet og kommunene på dette området.

Trondheim kommune mener det er behov for en klargjøring og bevisstgjøring av næringen når det gjelder den indirekte reklamen, og at en presisering i lovverket vil gi bevillingsmyndigheten en klar hjemmel å anvende i situasjoner hvor det reklameres i strid med loven. *Bergen kommune* tar ikke stilling til hvorvidt adgangen til å reklamere for lettøl med samme merke som annet øl bør utvides, men etterlyser også et klarere regelverk som er enklere å håndheve.

5.3.3 Departementets vurderinger og forslag

Et forbud mot indirekte reklame for alkoholholdig drikk er helt nødvendig for å effektivisere forbudet mot direkte reklame for alkoholholdig drikk. Erfaringene tilsier fortsatt grunn til bekymring over bransjens bruk av reklame for lettøl og andre alkoholfrie og -svake drikker til profilering av sine ordinære alkoholholdige produkter. Dette skjer i praksis gjennom eksempelvis reklame på parasoller, skilt til skjenkesteder og utstillinger i dagligvarebutikker, hvor produsenter har tilføyd «lettøl» i liten skrift bak et varemerke for et alkoholholdig produkt. Dersom denne produsentinformasjonen gis

gjennom samme varemerke/varekjennetegn som for alkoholholdig drikk (typisk «øllogoen»), blir forbudet mot indirekte reklame utvannet.

Departementet ser at forbudet i sin nåværende form også rammer reklame som i noen grad kan hevdes å være akseptabel, jf. den såkalte vørterølsaken, men som vist til i høringsnotatet er adgangen til å reklamere for lettøl, vørterøl og lignende alkoholsvake og alkoholfrie produkter godt ivaretatt etter gjeldende rett. Det foreligger ikke noen begrensninger i adgangen til å reklamere så lenge produktet har et eget distinkt varemerke/varekjennetegn som ikke er i bruk for en alkoholholdig drikk. I tillegg ivaretas hensynet til produsentene gjennom adgangen til å informere om hvem som står som produsent i reklamen. Det er dermed fullt mulig for bryggeriene å finne andre måter å reklamere for alkoholfritt eller -svakt øl på uten at dette kommer i konflikt med alkoholloven. Flere bryggerier produserer for eksempel alkoholfritt øl med eget varemerke/varekjennetegn, altså uten den vanlige «øllogoen» som går igjen på alle alkoholholdige øltyper, eller de produserer andre drikkevarer med angivelse av firmanavn, uten at dette presenteres i form av «øllogoen». Ringnes produserer for eksempel Farris, noe som fremgår av Farris-flasken, men uten at firmanavnet Ringnes presenteres i form av «øllogoen». Det er derfor i utgangspunktet vanskelig å se at dagens forbud mot indirekte reklame fremstår som urimelig strengt.

Forbudet mot indirekte reklame i sin nåværende utforming bidrar ikke bare til å øke effektiviteten av forbudet mot reklame for alkoholholdig drikk, det understreker også reklameforbudets ikke-diskriminerende karakter. Sveriges manglende regulering av indirekte reklame har vært kritisert av både EU-Kommisjonen og av det svenske Konkurrentverket. Kritikken har vært begrunnet i at øl typisk er et nasjonalt produkt som derved får en konkurransefordel fremfor utenlandsk produsert øl. Utenlandske produsenter produserer i liten grad lettøl. Forholdene er sammenlignbare i Norge, og departementet la vekt på den tilpasningen av lovverket i forhold til indirekte reklame som EU-Kommisjonen har tatt opp i forhold til Sverige. I SOU 2003:69 *Alkoholreklam i tryckta skrifter i ett folkhälsooperspektiv* foreslås det nå innført et begrenset forbud mot indirekte reklame i Sverige når det gjelder alkoholsvake produkter som kan forveksles med alkoholholdig drikk.

Departementet har merket seg kritikken fra Bryggeri- og mineralvannforeningen når det gjelder oppfølgingen av Stortingets intensjoner i forbindelse med vedtakelsen av § 9-2 annet punktum. Under behandlingen av Ot.prp. nr. 7(1996–97) om lov

om endringer i alkoholloven, viste sosialkomiteens flertall i Innst. O. nr. 59 (1996–97) til at det er mange eksempler på at ølprodusenter reklamerer for lettøl, men at reklamen like godt kan oppfattes som reklame for sterkere øl og at det er viktig å forhindre denne typen misbruk og utglidning av reklameforbudet. Departementet har forholdt seg til at Stortinget vedtok bestemmelsen med et klart utformet forbud uten å foreslå endringer, men forutsatte at departementet i forskrift ivaretok hensynet til at en i reklame for drikk med lavere alkoholinhold enn 2,50 volumprosent fortsatt også kunne bruke bryggerinavn. Forskriftens § 9-1 annet ledd fastslår derfor at firmamerke eller kjennetegn likevel kan anvendes i reklame for andre drikkevarer så lenge dette ikke fremstår i en form eller på en måte som gjør at reklamen kan oppfattes som reklame for drikk med mer enn 2,50 volumprosent alkohol.

Departementets mål i forbindelse med denne lovrevisjonen har vært å rydde eventuelle uklarheter med hensyn til rekkevidden av forbudet av veien. Som det har fremgått, er departementets konklusjon at det fortsatt, og faktisk i større grad enn tidligere, er nødvendig å forhindre at forbudet mot

indirekte reklame svekkes gjennom en tillempling i retning av større skjønnsadgang og derved større rom for utvanning av forbudet. Departementet fastholder derfor høringsnotatets konklusjon om å opprettholde dagens ordlyd i lovens § 9-2, men gjennom endringer i alkoholforskriften § 9-1 annet ledd klargjøre og presisere forståelsen i henhold til lovens § 9-2. Med denne presiseringen er det etter departementets oppfatning ikke behov for å gå nærmere inn på bryggerienes anførsler.

Som også vist til i høringsnotatet, tar departementet i forbindelse med forskriftsarbeidet sikte på å innarbeide Høyesteretts tolkning av adgangen til å bruke logo i saken mellom AS P Ltz Aass og Hansa Borg Bryggerier ASA som saksøkere og staten v/Sosial- og helsedepartementet som saksøkt (Rt. 2000 side 46). Som nevnt i rundskriv I-46/2000, må Høyesteretts uttalelser om bruk av logo oppfattes som et alminnelig prinsipp om at all massekommunikasjon av logo/varemerke i markedsføringsøyemed rammes av forbudet dersom en ikke uvesentlig del av dem reklamen henvender seg til må antas å ville oppfatte den som alkoholreklame.

6 Rammebetingelser for AS Vinmonopolets virksomhet

6.1 Innledning – Vinmonopolets rolle og betydning i norsk alkoholpolitikk

Det er bred politisk tilslutning til den statlige vinmonopolordningen, og etter regjeringens syn er ordningen et svært viktig element i norsk alkoholpolitikk. Detaljmonopolets særlige kjennetegn og eksistensberettigelse er at det holder de privatøkonomiske interessene utenfor handelen med alkohol. Dermed blir det mulig å regulere og begrense tilgjengeligheten på en enkel måte, samtidig som kontrollen med at salget følger reglene i alkoholloven blir mer effektiv.

For å sikre fortsatt oppslutning og legitimitet i befolkningen for monopolordningen, er det viktig at Vinmonopolet utvikler seg i takt med samfunnets forventninger og behov. Høringsnotatet drøftet flere forslag fra selskapet selv og fra andre om endringer i de lovfestede rammebetingelsene for selskapets virksomhet, blant annet med tanke på at disse rammebetingelsene bør gi Vinmonopolet fleksibilitet til å forvalte sitt alkoholpolitiske oppdrag mest mulig effektivt.

6.2 Ordningen med Landsplan for AS Vinmonopolet

6.2.1 Bakgrunnen for og betydningen av ordningen med landsplan

I St meld nr 17 (1987–88) Alkohol og folkehelse ble det foreslått å utarbeide en plan for utviklingen av Vinmonopolets salgsnett. Målet var «å sikre en større likhet i tilgjengelighet uten at det totale tallet på salgssteder ble endret vesentlig». Implisitt i dette lå dermed også en alkoholpolitisk målsetning om å holde antallet vinmonopolutsalg lavt. Forslaget fikk Stortingets tilslutning, og alkoholloven § 3-3 gir derfor Sosialdepartementet hjemmel til å fastsette antall salgsbevillinger for AS Vinmonopolet i landet som helhet og den geografiske (fylkesvise) fordelingen av disse. Dette har vært gjort gjennom en fireårig Landsplan for AS Vinmonopolet.

Landsplanen har regulert to forhold: For det første har den satt et øvre tak for antall salgsbevil-

linger og utsalg på landsbasis. For det andre har den regulert den fylkesvise fordelingen av det fastsatte antall utsalg. Planen har basert seg på forslag fra Vinmonopolet, og har blitt sendt på høring til alle landets kommuner. Det er Vinmonopolets styre som innenfor rammen av planen har tatt stilling til i hvilke kommuner det skal søkes om bevilling til å etablere utsalg, mens kommunestyret fastsetter antall utsalgssteder innen kommunen og godkjenner deres beliggenhet.

Slik alkoholloven § 3-3 er utformet, kan departementet fastsette høyeste antall salgsbevillinger og fordelingen av disse, og derfor også uten lovendring legge om praksis slik at ordningen med landsplan ikke lenger benyttes. Siste planperiode utløp ved utgangen av 2002. Som en prøveordning er det ikke utarbeidet ny landsplan. Antallet nye etableringer i 2003 og 2004 er fastsatt etter forslag fra Vinmonopolet ut fra en avveining mellom økonomiske kriterier og ønsket om økt tilgjengelighet.

Da ordningen med landsplan ble drøftet av Alkoholpolitisk utvalg i NOU 1995:24 *Alkoholpolitikken i endring?*, gikk utvalgets flertall inn for at det ikke lenger skulle være noen øvre grense for antallet vinmonopolutsalg i landet. Antallet burde bestemmes av antall kommuner som ønsker å gi bevilling til salg av vin og brennevin, og av Vinmonopolets bedriftsøkonomiske vurderinger.

I den etterfølgende diskusjonen i Ot. prp. nr. 7 (1996–97) Om lov om endringer i alkoholloven mv., konkluderte departementet, med støtte fra flertallet av høringsinstansene, at spørsmålet om det totale antall vinmonopolutsalg i Norge fortsatt burde være underlagt politisk kontroll. Departementet fremhevet at det var vanskelig å tenke seg en landsplan som ga en funksjonell distriktmessig fordeling uten et fastsatt tak, med mindre taket ble satt så høyt at det likevel ikke ville være bedriftsøkonomisk lønnsomt for Vinmonopolet å benytte det. Uten et tak blir det snakk om en minimumsplan, hvor det kun sies noe om hvor det kan opprettes utsalg. Derfor gikk departementet heller ikke inn for å skille spørsmålet om høyeste antall salgsbevillinger fra spørsmålet om den distriktmessige fordelingen, under henvisning til at landsplanordningen fremstår som et godt og fleksibelt virkemiddel for å oppnå målsettingen om størst mulig likhet i tilgjen-

geligheten av alkohol over hele landet, samtidig som hensynet til å begrense det totale forbruket av alkohol ivaretas.

6.2.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet ble det foreslått at ordningen med landsplan avvikles. Det ble videre foreslått å opprettholde bestemmelsen i lovens § 3-3 om at departementet kan fastsette høyeste antall salgsbevillinger for Vinmonopolet og fordeling av disse, for å understreke at utbyggingen av Vinmonopolets salgsnett er et spørsmål av alkoholpolitisk viktighet og fortsatt skal være underlagt politisk kontroll.

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg til spørsmålet. Av de instanser som har uttalt seg, støtter de fleste forslaget om å oppheve ordningen med Landsplan.

Handel og Kontor uttaler:

«Handel og Kontor i Norge støtter forslaget om at ordningen med fireårig landsplan avvikles, slik at det dermed overlates til Vinmonopolets styre å fastsette antall utvalg på landsbasis og den geografiske fordelingen av dem. Etter vår vurdering bør det ikke være noen motsetning mellom det antall utvalg som Vinmonopolet mener er forsvarlig av bedriftsøkonomiske hensyn, og hensynet til å begrense antallet nye utvalg av alkoholpolitiske grunner. Gjennom departementets ordinære eierbeføyelser kan det fortsatt utøves kontroll både med utbyggingstakten og den regionale fordelingen.»

Actis uttaler:

«Actis støtter forslaget om avvikling av Landsplan for Vinmonopolet. Actis vil imidlertid understreke at Vinmonopolets utvikling, spesielt antall utvalg og opptreden i markedet generelt, må følges opp fra politisk hold slik at Vinmonopolet til enhver tid bidrar på best mulig måte til å nå målene for alkoholpolitikken, slik de bl.a er formulert i Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer. En eventuell opphevelse av Landsplanordningen må ikke bli et trekk i retning av at Vinmonopolet blir markeds- og profitorientert. Det må heller ikke være et signal om friere tøyler til nyetableringer»

6.2.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet mener at landsplanens funksjon som virkemiddel for å holde antallet utvalg på et lavt nivå er av mindre betydning i dag. Som følge av at Stortinget har hevet det fastsatte taket for antall nye utvalg, har det funnet sted en betydelig utbygging av nye polutsalgt de siste årene. Antallet utvalg

vil i perioden fra januar 1997 til utgangen av 2004 ha vokst fra 112 til 200. Tilgjengeligheten til selskapets produkter har dermed økt betydelig de senere årene. Dette kan blant annet illustreres ved at rundt 83 prosent av befolkningen vil bo innenfor en radius på 15 kilometer fra nærmeste vinmonopolbutikk. Av de 80 nyetableringene har 69 blitt lagt til nye kommuner, mens 11 er avlastningsbutikker i befolkningstette områder. Sammen med omlegging til selvbetjening og utvikling av e-handel og utlevering gjennom Posten, har dette medført en økonomisk belastning for selskapet. Ytterligere utbygging i nye kommuner vil i mindre grad være bedriftsøkonomisk lønnsomt for Vinmonopolet, og ønsket om flere utvalg må antas i første rekke å komme fra distriktene.

I NOU 2003:4 *Forskning på rusmiddelfeltet* er det vist til at det i Norge er gjort flere kontrollerte studier av hva som skjer med omsetningen av alkohol i kommuner som får vinmonopolutvalg. Hovedresultatet er at det totale alkoholforbruket i kommunen ikke ser ut til å endres merkbart. Departementet mener at spørsmålet om behovet for en landsplan først og fremst er knyttet til dens funksjon som virkemiddel for å ivareta helhetshensyn ved den geografiske fordelingen av nye utvalg. En avvikling av landsplanen vil forutsette at Vinmonopolet på en god måte greier å balansere distriktskommunenes ønsker om etablering av flere utvalg, hvor det vil være viktig at det arbeides videre med å utvikle mindre og rasjonelle utvalg, og behovet for flere etableringer i folketette bykommuner. Departementet legger til grunn at Vinmonopolet vil få et større ansvar enn før for at ikke bykommuner blir prioritert på bekostning av distriktskommuner. Ordningen med landsplan har gitt åpenhet omkring de vurderinger som legges til grunn for den fylkesvise fordelingen. Den har også gitt forutsigbar og effektiv saksbehandling, gjennom å kanalisere synspunkter og innspill om behovet for flere nye utvalg. Dette er hensyn departementet ser det som viktig å videreføre, samtidig som det understrekes at spørsmålet om den kommunale lokaliseringen av utvalgene alltid har vært en sak mellom den enkelte kommune og Vinmonopolet.

Departementet er enig med Vinmonopolet, som har gitt uttrykk for at dagens ordning med høring av forslag til landsplan kan skape urealistiske forventninger hos kommunene om innflytelse på den geografiske fordelingen av utvalgene. Dertil kommer at den fylkesvis fastlagte fordelingen av antallet utvalg ikke gir selskapet rom for nødvendig fleksibilitet i forbindelse med nedleggelse av utvalg i en kommune til erstatning for etablering av et nytt utvalg i en annen (i planperioden).

Departementet foreslår på dette grunnlag at ordningen med landsplan avvikles. Det understrekes samtidig at det fortsatt skal utøves kontroll med utbyggingstakten og den regionale fordelingen. Departementet foreslår å opprettholde bestemmelsen i lovens § 3-3 om at departementet kan fastsette høyeste antall salgsbevillinger for Vinmonopolet og fordeling av disse, for å understreke at utbyggingen av Vinmonopolets salgsnett er et spørsmål av alkoholpolitisk viktighet og fortsatt skal være underlagt politisk kontroll.

6.3 Salg av alkoholholdig drikk som ikke omfattes av Vinmonopolets enerett

6.3.1 Gjeldende rett

Vinmonopolets enerett til salg av vin og brennevin med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent ble opphevet ved ikrafttredelsen av lov- og forskriftsendringene om likebehandling av øl og annen drikk med samme alkoholinnhold den 1. januar 2003. I Ot.prp. nr. 89 (2001–2002) forutsatte departementet at Vinmonopolet som en del av straksløsningen kunne fortsette å selge vin og brennevin med samme alkoholinnhold som øl i konkurranse med dagligvarehandelen, men uttalte at det var ønskelig med en nærmere vurdering av om Vinmonopolet også i fremtiden skulle kunne selge de aktuelle produktene i konkurranse med dagligvarehandelen.

6.3.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet ble det ikke foreslått å endre alkoholloven slik at Vinmonopolet også gis adgang til å selge øl med lavere alkoholinnhold enn 4,8 volumprosent. Derimot ble det som en konsekvens av gjennomføringen av et generelt likebehandlingsprinsipp, foreslått presisert i lovens § 3-1 at Vinmonopolet ikke har adgang til å selge andre alkoholholdige produkter enn slike som omfattes av selskapets eneretter.

Det er svært få høringsinstanser som har uttalt seg til spørsmålet. Ingen kommuner har hatt konkrete kommentarer til spørsmålet.

AS Vinmonopolet uttaler:

«Dette kan forstås å være i motstrid med vinmonopollovens § 3 hvor vi er pålagt å føre alkoholfrie festdrikker.»

Norges Colonialgrossisters Forbund:

«Vi er enig med departementet som ikke ønsker å gå inn for å endre alkoholloven slik at Vinmonopolet også gis adgang til å selge øl med lavere alkoholinnhold enn 4,8 volumprosent og at lovens § 3-1 som departementet foreslår, blir presisert dit hen at Vinmonopolet ikke har adgang til å selge andre produkter enn slike som omfattes av selskapets eneretter.»

I OGT i Norge uttaler:

«AS Vinmonopolet er opprettet som et edruskapspolitisk instrument. IOGT har liten forståelse for departementets syn om at ikke monopolet skal kunne omfatte øl og rusbrus i de kommuner som ønsker det. For en del kommuner framstår det som interessant å teste ut felles omsetning av all alkohol. IOGT er villig til å akseptere at vi får flere polutsalg mot at det bidrar til en mer betryggende og mer begrenset omsetningsform for øl.»

6.3.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet vil bemerke at en eventuell rett for Vinmonopolet til å selge alkoholholdig drikk som ikke omfattes av selskapets eneretter, først og fremst vil være begrunnet i ønsket om å bruke Vinmonopolet som virkemiddel til å kontrollere og begrense tilgjengeligheten til alkoholholdig drikk med høyst 4,7 volumprosent alkohol, som et alternativ til salg i dagligvarehandelen. Departementet er enig med IOGT i at det kan ligge en alkoholpolitisk gevinst i å la Vinmonopolet stå for alt salg av alkoholholdig drikk i en kommune. Det kan være forenlig med selskapets alkoholpolitiske formål og oppgave å overta salget av øl og rusbrus når kommunene selv ønsker en slik ordning for å begrense omsetningen. Det er også dekning for å hevde at kontrollen med at salg av slike produkter ikke skjer til mindreårige vil kunne bli bedre dersom Vinmonopolet stod for salget.

EØS-avtalen kan etter departementets syn ikke anses til hinder for at Vinmonopolet kan selge varer i konkurranse med dagligvarehandelen. Den eneste tenkelige innvendingen er at Vinmonopolet ved dette «mister» sin status som handelsmonopol, og at dette kan ha betydning for den beskyttelse Vinmonopolet nyter under EØS-avtalen. Dette anses likevel for å være en marginal problemstilling i EØS-rettslig sammenheng.

Det er tungtveiende praktiske årsaker til at departementet likevel ikke vil foreslå at Vinmonopolet kan selge alkoholholdig drikk som ikke omfattes av monopolet. Statistikk over kommunenes forvaltning av alkoholloven viser at det i dag er uhyre få

kommuner som bruker den adgang de allerede har til å opprette kommunalt eller privat ølmonopol. I 2001 var det i alt 8 kommuner som solgte øl gjennom kommunalt ølmonopol, og 15 som solgte øl gjennom privat monopol, dvs. butikker som bare har adgang til å selge øl og ev. mineralvann og visse andre varer. Det er mulig at interessen for slike ordninger er økende som følge av økningen i tilgjengeligheten til rusbrus, men likevel lite trolig at det vil være aktuelt å monopolisere salget av øl og rusbrus i særlig mange kommuner fremover. Sannsynligvis er monopolisering mest aktuelt i mindre kommuner, hvorav mange i utgangspunktet ikke oppfyller Vinmonopolets etableringskriterier. Slik departementet ser det, vil derfor en adgang for Vinmonopolet til å stå for salg av all alkohol i en kommune være en særordning for ytterst få kommuner, som i tillegg reiser praktiske gjennomføringsspørsmål.

Som følge av at det gjennomføres et prinsipp om likebehandling av all drikk med lavere alkoholinnehold enn 4,8 volumprosent, kan det heller ikke skilles mellom øl og rusbrus når det gjelder fremtidig salg på Vinmonopolet. Dersom Vinmonopolet fortsatt skal ha adgang til å selge vin og brennevin med høyst 4,7 volumprosent alkohol, må det derfor eksplisitt innføres en hjemmel for salg av øl med tilsvarende lave alkoholinnehold, ettersom verken alkoholloven eller vinmonopolloven i dag gir selskapet adgang til slikt salg. Som handelsmonopol er Vinmonopolet underlagt strenge kriterier for sammensetning av produktutvalget for å sikre likebehandling av produkter og tilbydere. Det er gitt forskrifter om Vinmonopolets innkjøpsvirksomhet som blant annet gir regler om innkjøpsprosedyrer, prisfastsetting og innsyn. Dersom Vinmonopolet skal ha enerett til salg av alle alkoholholdige drikker i en kommune, bør innkjøp foregå etter de samme regler som for sterkøl, vin og brennevin. Etter departementets syn vil dette være meget tungvint for Vinmonopolet.

Ordningen vil videre være praktisk komplisert, fordi den vil kunne innebære en sammenblanding av statlige og kommunale økonomiske interesser. Vinmonopolet betaler for eksempel ikke bevillingsgebyr til kommunene for salget av brennevin, vin og sterkøl, blant annet fordi dette ville gi tilfeldig økonomisk gevinst til de kommunene som har utvalg. Departementet mener at det ikke er behov for kompliserte særbestemmelser på dette området når den praktiske nytten av ordningen sannsynligvis vil være minimal. Kommunene har adgang til å monopolisere salget av øl og rusbrus gjennom å opprette kommunalt eller privat monopol for disse varene, noe som kan gi mye av den samme kon-

trollgevinsten. Det er også verdt å merke seg at ingen av kommunene som har uttalt seg, har ytret et ønske om å kunne nytte Vinmonopolet til «kommunalt monopol».

Departementet er ikke enig i Vinmonopolets innvending om at forslaget i høringsnotatet er i strid med vinmonopolloven. Det vises til at det etter vinmonopolloven § 3 er et krav om at Vinmonopolet også skal tilby et utvalg alkohol**fr**ie festdrikker.

Departementet vil etter dette ikke gå inn for at Vinmonopolet kan gis bevilling til å selge alkoholholdig drikk med høyst 4,7 volumprosent alkohol. Departementet foreslår at Vinmonopolets bevillingsrettigheter presiseres i loven.

6.4 Kommunens saksbehandling ved etablering av nye vinmonopolutsalg

I henhold til lovens § 3-3 annet punktum fastsetter kommunestyret det høyeste antall utsalgssteder for AS Vinmonopolet innen kommunen og godkjenner deres beliggenhet. Ettersom det formelt bare gis en salgsbevilling for hver kommune selv om det opprettes flere utsalg, presiseres det i lovens § 3-3 at kommunestyret skal godkjenne hvert enkelt utvalgs beliggenhet. Dette betyr at kommunestyret kan legge vekt på de samme hensyn som den ellers gjør ved enhver tildeling av bevillinger til salg og skjenking.

6.4.1 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

For å unngå uklarheter om kommunens adgang til skjønnsutøvelse på dette punktet, ble det i høringsnotatet foreslått at det i lovens § 3-3 inntas en uttrykkelig henvisning til at bestemmelsen i § 1-7a gjelder tilsvarende.

Det er svært få høringsinstanser som har gitt uttrykk for synspunkter på forslaget. *Vinmonopolet* er imidlertid uenig i høringsnotatets forslag og uttaler:

«I tillegg til kommunal salgsbevilling og kommunal godkjenning av antallet vinmonopolbutikker i kommunen, krever dagens alkohollov § 3-3 også at den enkelte vinmonopolbutikkens beliggenhet må være godkjent av kommunen før butikkdriften kan starte. Med bakgrunn i alkohollovens formål er det naturlig å gi kommunen myndighet til å hindre at Vinmonopolets butikker får en plassering i lokalsamfunnet som ikke er alkoholpolitisk ønskelig. Valget av butikklokaler bør ses i lys av departementets på-

legg om kundeorientering og kostnadseffektiv drift, jf. bl.a. departementets tildelingsbrev av 10.03.03. I denne sammenheng bør Vinmonopolet være underlagt de samme lovbestemte rammebetingelser som annen varehandel. Kommunens myndighet til å overprøve Vinmonopolets ønske om butikkbeliggenhet bør begrenses til tilfeller hvor kommunen har en alkoholpolitisk begrunnelse for et annet syn. Alkoholloven bør derfor endres slik at det som hovedregel tilligger Vinmonopolet å bestemme butikkens beliggenhet innenfor salgskommunen.

Forslaget til henvisning til § 1-7a er uansett for omfattende, da det vanskelig kan ses at Vinmonopolet ikke vil være egnet til å ha salgsbevilling, og kommunens rett til å begrense antallet bevillinger er regulert i § 3-3. Henvisningen bør begrenses til § 1-7a 1.ledd 1. punktum.

Vinmonopolets butikketableringer må ha et kundegrunnlag som er tilstrekkelig for at butikkdriften bærer seg økonomisk. Hvor butikken plasseres innenfor en kommune, har stor betydning for kundegrunlaget og dermed for hvor stor butikkens omsetning blir. Årsaken er at detaljhandelen og folks handlemønster er konsentrert om avgrensede sentrumsområder eller kjøpesentra. I tilfeller der Vinmonopolets søknad om godkjenning av butikkplassering blir avslått av kommunen og alternative plasseringsmuligheter ikke vil gi et tilstrekkelig økonomisk driftsgrunnlag, vil avslaget måtte få som konsekvens at Vinmonopolet må avstå fra å etablere butikk i kommunen.»

6.4.2 Departementets vurderinger og forslag

I alkoholloven § 1-7 er kommunene gitt meget vide skjønnsrammer ved vurderingen av om en bevilling til salg eller skjenking skal gis. Bestemmelsen nevner eksplisitt flere hensyn, men det understrekes at disse verken er uttømmende eller er hensyn kommunen må legge vekt på. Foruten alkoholpolitiske hensyn, kan kommunen for eksempel legge vekt på hensyn til ro og orden i vid forstand, trafikale hensyn og næringspolitiske hensyn. Det er tett sammenheng mellom hensynene, og departementet mener at kommunene, ikke minst i forhold til etablering av vinmonopolutsalg, har behov for å se på lokaliseringen i en helhetlig sammenheng. Departementet kan ikke se at det er grunnlag for å frata kommunen muligheten til å legge vekt på disse hensynene i forhold til Vinmonopolets søknad om bevilling og konkret plassering.

Departementet antar at det i praksis ikke skjer at en kommune avslår Vinmonopolets søknad om bevilling. Gjennomgående ser de aktuelle kommunene meget positivt på en søknad om bevilling fra

Vinmonopolet. Det som i denne sammenhengen er aktuelt, riktignok meget sjelden, er at det er konflikt mellom kommunen og Vinmonopolet om hvor det konkrete polutsalg skal etableres. I de tilfellene departementet kjenner til, har kommunene lagt vekt på næringspolitiske og trafikale hensyn, når de har avslått Vinmonopolets søknad om konkret plassering av et utsalg. Som nevnt ovenfor, er dette legitime hensyn i forhold til øvrige kommunale salgs- og skjenkebevillinger. Departementet er overrasket over at Vinmonopolet, som på den ene siden har omfattende eneretter og et klart alkoholpolitisk formål som begrunnelse, på den andre siden i realiteten mener at det bør være underlagt samme rammebetingelser som annen varehandel. Det må dessuten bemerkes at Vinmonopolet, i denne henseende, faktisk er underlagt de samme betingelsene som all dagligvarehandel som søker salgsbevilling for alkoholholdig drikk, men altså ikke de samme rammebetingelsene som øvrig varehandel.

Den konkrete plasseringen av et vinmonopolutsalg har stor betydning for omgivelsene rundt. Dette tilsier at kommunens skjønnsutøvelse i disse sakene ikke bør innskrenkes.

I utgangspunktet er det grunn til å anta at Vinmonopolet og kommunen har felles interesser i plasseringen, og det burde være et godt klima for forhandlinger. Et vinmonopolutsalg trekker til seg folk, og der hvor utsalg etableres eller flytter vil det føre til endring i folks handlemønster. Det kan igjen få store konsekvenser for de øvrige næringsdrivende og for hele strukturen i kommunens handelssentra. Det kan dreie seg om alt fra mulige parkeringsproblemer til at all vesentlig handel overføres til kjøpesentre utenfor kommunesentra som en direkte følge av at vinmonopolutsalg etableres der. Kommunen er den som presumptivt kjenner dette best, og som har legitim interesse og ansvar for å tilrettelegge for en best mulig struktur i kommunen.

Departementet antar at det bare helt unntaksvis kan oppstå en situasjon som Vinmonopolet beskriver i sin høringsuttalelse: at kommunen avslår søknaden om konkret plassering, enten ved at den ikke vil godta flytting eller ved at den anviser en annen lokalisering ved nyetablering, og at dette fører til lokalisering som ikke er bedriftsøkonomisk forsvarlig. Etter departementets mening påhviler det Vinmonopolet, i kraft av sin spesielle posisjon, et særlig ansvar for ikke å opptre slik at det skapes et inntrykk av at man vil bestemme utsalgenes beliggenhet selv, uavhengig av alkohollovens bestemmelser.

Departementet er imidlertid enig med Vinmo-

nopolet i at det ikke er grunnlag for å henvise til hele § 1-7a, og at det er tilstrekkelig å henvise til alkoholloven § 1-7 første ledd, første punkt.

Etter dette foreslår departementet at det i alkoholloven § 3-3 tas inn en uttrykkelig henvisning til samme lovs § 1-7a første ledd, første punkt.

6.5 Tidsinnskrenkninger for salg fra AS Vinmonopolets utsalg

6.5.1 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

Lovens § 3-4 om tidsinnskrenkninger for salg av brennevin må gjennomgå språklige endringer for å reflektere implementeringen av rusbrus-dommen. I høringsnotatet ble det foreslått ikke å endre de lovfestede ytre rammene for salg fra Vinmonopolets utsalg. Det ble foreslått inntatt en henvisning til at Vinmonopolet ikke skal kunne holde åpent lenger enn den lengste fastsatte salgstid for annen alkoholholdig drikk i kommunen i alkoholloven § 3-4.

Svært få høringsinstanser har uttalt seg til spørsmålet om åpningstider for Vinmonopolets utsalgssteder.

Norges Colonialgrossisters Forbund uttaler:

«Vi er også enig i at utgangspunktet for Vinmonopolets åpningstider bør være den salgstid som er fastsatt for salg av alkohol i dagligvarehandelen.»

VBF uttaler:

«VBF mener at det er naturlig at Vinmonopolets salgstider bør følge det som er gjeldende for den enkelte kommune i forhold til salg av alkohol. At Vinmonopolet kan ha samme salgstider for alkohol som dagligvarehandelen er et viktig tiltak i forhold til å styrke den folkelige oppslutningen om Vinmonopolet. Det hersker bred enighet om at Vinmonopolets kontrollrutiner ved salg av alkoholprodukter er svært tilfredsstillende. Vi ser derfor få argumenter for at åpningstidene for salg av alkohol i dagligvarehandelen og Vinmonopolet skal kunne være ulike innenfor samme kommune.»

6.5.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet mener at utgangspunktet for Vinmonopolets åpningstider bør være den salgstid kommunen har fastsatt for salg av alkohol i dagligvarehandelen, i den forstand at Vinmonopolutsalgene ikke bør kunne holde åpent lenger enn denne salgstiden. På den annen side ønsker departemen-

tet ikke å åpne for lengre salgstid enn til klokken 18.00 og klokken 15.00 på henholdsvis hverdager og lørdager (samt dager før søn- og helligdager).

Departementet foreslår en endring av alkoholloven § 3-4 i tråd med ovennevnte.

6.6 Publikumsprøving i butikkens lokaler etter stengetid

6.6.1 Innledning

Vinmonopolets styre ønsker å satse på nye tiltak som kan styrke Vinmonopolets legitimitet i opinio- nen gjennom å utvikle kunderelasjonene og samtidig ivareta alkoholpolitiske oppgaver. Selskapet har derfor uttrykt ønske om å få drive informasjon om Vinmonopolets produkter i kombinasjon med mat gjennom såkalt publikumsprøving. Publikumsprø- ving har til hensikt å profilere Vinmonopolets butik- ker som en informasjonskanal for interesserte kun- der og som bidragsyttere til en bedre drikkekultur. Selskapet understreker at slik virksomhet ikke skal kunne oppfattes som salgsfremmende, og derfor bør foregå utenom salgstidene.

En forsøksordning med publikumsprøving in- nebærer videre servering av alkoholholdig drikk mot vederlag, noe som krever skjenkebevilling. Lo- ven tar ikke sikte på at Vinmonopolets virksomhet skal omfatte bevillingspliktig skjenking, og forbyr uttrykkelig salg og skjenking i samme lokale. Der- som Vinmonopolet skal gis tillatelse til en forsøks- ordning med publikumsprøving av vin, vil det kreve lovendring. En slik ordning vil forutsette at skjen- kevirksomheten drives som en selvstendig virk- somhet (uten subsidiering fra detaljsalgsdelen). Ordningen ville også reise spørsmål om skjenkebe- villing for innehavere av salgsbevilling for drikkeva- rer med lavere alkoholinhold.

6.6.2 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet ble det ikke foreslått å tillate publi- kumsprøving av alkohol i butikkens lokaler etter stengetid.

Svært få høringsinstanser har uttalt seg til spørsmålet om publikumsprøving av alkoholholdig drikk i vinmonopolets utsalgssteder etter stengetid.

Norges Colonialgrossisters Forbund har uttalt seg til dette spørsmålet, og uttaler at de har:

« ikke avgjørende motforestillinger mot at myn- dighetene sier ja til en publikumsprøving av vin i Vinmonopolets butikker etter stengetid som et

ledd i markedstilpasning av vinomsetningen i Norge til et mer liberalt regime som angitt og i tråd med hva publikum åpenbart ønsker.»

VBF uttaler:

«VBF mener at et viktig grunnlag for å styrke Vinmonopolets legitimitet blant befolkningen, er at selskapet er i stand til å tilpasse seg til samfunnet rundt. En viktig del av dette arbeidet er å gjennomføre nye tiltak rettet mot publikum og publikums forståelse for den virksomhet Vinmonopolet bedriver og selger.

Både ut fra dette perspektivet og ønsket om å bedre den norske drikkekulturen er foreningen positiv til å innføre en forsøksordning med publikumsprøving i butikkene etter stengt tid.»

6.6.3 Departementets vurderinger og forslag

Vinmonopolets alkoholpolitiske oppdrag er knyttet til alkohollovens formålsparagraf, som fastslår at reguleringen av innførsel og omsetning av alkoholholdig drikk har som mål å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære. Dette innebærer også at virksomhet som vil kunne virke salgsfremmende, vil være i strid med Vinmonopolets rolle som et av de mest sentrale tilgjengelighetsbegrensende virkemidler i norsk alkoholpolitikk. Til tross for at en forsøksordning med publikumsprøving ikke har til hensikt å virke salgsfremmende, er departementet opptatt av at ordningen likevel vil kunne fremstå slik.

Det skal nevnes at Systembolaget i Sverige i dag driver den type publikumsprøving av øl og vin som Vinmonopolet ønsker. I Sverige kom ordningen i stand etter at Riksdagen vedtok å endre den svenske alkoholloven på dette punktet. Det er imidlertid også grunn til å påpeke at selv om svensk og norsk alkoholpolitikk er relativt sammenfallende, er det også visse forskjeller i tilnærming til bruken av de ulike alkoholpolitiske virkemidlene.

Vinmonopolets ønske om en forsøksordning med publikumsprøving av vin i utsalgene etter stengt tid er i første rekke en ordning rettet mot spesielt vininteresserte kunder. I forhold til ønsket om å begrense totalforbruket av alkohol, vil ordningen sannsynligvis ha mindre betydning. Men i forslaget ligger også et ønske om å bedre kundetilfredsheten generelt, og promotere økt kunnskap om vin. I høringsnotatet ble det fremholdt at det er grunn til å sette spørsmålsteget ved om det er nødvendig og hensiktsmessig at detaljmonopolet driver en virksomhet som ligger så tett opp mot markedsføring av vin, og som sammen med den store oppmerk-

somheten, som særlig vin får i dags- og ukepresse, vil være med på å alminneliggjøre vin som en vanlig dagligvare. Departementet kan heller ikke se at en slik virksomhet har betydning i forhold til å endre drikkekulturen i Norge.

Alkoholpolitisk sett er styrking av Vinmonopolets legitimitet viktig og nødvendig. Etter hvert som mulighetene for å utvide tilgjengeligheten til Vinmonopolets butikknett i større grad begrenses av geografiske/demografiske, og dermed også bedriftsøkonomiske, faktorer, dreier legitimitetsdebatten mer i retning av kundeservice og effektivitet. Vinmonopolet har allerede en oppgave som er vesentlig mer utfordrende enn andre selskaper, ved at det er pålagt å drive bedriftsøkonomisk forsvarlig næringsvirksomhet ved salg av en vare som forårsaker store samfunnsmessige og individuelle skader, samtidig som det skal yte en service som bidrar til å opprettholde monolets legitimitet.

De markedsundersøkelser selskapet innhenter årlig viser at Vinmonopolet scorer høyt på spørsmål om kundetilfredshet, en situasjon som nok også har sammenheng med innføring av selvbetjening i flere og flere av utsalgene. Departementet forstår Vinmonopolets naturlige ønske om videreutvikling og forbedring av kunderelasjonene, men en ordning med publikumsprøving av vin fremstår ikke som strengt tatt nødvendig for å styrke selskapets legitimitet som butikkjede. Etter departementets oppfatning vil en ordning med publikumsprøving av vin slik Vinmonopolet foreslår, bidra til å utfordre grensen mot virksomhet som kan virke salgsfremmende. Dertil kommer at monolet er underlagt strenge regler for å sikre likebehandling av leverandører og produkter, og at det derfor også er grunnlag for skepsis mot ordninger som innebærer at Vinmonopolet vil profilere visse produkter fremfor andre. Uavhengig av om en ordning med publikumsprøving av vin fører til økt press fra leverandørene om å få sine produkter fremmet i den sammenheng, og uavhengig av Vinmonopolets rutiner for å sikre likebehandling, vil departementet peke på at det generelt er ønskelig å unngå i størst mulig grad at Vinmonopolets leverandørrelasjoner kompliseres.

Departementet er opptatt av at Vinmonopolet stadig utvikler og forbedrer seg på de områdene det har enerett i dag, men uten å gå inn på områder hvor det kan stilles spørsmålsteget ved selskapets grunnleggende oppgaver. På denne bakgrunn vil departementet ikke fremme forslag om at Vinmonopolet skal få skjenkebevilling for å drive publikumsprøving av vin.

6.7 Forslag om enkelte endringer i vinmonopolloven

6.7.1 AS Vinmonopolets bedriftsforsamling

I henhold til lov 19. juni 1931 nr. 18 om Aktieselskapet Vinmonopolet (vinmonopolloven) § 9, skal Vinmonopolet ha en bedriftsforsamling på 21 medlemmer, hvorav 14 oppnevnes av Stortinget og 7 velges av og blant de ansatte.

Bedriftsforsamlingen skal føre tilsyn med styrets og administrerende direktørs forvaltning av selskapet, og avgi uttalelse om årsberetning, regnskap og revisjonsberetning. Etter forslag fra styret treffer bedriftsforsamlingen avgjørelser i saker som gjelder investeringer av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser, eller rasjonalisering eller omlegging av driften som vil medføre større endring eller omdisponering av arbeidsstyrken.

Det følger av vinmonopolloven § 15 at Stortinget fastsetter godtgjørelsen til bedriftsforsamlingens medlemmer.

6.7.2 Anmodning om lovendring fra Stortingets presidentskap

I brev av 13. juni 2002 fra Stortingets presidentskap til sosialministeren vises det til at det etter presidentskapets oppfatning ikke lenger er hensiktsmessig at godtgjørelsen til Vinmonopolets organer fastsettes av Stortinget. Presidentskapet anmoder om at departementet overveier å fremme en proposisjon om endring av vinmonopollovens § 15. I sammenheng med dette anmoder presidentskapet om

at departementet vurderer om lovens § 9 bør foreslås endret slik at Stortinget ikke lenger skal oppnevne medlemmer av bedriftsforsamlingen. Presidentskapet viser til at det ikke lenger er andre eksempler på at Stortinget oppnevner medlemmer av tilsvarende organer.

6.7.3 Høringsnotatets forslag og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet ble det foreslått at vinmonopolloven § 9 endres slik at medlemmer og varamedlemmer til bedriftsforsamlingen oppnevnes av Kongen, og at bedriftsforsamlingen samtidig reduseres fra 21 til 12 medlemmer. Kravet til at 1/3 av medlemmene skal velges av og blant de ansatte ble ikke foreslått endret. Det ble imidlertid foreslått at bedriftsforsamlingen skal være beslutningsdyktig når minst 9 medlemmer er til stede, i motsetning til dagens krav om at minst 15 medlemmer er til stede. Det ble dernest foreslått at vinmonopolloven § 15 endres slik at Kongen fastsetter godtgjørelsen til bedriftsforsamlingens medlemmer og varamedlemmer.

Vinmonopolet har ingen innvendinger mot forslagene, og ingen andre høringsinstanser har uttalt seg.

6.7.4 Departementets forslag

Departementet går inn for at vinmonopolloven §§ 9 og 15 endres i samsvar med forslagene i høringsnotatet.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Innledning

Forslagene i proposisjonen innebærer i utgangspunktet ikke store økonomiske eller administrative konsekvenser verken for kommunene, staten eller bevillingshaverne, ettersom hovedstrukturen i alkoholloven opprettholdes.

7.2 Kommunal styring, saksbehandling og kontroll

Departementets forslag vil forenkle og effektivisere kommunens mulighet for kontroll med det kommunale bevillingssystemet for salgs- og skjenkebevillinger.

For å lette kommunens saksbehandling og kontroll, foreslås det å stille enkelte nye krav til bevillingshaver og - søker. Isolert sett kan noen av disse endringene kreve noe ressurser på bevillingshaverens side. På den annen side vil endringene kunne effektivisere driften. Bevillingshaverne vil også ha fordel av at endringene åpner for forenklet og dermed raskere saksgang fra kommunens side.

7.3 Bevillingssystemet for salg og skjenking m.m.

Departementets forslag på dette punkt innebærer en forenkling av dagens regelverk, og vil ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning verken for bevillingshaverne, kommunene eller staten. Ved ikrafttredelse av forslaget til endring av bestemmelsen i lovens § 4-2 om omfanget av bevillingen i bevillingsperioden, legger departementet til grunn at skjenkebevilling som ikke omfatter brennevin kan utvides i samsvar med nytt regelverk uten forutgående søknadsbehandling. Av hensyn til kommunenes mulighet til å følge opp utviklingen og planlegge sitt kontrollarbeid, er det imidlertid på samme måte som ved tilsvarende endring av regelverket for salg og skjenking av vin og brennevin med lavere alkoholinnhold enn 4, 76 volumprosent, rimelig å kreve at det gis melding til kommunen om slik utvidelse av bevillingen.

7.4 Bevillingssystemet for import og engrossalg

Bevillingsordningen er selvfinansierende ved søknadsgebyr, jf. alkoholloven § 3A-5 med forskrifter, og bevillingsgebyr, jf. alkoholloven § 3A-11 med forskrifter. Etter alkoholloven § 3A-11 skal det for bevilling til engrossalg betales et årlig gebyr som beregnes på grunnlag av omsatt mengde alkoholholdig drikk. Forslagene i notatet her innebærer at gebyrinntektene vil falle bort.

Administrasjonen av den statlige bevillingsordningen (inkl. bevillinger til tilvirkning av alkohol som ikke foreslås endret) er delegert til Sosial- og helsedirektoratet, og krever anslagsvis 5 – 6 årsverk. Administrasjon av ordningen i 2003 beløp seg til om lag 7,1 mill. kroner. En gjennomføring av forslaget vil medføre mindre arbeid for Sosial- og helsedirektoratet.

Fordi dagens ordning er selvfinansierende gjennom gebyrene, vil en avvikling bety at virksomheter som importerer alkoholholdig drikk sparer kostnader. Det forhold at de fleste aktører slipper med én registrering, slipper å beregne og betale gebyr, og kan forholde seg til en etat, vil medføre besparelser for næringslivet.

Hvis forslaget gjennomføres, vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det vil imidlertid isolert sett kunne medføre merarbeid og økte kostnader for toll- og avgiftsetaten. De samlede kostnadene vil likevel reduseres fordi toll- og avgiftsetaten allerede i dag administrerer en registreringsordning for de samme varene.

Dersom toll- og avgiftsetatens kontrolloppgaver utvides og dette medfører økte kostnader, vil Sosialdepartementet og Finansdepartementet i forbindelse med iverksettingen av endringene foreslå nødvendige budsjettmessige tiltak.

7.5 Rammebetingelser for AS Vinmonopolets virksomhet

Departementets forslag om å avvikle praksis med å utarbeide en fireårig landsplan for AS Vinmonopolet slik at det overlates til Vinmonopolets styre å fastsette antallet nye utsalg på landsbasis og forde-

lingen av disse vil innebære en administrativ forenkling for departementet og for Vinmonopolet. Vinmonopolet vil imidlertid få et større ansvar for å sørge for tilfredsstillende rutiner for håndtering av

henvendelser fra kommuner som ønsker informasjon om etableringskriterier og muligheten for at Vinmonopolet vil søke kommunen om bevilging.

8 Teknisk endring i lov om sosiale tjenester m.v.

Ved lov 19. desember 2003 nr. 134 om endringer i lov om sosiale tjenester m.v. og lov om helsetjenesten i kommunene ble de midlertidige reglene i tidligere kapittel 6A i sosialtjenesteloven i hovedsak videreført i et nytt og permanent regelverk. De nye reglene trådte i kraft 1. januar 2004 og er tatt inn i kapittel 4A i sosialtjenesteloven Rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning, jf. kommunehelsetjenesteloven § 6-10.

Sosialtjenesteloven § 4A-6 regulerer særlige grenser for bruk av enkelte tiltak etter loven. De enkelte tiltakene følger av § 4A-5 tredje ledd. Ved en feil viser § 4A-6 annet ledd til tiltak etter § 4A-5 annet ledd. Det foreslås å endre § 4A-6 annet ledd slik at bestemmelsen viser til *tredje* ledd i § 4A-5.

Endringsforslaget har ikke vært sendt på alminnelig høring fordi det anses som åpenbart unødvendig.

9 Ikraftsetting og overgangsordninger

9.1 Ikraftsetting

Sosialdepartementet foreslår at loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer, og at Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.

Forut for lovens ikraftsetting vil det være nødvendig med gjennomgang, revisjon og utforming av tilhørende forskrifter, samt å utarbeide informasjonsmateriell. Behovet for gjennomføringstiltak i form av forskriftsrevisjon gjelder i særlig grad enkelte av lovendringsforslagene i kap. 2 Kommunal styring, saksbehandling og kontroll, og avviklingen av bevillingssystemet for import og engrossalg som beskrevet i kap. 4. Forslagene i kap. 4 om endringer i alkoholloven kan ikke settes i kraft før de nødvendige endringer i særavgiftsforskriften under Finansdepartementets ansvarsområde er klare. Omfanget av arbeidet med forskriftsendringene vil variere fra saksområde til saksområde, og det er derfor nødvendig at ikraftsettingsbestemmelsen gir klar hjemmel for delt ikraftsetting.

9.2 Overgangsordninger

Sosialdepartementet har vurdert behovet for overgangsregler for dagens innehavere av engrosbevilling ved overgangen fra bevillingssystemet til registreringsordningen i regi av toll- og avgiftsetaten. Det er imidlertid bare bevillingsinnehavere som ikke selv importerer/produserer alkoholholdig drikk, de såkalte rene grossister, som ev. kan ha behov for en overgangsordning. De øvrige omfattes allerede av dagens registreringsordning.

Det følger av alkoholloven § 1-6 sjette ledd at statlige engrosbevillinger gis inntil videre, men at de dersom særlige forhold tilsier det kan gis for en bestemt periode. Ettersom disse bevillingene derfor i hovedsak er tidsbegrensede, vil gitte bevillinger for «rene grossister» ikke naturlig kunne fases

ut som ledd i en overgangsordning. Alternativet er å fastsette en konkret tidsfrist for overgang til registrering etter at endringene er trådt i kraft. Departementet vil imidlertid mene at det for «rene grossister» som driver aktiv forretningsvirksomhet på grunnlag av dagens bevillingsordning, vil være forholdsvis uproblematisk å sørge for registrering i henhold til alkoholloven med tilhørende forskrifter, som foreslått i kap. 4.7.2. Dette vil innebære en ny vandelsvurdering, men ikke øvrige kostnader i form av gebyr. Ved vedtakelsen av forslaget, og før ikraftsettingen, vil bevillingshaverne få melding fra bevillingsmyndigheten om de forestående endringene, slik at de får rimelig tid til å innrette seg etter den nye ordningen. Departementet ønsker likevel å sikre muligheten til å kunne komme tilbake til spørsmålet om overgangsregler dersom overgangen til registreringsordningen skulle føre til uforutsette problemer. Det foreslås derfor at Kongen kan gi nærmere overgangsbestemmelser.

Kommunal salgs- og skjenkebevilling kan i henhold til lovens § 1-6 annet ledd gis for perioder inntil 4 år, og med opphør senest 30. juni året etter at nytt kommunestyre tiltrer. Inneværende bevillingsperiode utløper først i 2007/2008. Som følge av forslagene i kap. 3 om å basere regelverket for salg og skjenking av alkoholholdig drikk på en inndeling etter alkoholstyrke og ikke alkoholtype, er det etter departementets oppfatning behov for en overgangsregel knyttet til omfanget av skjenkebevilling inntil utløpet av gjeldende bevillingsperiode. Departementet foreslår at innehaver av kommunal og statlig bevilling (i henhold til alkoholloven kap. 5), som på tidspunktet for ikrafttreddelsen har rett til skjenking av øl eller øl/vin, uten forutgående søknad gis rett til å skjenke også annen alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent. Bevillingshavere som benytter seg av denne retten plikter å gi bevillingsmyndigheten melding om slik utvidelse av virksomheten, jf. ordningen ved gjennomføringen av rusbrusdommen i 2003.

10 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 1-3

Definisjonene i § 1-3 har dannet grunnlaget for lovens inndeling av alkoholholdig drikk i alkoholtypene øl, vin og brennevin. Inndelingen har i alkohollovens forstand hatt betydning for omfanget av tilvirknings- og engrosbevilling, salgs- og skjenkebevilling, for salgs- og skjenketidene, for aldersgrensebestemmelsen og for omsetningsgebyrene. Gjennomføringen av et generelt prinsipp om omsetningsmessig likebehandling av øl, vin og brennevin med samme alkoholstyrke, herunder permanent gjennomføring av EFTA-domstolens dom i sak E-9/00 *EFTAs overvåkingsorgan mot Kongeriket Norge* (den såkalte rusbrus-dommen), har gjort det nødvendig med en rekke tekniske og materielle endringer i definisjonsbestemmelsen.

I forhold til alkohollovens bestemmelser om salg og skjenking av alkoholholdig drikk, knytter det seg ikke lenger noen rettsvirkninger til inndelingen i alkoholtypene øl, vin og brennevin. Dette følger av gjennomføringen av omsetningsmessig likebehandling av alkoholholdig drikk med samme alkoholinnhold. Samme begrepsmessige endringer er foretatt i lovens bestemmelser om tilvirkning av alkoholholdig drikk. Ettersom definisjonene av alkoholholdig drikk i § 1-3 ikke har rettsvirkninger utover alkoholloven, er definisjonene av øl og vin opphevet.

Definisjonen av brennevin er imidlertid opprettholdt i språklig endret, men materielt uendret, form. Med brennevin forstås alle drikker som er basert på tilvirket alkohol fremstilt ved destillasjon, ved gjæring med påfølgende destillasjon eller ved annen teknisk prosess, uavhengig av alkoholinnhold. Også sterkvin omfattes nå av denne definisjonen av brennevin. All alkoholholdig drikk med 22 volumprosent alkohol eller mer regnes som brennevin, uavhengig av fremstillingsmåte.

Departementet er i § 1-3 siste ledd gitt hjemmel til å gi forskrifter om at alkoholholdige produkter som vanskelig kan betegnes som «drikk» likevel skal kunne regnes som alkoholholdig drikk i alkohollovens forstand. Det presiseres imidlertid at man med denne adgangen til å utvide alkohollovens saklige virkeområde ikke har til hensikt å ramme produkter som ikke er egnet som berusningsmiddel, for eksempel tradisjonell konfektsjokolade og lignende.

Avgrensningene i § 1-3 første ledd første punktum vil gjelde tilsvarende for produkter som omfattes av en slik forskrift. Dette innebærer at produktene vil omfattes av alkohollovens bestemmelser om alkoholholdig drikk i den grad de inneholder mer enn 2,5 volumprosent alkohol, likevel slik at aldersgrensebestemmelsen i § 1-5 får anvendelse på produkter mellom 0,7 og 2,5 volumprosent alkohol. Se de generelle merknadene i kap. 3.

Til § 1-4a

Bestemmelsen om at engrossalg av alkoholholdig drikk bare kan skje på grunnlag av bevilling etter loven oppheves. Det vises til merknadene til ny § 1-4 c, som fastslår at engrossalg av alkoholholdig drikk kan skje på grunnlag av registrering som avgiftspliktig virksomhet hos toll- og avgiftsetaten.

Til § 1-4c

Bestemmelsen er ny, og nødvendig for å sikre at alkoholloven også etter en avvikling av bevillingssystemet for import og engrossalg regulerer vilkårene for utøvelsen av den rett til innførsel og engrossalg av alkohol som nå foreslås gitt i medhold av avgiftsregelverket. § 1-4c viderefører dermed også dagens bestemmelser i §§ 3A-2 og 3A-8 om hvem engrossalg kan skje til, og om plikten til å utøve salget i samsvar med de vilkår som er gitt i alkoholloven med forskrifter. Bestemmelsen gjelder både grossister som er registrert i henhold til særavgiftsforskriften, og de «rene» grossistene som skal registreres hos toll- og avgiftsetaten i henhold til forskrifter gitt med hjemmel i § 1-4c første ledd, annet punktum. I femte ledd presiseres det at kontroll med utøvelsen av engrossalg nå skal tilligge toll- og avgiftsetaten. Toll- og avgiftsetatens kontrolloppgaver reguleres av særavgiftsregelverket, og vil i henhold til dette også omfatte kontroll med at engrossalg utøves i samsvar med alkoholloven. Se de generelle merknadene i kap. 4.7.3.

Til § 1-5

Reguleringen av aldersgrensen for salg og skjenking av alkoholholdig drikk følger nå lovens nye system med omsetningsmessig likebehandling av alkoholholdig drikk med samme alkoholinnhold.

I forhold til dagens situasjon innebærer det at aldersgrensen for salg av brennevin/brennevinsbaserte produkter med mellom 4,76 og 22 volumprosent alkohol, er endret fra 20 til 18 år. Aldersgrense på 18 år for både salg og skjenking av brennevinsbaserte produkter med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent alkohol ble innført allerede fra 1. januar 2003, som følge av rusbrus-dommen.

Aldersgrensen for skjenking av brennevin/brennevinsbaserte produkter er endret til 18 år for drikk med lavere alkoholinnhold enn 18 volumprosent, dvs. drikk med maks 17,9 volumprosent alkohol. Aldersgrensen for skjenking av all alkoholholdig drikk med 18 volumprosent alkohol eller mer skal være 20 år. Det innebærer at aldersgrensen heves for skjenking av en del sterkvinprodukter som eksempelvis sherry og portvin med 18 volumprosent alkohol eller mer. Disse ble tidligere definert som vin i henhold til lovens § 1-3, og kunne dermed skjenkes med 18 års aldersgrense.

Når det gjelder skjenking av alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 18 volumprosent, oppstår spørsmålet om grensedragningen mellom ferdigblandede brennevinsbaserte drinker og drinker som blandes på skjenkestedet. På samme måte som ved gjennomføringen av rusbrus-dommen, presiseres det at likebehandling av øl, vin og brennevin med samme alkoholinnhold forutsetter at produktets alkoholinnhold er klart definert på originalemballasjen, dvs. den emballasje de er levert i til skjenkestedet. Det må derfor skilles mellom ferdigblandede brennevinsbaserte drinker som serveres på boks eller flaske, såkalte ready-to-drink-produkter (som har et klart definert alkoholinnhold på forbrukerpakningen) og drinker som blandes på skjenkestedet. Skillet får betydning både for aldersgrensene, for omfanget av skjenkebevilling og for skjenketidene.

Departementet understreker at aldersgrensen på 18 år får anvendelse for skjenking av ferdigblandede brennevinsprodukter på boks eller flaske, og annet brennevin som angis å inneholde maks 17,9 volumprosent alkohol (før ev. utblanding på skjenkestedet). Aldersgrensen på 20 år vil fremdeles gjelde for skjenking av drinker basert på brennevin som i utgangspunktet, dvs. i originalemballasjen/flasken, inneholdt 18 volumprosent alkohol eller mer. Hvorvidt slikt brennevin serveres rent eller utblandet er dermed uten betydning for aldersgrensen.

Til § 1-6

Bestemmelsen har gjennomgått språklige og redigeringsmessige endringer som følge av at omfan-

get av salgs- og skjenkebevillingene nå baseres på alkoholstyrke, og som følge av avviklingen av bevillingsordningen for engrossalg. Bestemmelsens materielle innhold er uendret.

Til § 1-7

§ 1-7 tredje ledd gir nå en uttrykkelig hjemmel for bevillingsmyndigheten til å forlange at bevillings søker legger frem finansieringsplan, driftsbudsjett og likviditetsbudsjett før søknaden avgjøres. Det fremgår av bestemmelsen at dette er dokumentasjon som kan innhentes ved behov. Det vises til nærmere omtale av bestemmelsen i kap. 2.5.

I § 1-7 nytt femte ledd er det uttrykkelig fastslått at kommunen kan delegere bevillingsmyndigheten til en interkommunal sammenslutning. Dette omfatter vedtakskompetansen i bevillingssaker og kompetanse knyttet til behandlingen av slike saker, men vil ikke omfatte adgang til å delegere plikten til å utarbeide alkoholpolitisk handlingsplan eller andre kommunale plikter etter alkoholloven.

Dersom en kommune delegerer bevillingsmyndigheten til en annen kommune, vil saksbehandlende kommune være forpliktet til å følge reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Dersom bevillingsmyndigheten delegeres til en interkommunal sammenslutning vil beslutning om innvilgelse eller inndragning av bevilling være enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Det følger da av forvaltningsloven § 1 at forvaltningsloven får anvendelse. Også offentlighetsloven får anvendelse for slike vedtak, jf. offentlighetsloven § 1, jf. forvaltningsloven § 1. All virksomhet som har sammenheng med den delegerte bevillingsmyndigheten har så sterk tilknytning til offentlig virksomhet at det er naturlig at begge lovene kommer til anvendelse. Se de generelle merknadene i kap. 2.2.3.

Til § 1-7b

Det vises til de generelle merknadene til bestemmelsen i kap. 2.4, med bred omtale av forholdet mellom vandelskravets tidligere og endrede innhold.

Til § 1-7c

Endringen i § 1-7c sjette ledd gir bevillingsmyndigheten, i praksis kommunens kontrollører, hjemmel til å forlange at styrer og stedfortreder legitimerer seg. På denne måten blir det praktisk mulig å kontrollere om den godkjente styrer eller stedfortreder faktisk er tilstede.

Til § 1-8

§ 1-8 tredje ledd nytt siste punktum gir hjemmel for å inndra bevillingen dersom det ved skjenkestedet skjer gjentatt diskriminering av grunner som nevnt i straffeloven § 349a. Bestemmelsen rammer dermed diskriminering på grunn av religion, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse eller homofil legning, leveform eller orientering. Departementet understreker at henvisningen til de diskrimineringsgrunnlag som er nevnt i straffeloven § 349a ikke innebærer en direkte kobling mellom de to bestemmelsene i forhold til anvendelsen av inndragningshjemmelen. For det første retter inndragningen seg mot den formelt ansvarlige, mens straffeloven 349a straffer den som diskriminerer. Videre krever inndragning etter § 1-8 tredje ledd siste punktum gjentatt diskriminering, i motsetning til straffeloven § 349a. Se de generelle merknadene i kap. 2.14 for nærmere omtale.

Til § 1-9

Bestemmelsen gir i nytt tredje ledd en uttrykkelig hjemmel for bevillingsmyndighetene til å få tilgang til salgs- og skjenkestedenes lokaler, ikke bare til de lokalene hvor salgs- og skjenkevirksomheten utøves, men også til lager og andre tilknyttede lokaler. Bestemmelsen er ment å bidra til at bevillingsmyndigheten ved behov kan føre en mer effektiv kontroll med at bevillingen utøves i tråd med alkohollovens bestemmelser, eller med vilkår gitt i bevillingen.

Bestemmelsen gir dernest bevillingsmyndigheten uttrykkelig hjemmel til når som helst å forlange tilgang til regnskapene knyttet til salgs- og skjenkestedene. I den forbindelse understrekes også at bevillingsmyndigheten kan kreve å få nødvendige opplysninger om regnskap og drift fra bevillingshaver. Bestemmelsen skal bidra til en mer effektiv kontroll med at bevillingshaver oppfyller pliktene etter alkoholloven. Bestemmelsen innebærer imidlertid ingen plikt for bevillingshaver til å oppbevare hele regnskapet på salgs- eller skjenkestedet til enhver tid. Bevillingsmyndigheten skal imidlertid ha tilgang til det som er ved stedet, og sikres en rask tilgang til regnskap med mer, dersom disse eksempelvis er hos egen regnskapsfører.

Bevillingshaver må vederlagsfritt utlevere nødvendige vareprøver. Bestemmelsen skal sikre at bevillingsmyndigheten kan få kontrollert at det selges eller skjenkes i tråd med alkohollovens bestemmelser, for eksempel at brennevinet har riktig alkoholprosent og ikke inneholder metanol eller annet. Det er umulig å angi eksakt hvor mye av en be-

stemt vare det er nødvendig å utlevere. Dette må bevillingsmyndigheten vurdere konkret.

Endringen i fjerde ledd (tidligere tredje ledd) innebærer at det ikke lenger kan gis forskrifter om opprettelse av kontrollutvalg. Se de generelle merknadene i kap. 2.9.

Til § 1-10

I forbindelse med overdragelse av virksomhet er kommunen gitt en skjønnsmessig adgang til å tillate at overgangsperioden utvides fra 3 til inntil 4 måneder. Endringen skal fungere som en sikkerhetsventil for de tilfeller der det har vært umulig for kommunen å behandle søknaden om ny bevilling innen 3 måneder, og dette ikke skyldes forhold på søkers side. Det er videre uttrykkelig fastslått at ny eier, i tillegg til å gi underretning til bevillingsmyndigheten, skal søke om ny bevilling uten ugrunnet opphold, og senest innen 30 dager etter overdragelsen. I praksis bør søknaden om ny bevilling sendes inn så tidlig at den også kan fungere som underretning, men bestemmelsen åpner for at det av praktiske årsaker kan være nødvendig med noe lenger tid til å forberede søknadspapirene.

Departementet skal videre presisere at manglende oppfyllelse av søkers aktivitetsplikt innebærer at retten til fortsatt drift i overgangsperioden bortfaller. Se de generelle merknadene i kap. 2.11.3.

Til § 1-12

Bestemmelsen i § 1-12 om at avgjørelser om tilde-ling av bevilling, og om tiden for salg og skjenking bare kunne delegeres til formannskapet (eller til faste utvalg eller kommunerådet i kommuner med parlamentarisk styreform) er opphevet. Dermed kommer de ordinære delegasjonsbestemmelsene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) til anvendelse. Det vises også til at § 1-7 nytt femte ledd uttrykkelig fastslår at bevillingsmyndigheten kan delegeres til en interkommunal sammenslutning. Det vil fortsatt være opp til det enkelte kommunestyret å avgjøre i hvilken grad delegasjon er ønskelig. Se de generelle merknadene i kap. 2.2.3.

Til § 1-13

Bestemmelsen oppheves som følge av at mellommannsordningen avvikles. Se de generelle merknadene i kap. 4.8.1.

Til § 1-14

Tilføyelsen i § 1-14 annet ledd om at det skal føres et register med opplysninger om innehavere av bevillinger etter alkoholloven og om hvem som har rett til å drive engrossalg er nødvendig som følge av avviklingen av bevillingsordningen for import og engrossalg. Det vises til nærmere omtale av det nye registeret og de hensyn dette skal ivareta i kap. 4.7.3.

Til § 1-15

Henvisningen i tredje ledd til at opplysnings- og meldeplikten ikke gjelder statlige bevillinger etter kap. 3A er som følge av avviklingen av bevillingssystemet for import og engrossalg endret til bare å gjelde tilvirkningsbevilningene etter kap. 6.

Til §§ 2-1 og 2-2

Retten til innførsel og utførsel av alkoholholdig drikk har vært knyttet til bevillingsordningene for tilvirkning og engrossalg. Som en konsekvens av avviklingen av bevillingsordningen for engrossalg, knyttes retten til innførsel og utførsel nå til registrering som avgiftspliktig virksomhet i stedet for til engrosbevilling. Etter særavgiftsforskriften § 5-1 plikter produsenter av avgiftspliktige varer å registrere seg i det tolldistrikt virksomheten har sitt hovedkontor, slik at innehavere av tilvirkningsbevilling allerede har rett til å drive engrossalg i samsvar med § 1-4c, og dermed også vil ha rett til innførsel og utførsel i henhold til §§ 2-1 og 2-2. Innehaverne av tilvirkningsbevilling er likevel fortsatt nevnt i bestemmelsene for å unngå uklarhet på dette punktet.

Til § 3-1

Bestemmelsen regulerer retten til salg av alkoholholdige drikker, herunder grensen mellom hvilke produkter som omfattes av Vinmonopolets eneretter og hvilke som kan selges gjennom dagligvarehandel/evt. kommunal eller privat monopolordning.

Endringene i første og annet ledd innebærer formell lovmessig implementering av en rettstilstand som allerede er etablert, jf kap. 5A i forskrift drikk 11. desember 1997 nr. 1292 om omsetning av alkoholholdig mv., gitt med hjemmel i tidligere § 1-3 annet ledd annet punktum.

Som følge av at alkoholinnhold i fremtiden skal angis med bare én desimal, er bestemmelsen også endret slik at salg av all alkoholholdig drikk med høyere alkoholinnhold enn 4,7 volumprosent (tidligere 4,75) omfattes av Vinmonopolets enerett til de-

taljsalg. Endringen gjenspeiler dagens praksis for angivelse av alkoholinnholdet på produkter som selges i dagligvarehandelen, og representerer derfor ingen realitetsendring.

I nytt tredje ledd fastslås nå at kommunal salgsoverbevilning for AS Vinmonopolet ikke kan omfatte salg av alkoholholdig drikk som ikke omfattes av selskapets enerett etter første ledd. Dette innebærer en presisering av rettstilstanden i forhold til Vinmonopolets adgang til å selge øl, og en begrensning i salgsadgangen hva angår lettvin og blandingsprodukter av rusbrus-typen som nå selges i dagligvarehandelen. Se de generelle merknadene i kap. 6.3.3.

Til § 3-3

Tilføyelsen i siste punktum om at § 1-7a første ledd første punktum gjelder tilsvarende, innebærer en presisering av gjeldende rett, dvs. at bevillingsmyndigheten kan legge vekt på blant annet beliggenhet, trafikk- og ordensmessige forhold, næringspolitiske hensyn og hensynet til lokalmiljøet for øvrig når det enkelte vinmonopolutsalgs plassering skal godkjennes. Det vises til de generelle merknadene i kap. 6.4.2.

Til § 3-4

Bestemmelsen i § 3-4 første ledd siste punktum innebærer at kommunens fastsatte salgstid for annen alkoholholdig drikk skal danne grunnlaget for Vinmonopolets åpningstid. Bestemmelsen erstatter § 3-7 fjerde ledd, som fastslo at *Vinmonopolets* åpningstid dannet grunnlag for kommunens fastsettelse av salgstiden for annen alkohol.

I kommuner med kort salgstid for alkohol i dagligvarehandelen, innebærer § 3-4 første ledd siste punktum at Vinmonopolet ikke kan holde åpent etter at salget av annen alkohol i kommunen er stengt. Endringen innebærer på den annen side ingen mulighet for utvidelse av de lovfastede tidsinnskrenkningene for salg fra Vinmonopolets utsalgssteder i kommuner som har lang salgstid for annen alkohol i dagligvarehandelen. Det vil følge av § 3-4 første ledd første punktum at salg fra Vinmonopolets utsalg ikke kan skje lenger enn til kl. 18, uavhengig av om det ellers selges alkohol til kl. 19 el. 20 i kommunen.

I bestemmelsens tredje ledd er «stemmedagen» endret til «stemmedagene», for å gjøre det helt klart at forbudet gjelder for alle de dagene det faktisk foregår stemmegivning i kommunen. § 3-7 tredje ledd er endret tilsvarende.

Til § 3-7

Endringene i § 3-7 innebærer en permanent lov-messig gjennomføring av rusbrus-dommen, ved at bestemmelsen etter sin ordlyd nå omfatter all alkoholholdig drikk med høyst 4,7 volumprosent alkohol. Se de generelle merknadene i kap. 3.2, og merknadene til § 3-3 tredje ledd.

Til § 3-8

Bestemmelsens ordlyd er endret i samsvar med de øvrige endringene i alkoholloven som likestiller øl og annen alkoholholdig drikk med samme alkoholinhold.

Til § 3-9

I henhold til § 3-9 skal salgsbevilling utøves på en slik måte at de vilkår som er nevnt i bevillingsvedtaket, i alkoholloven og i bestemmelser gitt i medhold av denne til enhver tid er oppfylt, og for øvrig på en forsvarlig måte. Nærmere bestemmelser om bevillingshavers plikter i forbindelse med salg og skjenking av alkoholholdig drikk er i dag gitt med hjemmel i hjemmel i §§ 1-5 om aldersgrenser og § 1-9 om kontroll med salgs- og skjenkebevillinger, jf. forskrift 11. desember 1997 nr. 1292 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. Dette fordi det er nær sammenheng mellom bevillingshavers plikter og bevillingsmyndighetens mulighet for å føre kontroll med utøvelsen av bevillingene. Tilføyelsen av en egen hjemmel i § 3-9 annet ledd for departementet til å gi forskrifter som utfyller og presiserer innholdet i kravet til alkoholpolitisk forsvarlig utøvelse av salgsbevilling vil imidlertid være klargjørende i forhold til behovet for forskriftsbestemmelser. Tilsvarende forskriftshjemmel er tilføyd lovens § 4-7 om utøvelse av skjenkebevilling.

Til § 4-1

Bestemmelsens første ledd første punktum slår nå fast at det ikke kan gis bevilling til salg og skjenking i samme lokale. Dette er en presisering i forhold til tidligere ordlyd, som henviste til at skjenkebevilling ikke kunne *utøves* sammen med salgsbevilling i samme lokale. Bestemmelsens materielle innhold er uendret.

I første ledd nytt annet punktum, er det presisert at andre ikke kan gis bevilling til skjenking av alkoholholdig drikk i et lokale som allerede omfattes av en bevilling, med mindre det i den nye bevillingen fastsettes skjenketider som ikke overlapper de skjenketider som er fastsatt i den opprinnelige bevillingen.

For et lokale som har ordinær bevilling, med fastsatt skjenketid fra kl. 13.00 til kl. 01.00 alle dager, innebærer dette at andre ikke kan gis ambulerende bevilling for skjenking en bestemt kveld fra for eksempel kl. 19.00 til kl. 01.00. På den annen side kan det eksempelvis for et eldrecenter, hvor det foreligger ordinær bevilling med fastsatt skjenketid t.o.m. kl. 15.00 hver dag, gis ambulerende bevilling til en annen bevillingshaver for en bestemt kveld, fra for eksempel kl. 18.00 til kl. 01.00. Se de generelle merknadene i kap. 2.13.3.

Til § 4-2

Bestemmelsen er betydelig endret som følge av at det nå er innført likebehandling av øl, vin og brennevin med samme alkoholinhold. Betegnelsene øl, vin og brennevin er nå i lovens kap. 4 om skjenking av alkoholholdig drikk, på samme måte som i lovens kap. 3 om salg av alkoholholdig drikk, gjennomgående erstattet av henvisninger til kategorier av alkoholholdig drikk basert på volumprosentinnholdet.

I henhold til § 4-2 første ledd har kommunene nå tre mulige alternative måter å regulere omfanget av skjenkebevillingene på: 1) bevillingen kan begrenses til bare å gjelde alkoholholdig drikk med høyst 4,7 volumprosent alkohol, 2) bevillingen kan omfatte all alkoholholdig drikk med lavere alkoholinhold enn 22 volumprosent (i praksis til og med 21,9 volumprosent alkohol), eller 3) bevillingen kan gjelde all alkoholholdig drikk, uavhengig av alkoholstyrke.

Endringen i første ledd innebærer at adgangen til å skjenke brennevin med lavere alkoholinhold enn 22 volumprosent utvides, ettersom brennevin med slikt relativt lavt alkoholinhold nå faller utenfor den strengest regulerte kategorien alkoholholdig drikk. Det presiseres imidlertid at grensen på 22 volumprosent relaterer seg til alkoholstyrken som vil være angitt på produktets originalemballasje, dvs. den emballasje produktet leveres i til skjenkestedet. Alkoholinholdet i den enkelte (utblandede) drink som skjenkes er således uten betydning for denne grensdragningen. Alternativ 1 og 2 gir dermed ikke anledning til å skjenke utblandede drinker basert på brennevin som i utgangspunktet, dvs. i originalflasken inneholdt 22 volumprosent alkohol eller mer. Se også merknadene til § 1-5.

Endringen i § 4-2 tredje ledd er av rent språklig karakter. Henvisningen til at bevillingen kan utvides til å omfatte «tilvirkning av øl og vin som ikke er tilsatt tilvirket alkohol» er erstattet med «tilvirkning av alkoholholdig drikk som ikke er brenne-

vin». Dette som følge av at definisjonen av brennevin nå vil omfatte all alkoholholdig drikk (også sterkvin) som er tilsatt tilvirket alkohol.

Til § 4-4

Normal- og maksimaltidene for skjenking av alkoholholdig drikk som følger av § 4-4 er uendret, men tidsinnskrenkningene som tidligere gjaldt for skjenking av øl og vin gjelder nå for all alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent. Tidsinnskrenkningene som tidligere gjaldt for skjenking av brennevin gjelder nå for alkoholholdig drikk med 22 volumprosent alkohol eller mer. Forbudet mot skjenking av brennevin på valg-dager er opphevet.

Til § 4-5

Endringen i bestemmelsens siste punktum er av rent språklig karakter, og innebærer at begrepene «øl og vin» er fjernet.

Til § 4-7

Det vises til merknadene til tilsvarende endring i § 3-9 nytt annet ledd om utøvelse av salgsbevilling.

Til § 5-2

Omfanget av bevilling til skjenking av alkoholholdig drikk på tog, fly, skip og i befalsmesser skal på samme måte som øvrige skjenkebevillinger baseres på en inndeling etter alkoholstyrke. Begrepene «øl» og «vin» er i § 5-2 første ledd nr. 1 og 2 erstattet med begrepet «alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent». Dette innebærer, på samme måte som i forhold til skjenkebevilling etter lovens kap. 4, at det også kan skjenkes brennevin som i originalemballasjen inneholder mindre enn 22 volumprosent alkohol. Se merkna-dene til § 4-2.

Til § 6-1

Bestemmelsen gjelder vilkårene for å få og utøve bevilling for tilvirkning av alkoholholdig drikk, herunder omfanget av slik bevilling. Som følge både av utviklingen av bevillingsordningen for import og engrossalg, og av innføringen av likebehandling av øl, vin og brennevin med samme alkoholinnhold, har lovens kap. 6 gjennomgått vesentlige tekniske endringer. Ettersom bevillingsordningen for tilvirkning av alkoholholdig drikk videreføres i sin nåværende form, er blant annet alle de bestemmelser i lovens nå opphevede kap. 3A som fremdeles har re-

levans for tilvirkningsbevillingene flyttet stort sett uendret til kap. 6. Alle bestemmelsene har imidlertid gjennomgått nødvendige språklige endringer som følge av at de nå kun gjelder bevilling til tilvirkning. Se de spesielle merknadene til §§ 6-3, 6-4, 6-5, 6-6, 6-7, 6-8, 6-9 og 6-10.

Tidligere fulgte det av 6-1 første ledd annet punktum at tilvirkningsbevilling kunne omfatte en eller flere typer alkoholholdig drikk. Bevilling for tilvirkning av brennevin har imidlertid ikke automatisk omfattet tilvirkning av vin og øl, slik systemet har vært for de kommunale skjenkebevillingene. § 6-1 er nå endret slik at bevillingen kan omfatte alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent som ikke er brennevin, brennevin, eller all alkoholholdig drikk. Videre fastslås det nå i § 6-1 første ledd tredje punktum (tidligere tredje ledd) at bevillingsplikten ikke gjelder tilvirkning til eget bruk av alkoholholdig drikk som ikke er brennevin (tidligere «vin og øl til eget bruk»). Innholdet i bestemmelsen om tilvirkning til eget bruk er uendret, dvs. at egenprodusert drikk kan blandes med lovlig innkjøpt brennevin, eksempelvis for å lage egen kirsebærlikør og lignende.

Til § 6-2

Bestemmelsen i § 6-2 om vilkår for tildeling av tilvirkningsbevilling er, med unntak av nødvendige språklige endringer som følge av at den nå bare gjelder bevilling for tilvirkning, identisk med tidligere § 3A-4 om vilkår for tildeling av bevilling til engrossalg.

Til § 6-3

Paragrafen er identisk med tidligere § 3A-5 om krav til søknaden.

Til § 6-4

Paragrafen er identisk med tidligere § 3A-6 om innhenting av uttalelser.

Til § 6-5

Paragrafen er identisk med tidligere § 3A-7 om opplysningsplikt.

Til § 6-6

Bestemmelsen i § 6-6 om utøvelse av tilvirkningsbevilling er en videreføring av § 3A-8. Bestemmelsen fastslår ikke lenger at den som har tilvirkningsbevilling dermed kan drive engroshandel. Det vises til at tilvirkning av alkoholholdig drikk vil forutsette

registrering som avgiftspliktig virksomhet hos toll- og avgiftsetaten, slik at adgangen til å drive engros- salg følger direkte av § 1-4c, se § 1-4c første ledd og merknadene til bestemmelsen.

Til § 6-7

Paragrafen er identisk med tidligere § 3A-9 om melding og godkjenning.

Til § 6-8

Bestemmelsen i § 6-8 om kontroll med utøvelsen av bevilling er en videreføring av § 3A-10. Kontroll med tilvirkningsbevilling skal som før tilligge departementet, og være delegert til Sosial- og helsedirektoratet. Bestemmelsen i § 3A-10 tredje ledd om at det skal føres et register med opplysninger om innehavere av engros- og tilvirkningsbevillinger, og hjemmelen for departementet til å gi forskrifter om føring og bruk av registeret, er overført til § 1-14, jf. de generelle merknadene i kap. 4.7.3, og merknadene til § 1-14.

Til § 6-9

Bestemmelsen i § 6-9 om bevillingsgebyr er en videreføring av § 3A-11. Den gjelder nå uttrykkelig bare gebyr for bevilling til tilvirkning. For øvrig er det materielle innhold uendret.

Til § 6-10

Bestemmelsen i § 6-10 om inndragning av bevilling er en videreføring av § 3A-12. Med unntak av en teknisk henvisningsendring i første ledd er bestemmelsens innhold uendret.

Til § 7-1

Det er bevillingsmyndigheten som beregner størrelsen på det konkrete bevillingsgebyret den enkelte bevillingshaver skal betale, og således fastsetter det konkrete gebyret som skal betales. Beregningen skjer på bakgrunn av opplysninger om omfanget av salg eller skjenking og størrelsen på gebyret. Departementet bestemmer gebyrsatsene for salg og skjenking av alkoholholdig drikk. Endringen i § 7-1 er i første rekke av språklig karakter, og skal foruten å gjennomføre prinsippet om likebehandling av alkoholholdig drikk med samme alkoholinnhold også i forhold til bevillingsgebyrene, klargjøre forholdet mellom departementets angivelse av generelle gebyrsatser og kommunenes fastsetting av det konkrete bevillingsgebyret for salg og skjenking av alkoholholdig drikk.

Til §§ 7-2 og 7-3

Korrekt registrert selskapsbetegnelse for Vinmonopolet er nå AS Vinmonopolet, og ikke som tidligere A/S Vinmonopolet. Bestemmelsenes materielle innhold er uendret.

Til § 8-3

§ 8-3 første ledd nr. 1 har gjennomgått en språklig endring. Bestemmelsen fastslo tidligere at forbudet mot å overdra eller ha i sin besittelse en gjærende eller gjæret udestillert væske ikke gjaldt væske bestemt til fremstilling av eller som var vin eller øl. Begrepene vin og øl er erstattet av «vare som ikke er brennevin». Som følge av at sterkvin vil omfattes av definisjonen av brennevin, innebærer dette en innstramming av gjeldende rett. Dette vil imidlertid være av liten eller ingen praktisk betydning.

Til § 8-4

Bestemmelsens overskrift er endret. Det materielle innholdet i bestemmelsen er uendret.

Til § 8-8

Som følge av endringen i § 1-5, er § 8-8 endret tilsvarende, jf. merknadene til § 1-5. Det tidligere forbudet mot kjøp av brennevin fra utsalg på vegne av noen som er under 20 år, er nå erstattet av et forbud som ikke lenger knytter seg til brennevinsdefinisjonen, men til en alkoholstyrke på 22 volumprosent alkohol eller mer. Brennevin/brennevinsbaserte drikker med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent omfattes av forbudet mot kjøp av annen alkoholholdig drikk for noen som er under 18 år.

Til § 8-11

Bestemmelsen er endret for å gjøre det klart at forbudet omfatter salg og skjenking av alkohol til personer som åpenbart er påvirket av rusmidler, hva enten det dreier seg om alkohol eller andre legale eller illegale rusmidler, i kombinasjon med alkohol eller alene. Hvilket, eller hvilke, rusmidler vedkommende i utgangspunktet er påvirket av, er ikke avgjørende for vurderingen av om det vil være forsvarlig å selge eller skjenke alkohol til vedkommende.

Hvorvidt en person er, eller må antas å bli, åpenbart påvirket, vil ikke bare avhenge av om vedkommende er synlig ruset, men også av graden av påvirkning. Det kreves fortsatt at rusmiddelpåvirkningen må være kvalifisert. Det kan vanskelig fastset-

tes mer detaljerte kriterier for denne i enkelte tilfeller vanskelige vurderingen. Den endring som nå er foretatt vil imidlertid avskjære tvil om hvorvidt personer som tydelig er påvirket av narkotika omfattes av forbudet.

Til § 9-2

Departementet har foretatt en generell språklig gjennomgang av eksisterende forskriftshjemler. I den forbindelse er hjemmelen i § 9-2 annet ledd for departementet til å gi forskrifter til utfylling av forbudet i første ledd, gitt en mer presis utforming. Bestemmelsens materielle innhold er uendret.

Til lov 19. juni 1931 nr 18 om Aktieselskapet Vinmonopolet

Det vises til de generelle merknadene i kap. 6.7.

Til lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter § 7 nytt annet ledd

Særavgiftsloven § 7 annet ledd gir nå hjemmel for Finansdepartementet til å bestemme at politiet, skattemyndighetene og Mattilsynet uten hinder av

taushetsplikt skal gi toll- og avgiftsetaten nødvendige opplysninger for behandling av søknader om registrering for avgift på alkoholholdige drikkevarer. En slik bestemmelse om opplysningsplikt for disse instansene er viktig for å ivareta behovet for å føre kontroll med at den som driver engrossalg av alkoholholdig drikk til enhver tid oppfyller vandelskravet, som nå vil følge av særavgiftsforskriften. Bestemmelsen er en videreføring av alkoholloven § 3A-7 om opplysningsplikt for politiet, avgiftsmyndighetene, skattemyndighetene, tollmyndighetene og næringsmiddeltilsynet i forbindelse med behandling av søknader om engrosbevilling. Se de generelle merknadene i kap. 4.7.1.

Sosialdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. og enkelte andre lover.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om lov om endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. og enkelte andre lover i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

om lov om endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. og enkelte andre lover

I

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

Lovens tittel skal lyde:

Lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (*alkoholloven*)

§ 1-3 skal lyde:

§ 1-3. Definisjon av alkoholholdig drikk

I denne lov brukes alkoholholdig drikk som fellesbetegnelse på drikker som inneholder mer enn 2,5 volumprosent alkohol, likevel slik at aldersgrensebestemmelsen i § 1-5 også får anvendelse på drikk mellom 0,7 og 2,5 volumprosent *alkohol*.

Med brennevin forstås drikk som inneholder tilvirket alkohol ublandet eller i blanding med andre produkter. Enhver drikk som *inneholder* 22 volumprosent alkohol *eller mer*, regnes som brennevin.

Som alkoholholdig drikk etter denne lov regnes ikke væsker som ved denaturering eller av andre grunner er uhensiktsmessig som berusningsmiddel og heller ikke væsker som bare er tilsatt den mengde alkohol som er nødvendig for oppløsning eller holdbarhet.

Bestemmelsene i denne lov gjelder ikke alkohol som i medhold av annen lov selges, kjøpes, utleveres eller sendes til medisinsk eller teknisk eller vitenskapelig bruk, eller sprit til desinfeksjonsbruk.

Departementet kan gi forskrifter om hvilke alkoholholdige produkter som skal regnes som alkoholholdig drikk, og om hvilke alkoholholdige drikker som skal regnes som brennevin. I tvilstilfelle kan departementet avgjøre spørsmålene med bindende virkning.

§ 1-4a skal lyde:

§ 1-4a. Bevillingsplikt

Salg, *skjenking* og tilvirkning av alkoholholdig drikk kan bare skje på grunnlag av bevilling etter denne lov.

Ny § 1-4c skal lyde:

§ 1-4c. *Registreringsplikt – engrossalg av alkoholholdig drikk*

Engrossalg av alkoholholdig drikk kan bare skje på grunnlag av registrering som avgiftspliktig virksomhet hos toll- og avgiftsetaten. Engrossalg med varer som det er betalt særavgift for kan likevel skje på grunnlag av registrering etter denne lov i samsvar med forskrifter gitt av departementet.

Engrossalg av alkoholholdig drikk som ikke skjer til kjøper i utlandet kan bare skje til den som har bevilling til detalj salg, skjenking eller tilvirkning av vedkommende drikk, eller som kan drive engrossalg. Engrossalg kan likevel ikke skje til den som bare har bevilling til salg eller skjenking for en enkelt bestemt anledning eller en ambulerende skjenkebevilling. Selgeren plikter å forvise seg om at kjøperen har nødvendig bevilling eller kan drive engrossalg.

Departementet kan gi forskrifter om adgang for den som driver engrossalg til å benytte alkoholholdig drikk som gave, lønn eller utbytte, samt å selge alkohol til ansatte til eget bruk.

Engrossalg skal utøves på en slik måte at de vilkår som er nevnt i denne lov og i bestemmelser gitt i medhold av loven til enhver tid er oppfylt, og for øvrig på en forsvarlig måte. Departementet kan gi forskrifter om innholdet i plikten til å sikre at virksomheten utøves i henhold til bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Kontroll med utøvelsen av engrossalg tilligger toll- og avgiftsetaten.

§ 1-5 skal lyde:

§ 1-5. Aldersgrense

Salg eller utlevering av alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent må ikke skje til noen som er under 18 år. Salg eller utlevering av alkoholholdig drikk med 22 volumprosent alkohol eller mer må ikke skje til noen som er under 20 år. Den som selger alkoholholdig drikk med 22 volumprosent alkohol eller mer må ha fylt 20 år, og den som selger annen alkoholholdig drikk må ha fylt 18 år.

Skjenking av alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 18 volumprosent må ikke skje til noen som er under 18 år. Skjenking av alkoholholdig drikk med 18 volumprosent alkohol eller mer må ikke skje til noen som er under 20 år. Den som skjenker alkoholholdig drikk med 18 volumprosent alkohol eller

mer må ha fylt 20 år, og den som skjenker annen alkoholholdig drikk må ha fylt 18 år.

Aldersgrensene i første og annet ledd for den som selger eller skjenker alkoholholdig drikk gjelder likevel ikke servitør med kokk- eller servitørfagbrev, eller ved salg av drikk som inneholder mellom 0,7 og 2,5 volumprosent alkohol når en person over 18 år har daglig tilsyn med salget. Departementet kan gi forskrifter om unntak fra aldersgrensebestemmelsene for lærlinger og andre under opplæring.

Departementet kan gi forskrifter om aldersgrensen for innførsel av alkoholholdig drikk.

§ 1-6 skal lyde:

§ 1-6. Bevillingsperioden

Kommunal bevilling til salg av alkoholholdig drikk med høyere alkoholinnhold enn 4,7 volumprosent kan gis for 4 år av gangen, og med opphør senest 30. juni året etter at nytt kommunestyre tiltrer.

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

Statlige skjenkebevillinger gis inntil videre.

Statlige *tilvirkningsbevillinger* gis inntil videre, men kan dersom særlige forhold tilsier det gis for en bestemt periode.

Dersom spørsmålet om fornyelse av gitt bevilling ikke er endelig avgjort innen bevillingsperiodens utløp, er bevillingen fortsatt gyldig inntil utgangen av den måned hvor endelig vedtak om ny bevilling er truffet, likevel ikke utover 3 måneder fra begynnelsen av den nye bevillingsperioden.

§ 1-7 tredje ledd skal lyde:

Kommunen kan pålegge søkeren å dokumentere de opplysninger som er nødvendige for å kunne ta stilling til om kravene i §§ 1-7b og 1-7c er oppfylt, *herunder ved behov pålegge søkeren å legge frem finansieringsplan, driftsbudsjett og likviditetsbudsjett for virksomheten.*

§ 1-7 nytt femte ledd skal lyde:

Kommunen kan delegere bevillingsmyndigheten til en interkommunal sammenslutning. Avgjørelser fattet av den interkommunale sammenslutningen kan påklages til vertskommunens klageorgan.

§ 1-7b skal lyde:

§ 1-7b. Krav til *vandel*

Bevillingshaver og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten, må ha utvist uklanderlig

vandel i forhold til alkohollovgivningen og bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål, samt skatte- og avgifts- og regnskapslovgivningen

Person som eier en vesentlig del av virksomheten eller av et selskap som driver virksomheten, som oppbærer en vesentlig del av dens avkastning eller som i kraft av sin stilling som leder har vesentlig innflytelse på den, vil alltid anses å ha vesentlig innflytelse på virksomheten.

I vurderingen av om en person har vesentlig innflytelse på virksomheten, kan det også tas hensyn til personens nærstående innflytelse på virksomheten. Med nærstående menes

- 1) ektefelle eller person som vedkommende bor sammen med i ekteskaplignende forhold
- 2) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje, samt søsken
- 3) ektefelle til eller person som bor sammen med person som nevnt i nummer 2 i ekteskaplignende forhold

Ved vurderingen av bevillingshavers og andre personers *vandel* etter første ledd kan det ikke tas hensyn til forhold som er eldre enn 10 år.

Departementet kan gi forskrifter om innholdet i og dokumentasjon av *vandelskravene*.

Vandelskravene gjelder ikke for bevilling til AS Vinmonopolet, *for adgang til å drive engrossalg etter § 1-4c, eller for bevilling etter § 5-3 og kapittel 6.*

§ 1-7c skal lyde:

§ 1-7c. Styret og stedfortreder

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

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

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

Styrer og stedfortreder må ha utvist uklanderligandel i forhold til alkohollovgivningen og bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål.

Ved vurderingen av styrers og stedfortredersandel etter fjerde ledd, kan det ikke tas hensyn til forhold som er eldre enn 10 år.

På anmodning fra bevillingsmyndigheten har styrer og stedfortreder plikt til å legitimere seg.

Departementet kan gi forskrifter om innholdet i og dokumentasjon av vandels- og kvalifikasjonskravene, herunder om betaling for avleggelse av prøve. *Departementet kan gi forskrifter om det nærmere innholdet i styrers og stedfortreders plikt til å sikre at bevillingen utøves i henhold til bestemmelser gitt i medhold av denne lov.*

§ 1-8 tredje ledd skal lyde:

En bevilling kan også inndras dersom det skjer gjentatt narkotikaomsetning på skjenkestedet, eller dersom det ved skjenkestedet skjer gjentatt diskriminering av grunner som nevnt i straffeloven § 349a.

§ 1-9 skal lyde:

§ 1-9. Kontroll med salgs- og skjenkebevillinger

Kontroll med utøvelsen av kommunal bevilling til skjenking av alkoholholdig drikk, salg av alkoholholdig drikk med høyst 4,7 volumprosent alkohol og statlig bevilling etter § 5-3 første ledd tilligger kommunen.

Kontroll med utøvelsen av statlig bevilling etter §§ 5-2 og 5-3 annet ledd tilligger departementet.

Bevillingsmyndigheten kan når som helst kreve tilgang til salgs- og skjenkestedets lokaler og regnskaper, herunder kreve å få nødvendige opplysninger om regnskap og drift fra bevillingshaver. Bevillingshaver plikter uten erstatning eller vederlag å utlevere nødvendige vareprøver til bevillingsmyndigheten.

Departementet kan gi forskrifter om kontroll med salg og skjenking og om utøvelsen av kontrollen.

Departementet kan gi forskrifter om internkontroll for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av denne lov overholdes.

§ 1-10 første ledd skal lyde:

Bevillingen faller bort ved overdragelse av virksomheten. Det samme gjelder ved overdragelse av alle eller en dominerende andel av aksjene eller andelene i et selskap som eier slik virksomhet. Virksomheten kan likevel fortsette på den tidligere bevilling i inntil tre måneder, så fremt bevillingsmyndigheten er underrettet om dette og det søkes om ny bevilling uten ugrunnet opphold, og senest innen 30 dager, etter overdragelsen. Dersom søknad om ny be-

villing ikke er endelig avgjort av kommunen innen tre måneder, kan kommunen gi tillatelse til at det drives videre på den tidligere bevilling i inntil ytterligere en måned. Alkoholholdig drikk som inngår i varebeholdningen, kan overdras sammen med virksomheten etter forskrifter gitt av departementet.

§ 1-12 oppheves.

§ 1-13 oppheves.

§ 1-14 skal lyde:

§ 1-14. Opplysninger til statistiske formål mv

Departementet kan gi forskrifter om plikt for bevillingshaver og den som driver engrossalg til å avgi opplysninger til statistiske formål.

Det skal føres et register med opplysninger om innehavere av bevillinger etter denne lov, og over de som kan drive engrossalg. Departementet kan gi forskrifter om føring og bruk av registeret, og om bevillingsmyndighetenes og toll- og avgiftsetatens plikt til å avgi opplysninger til registeret.

§ 1-15 tredje ledd skal lyde:

Bestemmelsen gjelder ikke statlige bevillinger etter kapittel 6.

§ 2-1 skal lyde:

§ 2-1. Retten til innførsel av alkoholholdig drikk

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

Etter forskrifter gitt av departementet kan alkoholholdig drikk likevel innføres av AS 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.

§ 2-2 skal lyde:

§ 2-2. Retten til utførsel av alkoholholdig drikk

Som ledd i næringsvirksomhet kan alkoholholdig drikk bare utføres av den som har tilvirkningsbevilling eller som kan drive engrossalg.

§ 3-1 skal lyde:

§ 3-1. Retten til salg av alkoholholdige drikker

Salg av alkoholholdig drikk med høyere alkoholinhold enn 4,7 volumprosent kan bare foretas av AS Vinmonopolet på grunnlag av kommunal bevilling.

Salg av annen alkoholholdig drikk enn nevnt i

første ledd kan bare foretas på grunnlag av kommunal bevilling. Det gjelder også der salget skal drives av et selskap som helt eller delvis eies av kommunen. Bevillingen gjelder for et bestemt lokale og en bestemt type virksomhet. Salgsbevilling kan ikke utøves sammen med skjenkebevilling i samme lokale.

Bevilling etter annet ledd kan utvides til å omfatte innførsel av *annen alkoholholdig drikk* 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 annet 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. Bevilling til salg av alkoholholdig drikk med høyere alkoholinnhold enn 4,7 volumprosent til AS Vinmonopolet kan bare gis dersom det også gis bevilling til salg av *annen alkoholholdig drikk* i kommunen.

AS Vinmonopolet kan ikke inneha bevilling til salg av alkoholholdig drikk som ikke omfattes av selskapets enerett etter første ledd eller tilvirkningsbevilling, og kan ikke drive engrossalg av alkoholholdig drikk.

AS Vinmonopolet skal ikke forskjellsbehandle leverandører og produkter på grunnlag av nasjonalitet eller opprinnelsesland. Departementet kan gi forskrifter om innkjøp, produktutvalg, leveringsbetingelser og prisfastsetting.

Det kan bare selges alkoholholdig drikk som er levert av en som har *tilvirknings- eller salgsbevilling eller som kan drive engrossalg*, eller som er innført med hjemmel i tredje ledd eller av AS Vinmonopolet med hjemmel i § 2-1 annet ledd.

§ 3-3 skal lyde:

§ 3-3. Fastsettelse av antall salgsbevillinger for AS Vinmonopolet

Departementet kan fastsette høyeste antall salgsbevillinger og fordelingen av disse. Kommunestyret fastsetter det høyeste antall utsalgssteder for AS Vinmonopolet innen kommunen og godkjenner deres beliggenhet. *Bestemmelsen i § 1-7a første ledd første punktum gjelder tilsvarende.*

§ 3-4 skal lyde:

§ 3-4. Tidsinnskrenkninger for salg *fra AS Vinmonopolets utsalg*

Salg fra AS Vinmonopolets *utsalg* kan skje fra kl. 08.30 til kl. 18.00. På dagen før søn- og helligdager skal salget opphøre kl. 15.00. Dette gjelder ikke dagen før Kristi Himmelfartsdag. *Åpningstiden for AS Vinmonopolets utsalg kan likevel ikke være lengre enn fastsatt salgstid for annen alkoholholdig drikk i kommunen.*

Åpningstiden for AS Vinmonopolets *utsalg* fastsettes av departementet. Departementet kan bestemme at salgstiden skal begrenses til ukens 5 første hverdager.

Salg *fra AS Vinmonopolets utsalg* er forbudt på søn- og helligdager, 1. og 17. mai, jul-, nyttårs-, påske- og pinseaften og på *stemmedagene* for stortingsvalg, fylkestingsvalg, *kommunestyrevalg* og på folkeavstemning vedtatt ved lov.

Overskriften til punkt III i kapittel 3 skal lyde:

III. Salg av *alkoholholdig drikk med høyst 4,7 volumprosent alkohol*

§ 3-7 skal lyde:

§ 3-7. Tidsinnskrenkninger for salg og utlevering av *alkoholholdig drikk med høyst 4,7 volumprosent alkohol*

Salg og utlevering av *alkoholholdig drikk med høyst 4,7 volumprosent alkohol* kan skje fra kl. 08.00 til kl. 18.00. På dager før søn- og helligdager skal salget opphøre kl. 15.00. Dette gjelder ikke dagen før Kristi Himmelfartsdag.

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

Salg og utlevering av *drikk som nevnt i første ledd skal* ikke skje på søn- og helligdager, 1. og 17. mai, og på *stemmedagene* for stortingsvalg, fylkestingsvalg, kommunestyrevalg og folkeavstemning vedtatt ved lov.

§ 3-8 skal lyde:

§ 3-8. Salgssteder som ikke kan gis bevilling

Departementet kan *gi forskrifter om at* visse typer salgssteder ikke skal kunne gis bevilling til salg av *alkoholholdig drikk*.

§ 3-9 nytt annet ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter som utfyller og presiserer innholdet i plikten til å utøve bevillingen i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.

Kapittel 3A oppheves.

§ 4-1 skal lyde:

§ 4-1. Skjenking av alkoholholdige drikker

Det kan ikke gis bevilling til salg og skjenking i

samme lokale. *Flere skjenkebevillinger til samme lokale kan bare gis til én bevillingshaver, med mindre det i bevillingene fastsettes skjenketider som ikke er overlappende, jf. § 4-4.*

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

§ 4-2 første ledd skal lyde:

Bevillingen kan gjelde alkoholholdig drikk med høyst 4,7 volumprosent alkohol, alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent eller all alkoholholdig drikk.

§ 4-2 tredje ledd skal lyde:

Bevillingen kan utvides til å omfatte tilvirkning av *alkoholholdig drikk* som ikke er *brennevin*, eller til innførsel av *slik alkoholholdig drikk* som bevillingen *gjelder*, for skjenking i egen virksomhet. Bevillinger gitt for en bestemt del av året eller for en enkelt bestemt anledning, jf. § 1-6 *annet* 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.

§ 4-4 skal lyde:

§ 4-4. Tidsinnskrenkninger for skjenking av alkoholholdige drikker

Skjenking av *alkoholholdig drikk med 22 volumprosent alkohol eller mer* kan skje fra kl. 13.00 til 24.00. Skjenking av *annen alkoholholdig drikk* kan skje fra kl. 08.00 til 01.00.

Kommunestyret kan generelt for kommunen eller for det enkelte skjenkested innskrenke eller utvide tiden for skjenking i forhold til det som følger av første ledd.

Fastsatt skjenketid kan utvides for en enkelt anledning.

Skjenking av alkoholholdig drikk med 22 volumprosent alkohol eller mer er forbudt mellom kl. 03.00 og 13.00. Skjenking av annen alkoholholdig drikk er forbudt mellom kl. 03.00 og 06.00.

Tiden for skjenking av *alkoholholdig drikk med 22 volumprosent alkohol eller mer* kan ikke fastsettes utover den tid det kan skjenkes *annen alkoholholdig drikk*.

Konsum av utskjenket alkoholholdig drikk må opphøre senest 30 minutter etter skjenketidens utløp.

På overnattingssteder kan det skjenkes *alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent* til overnattingsgjester uten hensyn til begrensningene i denne paragraf.

§ 4-5 siste punktum skal lyde:

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

§ 4-7 nytt annet ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter som utfyller og presiserer innholdet i plikten til å utøve bevillingen i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.

§ 5-2 første ledd skal lyde:

Departementet kan etter å ha innhentet nødvendige uttalelser gi

1. bevilling til å skjenke *alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent* på tog som er kollektive transportmidler
2. bevilling til å skjenke *alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent* om bord i fly på innenlandske flyvninger
3. bevilling til å skjenke alkoholholdig drikk om bord i skip som er kollektive transportmidler, og om bord i cruiseskip på turer av flere dagers varighet

§ 5-2 tredje ledd skal lyde:

Bevilling etter første ledd nr. 3 til skjenking om bord i skip som er kollektive transportmidler, gir videre bare rett til å skjenke *alkoholholdig drikk med 22 volumprosent alkohol eller mer* dersom skipet går i fart mellom Norge og utlandet eller i kystfart over fire dagers varighet.

§ 5-3 første og annet ledd skal lyde:

Befalsmesser som drives i samsvar med retningslinjene for slik virksomhet kan gis bevilling av departementet til å skjenke *alkoholholdig drikk*.

Når særlige grunner tilsier det, kan departementet gi *Forsvaret* og Direktoratet for *samfunnsikkerhet og beredskap* adgang til å gi skjenkebevilling til befalsmesser ved anlegg som av hensyn til rikets sikkerhet er sikkerhetsgradert.

§ 6-1 skal lyde:

§ 6-1. Tilvirkning av alkoholholdig drikk

Tilvirkning av alkoholholdig drikk kan bare skje på grunnlag av bevilling gitt av departementet, eller tillatelse etter § 4-2 tredje ledd. *Bevillingen kan omfatte alkoholholdig drikk som ikke er brennevin, brennevin, eller all alkoholholdig drikk. Bevillingsplikten gjelder ikke tilvirkning til eget bruk av alkoholholdig drikk som ikke er brennevin.*

Tilvirkningsanlegget skal være innrettet på tilfredsstillende måte. Departementet kan gi forskrifter om *dette*.

Ny § 6-2 skal lyde:

§ 6-2. Vilkår for tildeling av tilvirkningsbevilling

Tilvirkningsbevilling gis dersom følgende vilkår er oppfylt:

1. *Bevillingshaver, og person som eier en vesentlig del av virksomheten eller av selskap som driver virksomheten eller oppbeholder en vesentlig del av dens inntekter eller i kraft av sin stilling som leder har vesentlig innflytelse på den, har utvist uklanderlig vandel i forhold til lovgivning av betydning for hvordan virksomheten skal utøves, herunder alkohollovgivningen, tollavgivningen, skatte- og avgiftslovgivningen, regnskaps- og selskapslovgivningen og næringsmiddelavgivningen.*
2. *Det er stilt tilfredsstillende sikkerhet for oppfyllelse av krav på alkoholavgift.*
3. *Varelageret er tilfredsstillende sikret.*
4. *Bevillingshaver ikke driver annen virksomhet som er uforenlig med tilvirkning av alkoholholdig drikk.*

Departementet kan gi forskrifter til utfylling av denne paragrafen.

Ny § 6-3 skal lyde:

§ 6-3. Krav til søknaden

Søknaden skal være skriftlig og være ledsaget av et søknadsgebyr. Søkeren skal i søknaden uoppfordret fremlegge de opplysninger som er nødvendige for å kunne ta stilling til om lovens krav for å tildele bevilling er oppfylt. Den skal også inneholde opplysninger om annen virksomhet søkeren driver.

Departementet kan gi forskrifter om hvilke krav som skal stilles til søknaden og om søknadsgebyret.

Ny § 6-4 skal lyde:

§ 6-4. Innhenting av uttalelser

Før søknaden avgjøres skal det innhentes uttalelse fra politiet, avgiftsmyndighetene, skattemyndighetene, tollmyndighetene og Mattilsynet.

Ny § 6-5 skal lyde:

§ 6-5. Opplysningsplikt

Politiet, avgiftsmyndighetene, skattemyndighetene, tollmyndighetene og Mattilsynet plikter uten hinder av taushetsplikt å gi de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av saker etter dette kapittel.

Ny § 6-6 skal lyde:

§ 6-6. Utøvelse av tilvirkningsbevilling

Bevillingen skal utøves på en slik måte at de vilkår som er nevnt i bevillingsvedtaket, i denne lov og i bestemmelser gitt i medhold av loven, til enhver tid er oppfylt, og for øvrig på forsvarlig måte. Departementet kan stille nye vilkår dersom dette er nødvendig for å sikre gjennomføringen av loven.

Den som har tilvirkningsbevilling har ansvaret for at distribusjonen av varene skjer i betryggende former og i samsvar med regler gitt i eller i medhold av denne lov, fra produksjonsstart eller det tidspunkt varene ankommer til landet og til de er levert annen bevillingshaver. Dette gjelder selv om distribusjonen er overlatt til andre.

Dersom tapping eller andre deler av virksomheten er overlatt til andre, har bevillingshaver ansvar for at det skjer i betryggende former og i samsvar med regler gitt i eller i medhold av denne lov.

Departementet kan gi forskrifter om distribusjon og tapping. Departementet kan også gi forskrifter om plikt for bevillingshaver til å avgi opplysninger til statistiske formål.

Ny § 6-7 skal lyde:

§ 6-7. Melding og godkjenning

Før bevilling tas i bruk skal melding om dette sendes departementet. Videre skal det gis melding før virksomheten nedlegges eller avbrytes. Det skal gis melding om etablering eller nedleggelse av lager, om endringer i ledelsen av virksomheten og om overdragelse av vesentlige deler av aksjene eller selskapsandeler. Videre skal det også gis melding dersom virksomhetens omfang endres vesentlig og om andre forhold som har betydning for kontrollen med virksomheten.

Nytt lager eller endring av et lagers innretning må godkjennes av bevillingsmyndigheten før endringen iverksettes. Tilsvarende gjelder dersom nytt tapperi tas i bruk, eller et tapperis innretning endres.

Ny § 6-8 skal lyde:

§ 6-8. Kontroll med utøvelsen av tilvirkningsbevillingen

Kontrollen med utøvelsen av tilvirkningsbevilling tilligger departementet.

Departementet kan når som helst kreve tilgang til virksomhetens lokaler og til dens regnskaper. Bevillingshaver plikter å gi de nødvendige opplysninger om regnskap og drift for at kontrollen kan gjennomføres. Bevillingshaver plikter uten erstatning å utlevere nødvendige vareprøver.

Departementet kan gi forskrifter om kontrollen med utøvelsen av bevillingen. Departementet kan også gi forskrifter om internkontroll og regnskapsførsel for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av denne lov overholdes.

Ny § 6-9 skal lyde:

§ 6-9. Bevillingsgebyr

For bevilling til tilvirkning av alkoholholdig drikk skal det betales et årlig gebyr som beregnes på grunnlag av omsatt mengde av alkoholholdig drikk. Departementet fastsetter et minstegebyr som skal innbetales

før bevillingen utøves og ikke senere enn 1. februar i de påfølgende år.

Departementet kan gi forskrifter om beregning og innbetaling av gebyret.

Ny § 6-10 skal lyde:

§ 6-10. Inndragning av bevilling

Departementet kan inndra bevillingen dersom vilkårene som nevnt i § 6-2 ikke lenger er oppfylt eller bevillingshaver for øvrig ikke oppfylder sine forpliktelser etter denne loven eller ved overtredelse av annen lovgivning som står i sammenheng med denne lovs formål.

Bevillingen skal inndras hvis den ikke lenger utøves.

Overskriften til kapittel 7 skal lyde:

Kapittel 7. Gebyrer, avgifter og anvendelse av AS Vinmonopolets overskudd

§ 7-1 første og annet ledd skal lyde:

For bevilling til salg av alkoholholdig drikk med høyst 4,7 volumprosent alkohol og til skjenking av alkoholholdig drikk skal det betales et årlig bevillingsgebyr som beregnes i forhold til forventet omsatt mengde alkoholholdig drikk.

Departementet gir forskrifter om gebyrsatser og innbetaling av gebyret. For bevilling som gjelder skjenking ved en enkelt bestemt anledning og ambulerende bevilling, kan departementet bestemme en særskilt gebyrsats. Bevillingsmyndigheten fastsetter gebyret.

§ 7-2 første ledd skal lyde:

AS Vinmonopolet betaler hvert år en avgift til statskassen.

§ 7-3 skal lyde:

§ 7-3. Statens andel av AS Vinmonopolets overskudd

I forbindelse med statsbudsjettet fastsetter Stortinget hvert år en andel av AS Vinmonopolets nettooverskudd som overføres til statskassen.

§ 8-3 første ledd nr. 1 skal lyde:

1. at væsken er bestemt til framstilling av eller er vare som ikke er brennevin

§ 8-4 overskrift skal lyde:

§ 8-4. Preparater som anvendes til alkoholholdig drikk

§ 8-8 skal lyde:

§ 8-8. Ulovlig kjøp

Det er forbudt å kjøpe alkoholholdig drikk med 22 volumprosent alkohol eller mer på vegne av noen

som er under 20 år eller annen alkoholholdig drikk for noen som er under 18 år.

§ 8-11 skal lyde:

§ 8-11. Forbud mot salg og skjenking til rusmiddel-påvirkede personer

Det er forbudt å selge eller skjenke alkoholholdig drikk til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler, eller skjenke alkoholholdig drikk på en slik måte at vedkommende må antas å bli åpenbart påvirket.

§ 9-2 annet ledd skal lyde:

Departementet gir forskrifter om avgrensning, utfylling, gjennomføring av og unntak fra bestemmelsene i første ledd. Departementet kan gjøre ytterligere unntak fra forbudene når særlige grunner foreligger.

II

I lov 19. juni 1931 nr. 18 om Aktieselskapet Vinmonopolet gjøres følgende endringer:

§ 9 første ledd skal lyde:

Selskapet skal ha en bedriftsforsamling på 12 medlemmer. 2/3 av medlemmene med varamedlemmer oppnevnes av Kongen. 1/3 av medlemmene med varamedlemmer velges av og blant de ansatte. Funksjonstiden er 2 år.

§ 9 tredje ledd skal lyde:

Bedriftsforsamlingen er beslutningsdyktig når minst 9 medlemmer er til stede. I tilfelle stemmelikhet, gjør lederens stemme utslaget.

§ 15 skal lyde:

§ 15. Kongen fastsetter godtgjørelsen til styrets, bedriftsforsamlingens og kontrollkomiteens medlemmer. Styret fastsetter lønnen til administrerende direktør.

IV

I lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter gjøres følgende endring:

§ 7 nytt annet ledd skal lyde:

Departementet kan bestemme at politiet, skattemyndighetene og Mattilsynet uten hinder av taushetsplikt plikter å gi toll- og avgiftsetaten nødvendige opplysninger for behandling av søknader om registrering for avgift på alkoholholdige drikkevarer.

V

I lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. gjøres følgende endring:

§ 4A-6 annet ledd skal lyde:

Dersom en nødsituasjon etter § 4A-5 *tredje* ledd bokstavene a og b gjør det nødvendig å skjerme tjenstemottakeren fra andre personer, skal skjermingen foregå i et ordinært beboelsesrom med ulåst dør. Sikkerhetsmessige hensyn kan unntaksvis tilsi at døren låses. Vedkommende skal i alle tilfeller holdes under oppsyn, og skjermingen skal avbrytes straks situasjonen er brakt under kontroll.

VI

Endringen i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. trer i kraft straks. For øvrig gjelder

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

VII

1. Kongen kan gi nærmere overgangsbestemmelser.
2. Innehaver av skjenkebevilling som ved lovens ikrafttredelse har bevilling til skjenking av øl eller øl/vin, kan uten forutgående søknad skjenke også annen alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent inntil bevillingen utløper.
3. Innehavere av skjenkebevilling som benytter seg av adgangen til å skjenke alkoholholdig drikk som ikke er nevnt i gjeldende bevilling, skal gi melding om slik utvidelse av virksomheten til bevillingsmyndigheten.

