

## HØRINGSNOTAT

**Forslag om opphevelse av lov av 13. juni 1997 nr. 55 om serveringsvirksomhet (serveringsloven)**

## Innhold

Kapittel 1 Bakgrunn for og sammendrag av forslaget .....	2
Kapittel 2 Serveringslovens bakgrunn og formål .....	3
Kapittel 3 Gjeldende rett .....	5
3.1 Innledning .....	5
3.2 Bevillingssystemet .....	5
3.2.1 Lovens virkeområde .....	5
3.2.2 Vilkår for å få bevilling .....	5
3.2.3 Hvem bevilling gis til .....	6
3.2.4 Bortfall, suspensjon og tilbakekall av bevilling .....	6
3.2.5 Rett til midlertidig drift .....	7
3.3 Klage og omgjøring .....	7
3.4 Diverse bestemmelser .....	7
3.5 Forskrifter til serveringsloven .....	7
3.5.1 Forskrift 18. januar 2000 om etablererprøve for daglig leder av serveringssted .....	7
3.6 Forholdet mellom serveringsloven og alkoholloven .....	8
3.7 Øvrig lovgivning som regulerer serveringsvirksomhet .....	9
Kapittel 4 Serveringsnæringen .....	9
4.1 Om norsk serveringsnæring .....	9
4.2 Kriminalitetsbildet i serveringsnæringen .....	10
Kapittel 5 utfordringer ved serveringslovens bevillingssystem og departementets endringsforslag .....	12
5.1 Innledning .....	12
5.2 Samfunnsmessige behov som må ivaretas gjennom regulering av serveringsvirksomhet .....	12
5.3 Departementets vurdering av om serveringsloven virker etter sitt formål .....	13
5.4 Departementets vurdering av behovet for myndighetenes vandelsvurdering .....	15

5.5 Departementets vurdering av behovet for et særskilt krav om daglig leder .....	16
5.6 Departementets vurdering av behovet for krav om etableringsprøve .....	17
5.7 Departementets vurdering av kommunens adgang til sanksjoner gjennom suspensjon og tilbakekall av bevilling.....	18
5.8 Kontrollvirksomhet.....	20
5.9 Bevillingssystemet er ressurskrevende for næringen og offentlige myndigheter .....	20
5.10 Oppsummering.....	21
Kapittel 6 Øvrige bestemmelser.....	22
6.1 Innledning .....	22
6.2 Politiets adgang til inspeksjon av serveringssteder.....	22
6.3 Politiets adgang til midlertidig stenging av serveringssted .....	22
6.4 Politiets adgang til permanent stenging av serveringssted .....	23
6.5 Tilbakeholdsrett .....	23
6.6 Åpningstider.....	23
6.7 Politiets adgang til bortvisning av personer og mulighet til å nekte adgang ved serveringssteder for kortere eller lengre tid .....	24
6.8 Politiets adgang til å kreve ordensvakter ved serveringssteder .....	25
Kapittel 7 Alternative forslag som har vært vurdert .....	27
Kapittel 8 Økonomiske og administrative konsekvenser.....	27
8.1 Konsekvenser for det offentlige.....	27
8.2 Konsekvenser for næringsdrivende.....	27
Kapittel 9 Lovforslag .....	27

## Kapittel 1 Bakgrunn for og sammendrag av forslaget

Nærings- og fiskeridepartementet fremmer i dette høringsnotatet forslag om opphevelse av lov av 13. juni 1997 nr. 55 om serveringsvirksomhet (serveringsloven) med tilhørende forskrift og rundskriv. Enkelte bestemmelser foreslås videreført i annen lovgivning.

Forslaget er ledd i departementets arbeid med opprydning i eget regelverk. Formålet med gjennomgangen har vært å belyse om det er behov for særregulering av serveringsbransjen, og i hvilken grad de enkelte bestemmelser på en hensiktsmessig måte bidrar til å oppnå lovens formål. Det er også vurdert i hvilken grad målet om å redusere kriminalitet i bransjen er nådd og hvordan annen lovgivning påvirker forholdene i bransjen slik at en fortsatt særregulering eventuelt vil anses unødvendig. Vi har også vurdert spørsmål knyttet til om nytten av regulering for samfunnet overstiger kostnadene av reguleringen.

Departementet har basert sine vurderinger på egne erfaringer med loven, på tilbakemeldinger fra kommuner og på informasjon som er fremkommet i kontakt med bransjeaktører og

bransjeorganisasjoner. Vi har også vurdert behovet for loven i lys av hva som bør reguleres ved drift av serveringssteder. Damvads rapport *Utredning om norsk serveringsnæring* er også en del av grunnlaget.

Serveringsnæringen har vært og er fremdeles en næring som er utsatt for kriminalitet i og i tilknytning til virksomhetene. Serveringsbransjen er underlagt lovreguleringer som retter seg spesifikt mot bransjen, i tillegg til generell lovgivning som retter seg mot næringsvirksomhet. Det er departementets vurdering at den øvrige lovgivningen, med tilhørende kontroll- og tilsynsvirksomhet, dekker det som bør lovreguleres ved drift av serveringssteder, på en tilstrekkelig måte.

Etter vår vurdering bidrar serveringsloven i sin nåværende form i liten grad til å oppnå sine formål. Vi mener loven i liten grad fungerer som et etableringshinder for de useriøse aktørene slik den er tenkt. Slik loven er bygd opp, er den egnet til omgåelser, for eksempel stråmannvirksomhet, ved at bevilling utstedes til personer man i utgangspunktet ønsker å holde utenfor bransjen. Det er også en utfordring at aktører starter opp og driver serveringsvirksomhet uten bevilling. Dette må også sees i lys av den øvrige regelverksituasjonen overfor bransjen slik den er i dag.

Slik regelverksituasjonen overfor bransjen er i dag, er alle sider som bør reguleres ved drift av serveringssteder, allerede regulert gjennom annen lovgivning. Her ivaretas hensyn til mattrygghet, forsvarlig alkoholservering, motvirke arbeidsmiljøkriminalitet og skatte- og avgiftsunnlaterelser og generell kriminalitet. Bransjen opplever ikke loven som et bidrag til å bedre forholdene i næringen slik den er tenkt. Etter en samlet vurdering mener departementet at serveringsloven ikke er et egnet virkemiddel for å møte de utfordringene bransjen står overfor. Konsekvensene av å oppheve loven vil være begrensede, sett i lys av den øvrige lovgivningen.

Sundvolden-erklæringen understreker at forenkling for næringslivet er et viktig mål for regjeringen. Etter departementets vurdering fungerer ikke serveringsloven etter sitt formål, og medfører unødige kostnader for næringslivet. For eksempel forsinker bevillingsprosessen oppstart av virksomheten og medfører direkte kostnader ved gebyr for avleggelse av etablererprøven, i tillegg til tid til opplæring og avleggelse av prøven. Nyttien av loven overstiger ikke kostnadene reguleringen medfører for næringsdrivende og det offentlige. Vi anser derfor at opphevelse av loven er et godt forenklingstiltak for næringsdrivende og offentlige myndigheter.

## Kapittel 2 Serveringslovens bakgrunn og formål

Serveringsloven trådte i kraft 1. januar 1998. Loven erstattet tidligere lov av 3. juni 1983 nr. 52 om overnattings- og serveringssteder (hotellova).

Daværende Nærings- og energidepartementet oppnevnte i januar 1995 et utvalg som skulle gjennomgå og komme med forslag til revisjoner av hotelloven. I sin utredning konkluderte Hotellovutvalget med at det ikke lenger var nødvendig å videreføre en særlov for

overnattingsnæringen. For serveringsnæringen ble det lagt frem to alternative løsninger – en løsning med en særlov og en alternativ løsning uten en egen særlov.

Bakgrunnen for forslagene til utvalget var tre utredninger om restaurantbransjen:

- *Næringslovutvalgets utredning om reiselivsnæringen del I*
- *Rapport fra Arbeidsgruppen for gjennomgang av forholdene i restaurantbransjen, herunder Melhus-rapporten*
- *Niels Kristian Axelsens rapport om konkurskriminalitet og skatt- og avgiftsunndragelser i restaurantbransjen i Oslo 1992-1994*

Næringslovutvalgets utredning konkluderte med at hotelloven burde oppheves i sin helhet. Etter utvalgets mening ga ingen av de hensynene som lå bak, tilstrekkelig grunn til å opprettholde loven og bevillingssystemet. Mulighetene til reaksjoner fantes i den øvrige lovgivningen og etter utvalgets mening burde man "i den grad det er praktisk mulig, og det ikke foreligger spesielle hensyn som gjør særbehandling av enkelte grupper nødvendig (..) ha generelle regler som gjelder for alle".

De to øvrige rapportene beskrev imidlertid betydelige problemer med kriminalitet i og i tilknytning til serveringsbransjen. På bakgrunn av dem anbefalte hotellovutvalget enstemmig alternativet med forslag til ny serveringslov med et bevillingssystem.

Serveringsloven skulle være et virkemiddel for å få slutt på den næringspolitisk uheldige utviklingen og samtidig ivareta bransjens behov for klare og forutsigbare rammevilkår. Etter formålsbestemmelsen i § 1 skal loven sikre forsvarlig drift av serveringssteder av hensyn til næringen, gjestene og samfunnet for øvrig, og bidra til å gi serveringssteder stabile og forutsigbare rammevilkår. Loven skal også bidra til å hindre illojal konkurranse (aktører som skaffer seg konkurransefortrinn gjennom useriøs virksomhet, som bruk av smuglervarer eller brudd på arbeidsmiljølovgivningen). Det bakenforliggende målet er å motvirke generell kriminalitet i bransjen.

I 2006/2007 ble serveringsloven revidert. Revisjonen bestod i mindre endringer og tilpasninger for å oppnå større effekt i arbeidet med å redusere kriminalitet i bransjen, i tillegg til økt harmonisering med enkelte bestemmelser i alkoholloven. I Ot.prp. nr. 69 (2006-2007) fremgår det at utviklingen i bransjen ikke hadde bedret seg nevneverdig siden loven trådte i kraft. Det ble stilt spørsmål ved serveringslovens bidrag til å bekjempe kriminalitet i bransjen. Man så det likevel slik at det var et behov for å holde fast ved en lov som spesielt rettet seg mot problematikken. Forarbeidene beskriver serveringsloven som et supplement som gjør det mulig å se lovbrudd i sammenheng over tid og til å koordinere tiltak for å hindre en useriøs virksomhet. Etter serveringsloven og de andre lovene som regulerer bransjen, kan man føre tilsyn og gi sanksjoner ved brudd. Sammenliknet med den øvrige lovgivningen har serveringsloven et mer preventivt formål. I tillegg til å gi sanksjoner kan man hindre personer med kriminell bakgrunn i å starte opp og etablere seg i bransjen.

## Kapittel 3 Gjeldende rett

### 3.1 Innledning

Serveringsloven gjelder serveringssteder som drives som næringsvirksomhet. Loven omfatter i hovedsak et bevillingssystem. Bevilling gis til innehaveren, som kan være en fysisk eller juridisk person. Serveringssteder skal ha en daglig leder, og det stilles krav til daglig leders kvalifikasjoner og egnethet. Bevillingene er ikke tidsbegrenset.

Det er den kommune der serveringsstedet er lokalisert, som gir bevilling og som eventuelt trekker den tilbake. Det er klageadgang til fylkesmannen, og politiet kan håndheve endelige vedtak om opphør av rett til å drive serveringssted. De fleste bestemmelsene i loven gjelder bevillingssystemet, og i det følgende redegjøres det nærmere for kravene til en serveringsbevilling.

### 3.2 Bevillingssystemet

#### 3.2.1 Lovens virkeområde

Serveringsloven gjelder både etablering og drift av serveringssteder, jf. § 2 første ledd. Kriteriene er at det serveres mat eller drikke og at forholdene ligger til rette for at maten spises på stedet. Typiske eksempler på serveringssteder er restauranter, kafeer, kafeteriaer, puber og gatekjøkken. Cateringvirksomhet faller utenfor lovens virkeområde, da den kjennetegnes av at maten spises et annet sted. Enkelte andre virksomheter faller utenfor loven fordi man har ansett regulering unødvendig. Dette gjelder blant annet sykehus og andre helseinstitusjoner, statlig drevet virksomhet til bruk for eget personell, serveringsvirksomhet på fly, tog og lignende, samt på oljeplattformer, jf. § 2 annet ledd.

Det er de reelle forholdene ved virksomhetene som skal legges til grunn, og betegnelsen på stedet er ikke avgjørende. Bevillingsplikten gjelder for virksomheter som drives som næringsvirksomhet, jf. § 2 annet ledd bokstav a og § 3. Næringsbegrepet er en videreføring av forståelsen man la til grunn etter hotelloven. Virksomheten må være forretningsmessig organisert og ha et visst preg av offentlighet og regelmessighet. En virksomhet som drives periodevis og er uten karakter av egentlig næringsdrift, omfattes ikke. Virksomhetene må være vederlagsbasert. Gratis eller sporadisk servering faller utenfor lovens virkeområde.

#### 3.2.2 Vilkår for å få bevilling

Retten til å etablere et serveringssted er avhengig av bevilling fra kommunen, jf. § 3. Søkeren har rett til en serveringsbevilling dersom bestemmelsene i lovens §§ 4-6 jf. § 7 er oppfylt.

Serveringsstedet må ha en daglig leder, jf. § 4. Bakgrunnen for kravet er behovet for en ansvarlig kontaktperson ved serveringsstedet for de ansatte, kundene, offentlige myndigheter og andre. Daglig leder er den personen som i kraft av sin stilling har det reelle ansvaret for den daglige driften. Det er vedkommendes ansvar og arbeidsoppgaver i tilknytning til serveringsstedet som er utslagsgivende for om man utfyller rollen som daglig leder. Det er de reelle forholdene som er avgjørende, ikke hvilke stillingstitler som benyttes.

Det stilles også krav til daglig leders kvalifikasjoner. Serveringsstedets daglige leder må ha gjennomført en etablererprøve, jf. § 5. Prøven skal sikre at daglig leder har visse

grunnleggende kunnskaper om økonomistyring, lovgivning knyttet opp til hvordan et serveringssted skal drives og hvilke plikter den næringsdrivende har overfor det offentlige. Nærmere regler om etablererprøven og den elektroniske prøveavleggelsen er gitt i forskrift og i rundskriv K-1/00, K-2/00 og K-01/2013 (revidert).

For å få serveringsbevilling krever loven at bevillingshaver, daglig leder og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten, må ha utvist uklanderlig vandel i forhold til straffelovgivningen, skatte- og avgiftslovgivningen, regnskapslovgivningen samt annen lovgivning som vil være uforenlig med drift av et serveringssted, jf. § 6.

I vurderingen av hvem som har vesentlig innflytelse på virksomheten, vektlegges det om personen har eiendeler eller stemmerett i styre eller generalforsamling. Det vektlegges også om ektefelle eller personer som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold, har eierandeler eller stemmerett. Det samme gjelder for slektninger i rett oppadgående eller nedadgående linje samt søsken, jf. § 7. Formålet med konsolideringsbestemmelsen er å hindre omgørelser.

I rundskriv K-2/97 har departementet gitt nærmere retningslinjer for offentlige myndigheters opplysnings- og meldeplikt etter bestemmelsen i § 11 første og annet ledd. § 11 opphever den alminnelige taushetsplikten for politiet, skatte- og avgiftsmyndighetene, tollmyndighetene, næringsmiddeltilsynet og Arbeidstilsynet. Disse etatene har opplysnings- og meldeplikt om informasjon som er relevant i kommunenes vandelsvurdering etter serveringsloven.

Meldeplikten etter § 11 annet ledd utløses når etaten avdekker forhold som antas å være av "vesentlig betydning" for bevillingsspørsmålet. Dette er forhold som kan føre til suspensjon eller tilbakekall av bevillingen jf. §§ 18-19. I vandelsvurderingen kreves det kvalifisert sannsynlighetsovervekt for at vedkommende har begått den aktuelle handlingen. I vurderingen må bevillingsmyndigheten gjøre en helhetsvurdering av lovbruddets grovhet, antall overtredelser og hvor langt tilbake overtredelsen ligger i tid.

### 3.2.3 Hvem bevilling gis til

Bevilling gis til den for hvis regning serveringsstedet drives. Dette kan være en fysisk eller juridisk person. I mange personlig eide bedrifter vil bevillingshaver og daglig leder være én og samme person. Bevillingen er personlig og kan ikke overdras. Den gjelder for det serveringsstedet som er nevnt i bevillingen.

### 3.2.4 Bortfall, suspensjon og tilbakekall av bevilling

Bevillingen faller bort ved overdragelse av serveringsstedet, bevillingshavers konkurs eller bevillingshavers død, jf. bestemmelsene i §§ 22-24. Bevillingen faller også bort dersom virksomheten er ute av drift i mer enn ett år, jf. § 25.

En bevilling kan suspenderes med umiddelbar virkning dersom det anses nødvendig for å hindre lovbrudd, jf. § 18. Det er også en betingelse at det er "skjellig grunn til å tro" at bevillingen vil bli tilbakekalt etter § 19 eller at bevillingshaver vil bli fradømt retten til å drive serveringsstedet etter straffeloven § 56 første ledd bokstav b.

I henhold til bestemmelsen i § 19 kan en serveringsbevilling også tilbakekalles av kommunen dersom lovens krav i §§ 4-6 jf. § 7 ikke lenger er oppfylt. Bevillingen kan også trekkes

tilbake dersom spesielle grunner i tilknytning til serveringsstedet eller driften gjør det utilrådelig at serveringsstedet drives. Bestemmelsen medfører at bevillingen inndras permanent.

### 3.2.5 Rett til midlertidig drift

Dersom serveringsstedet skifter eier, må det søkes om ny bevilling. Bestemmelsen i § 22 åpner for at driften ved serveringsstedet kan fortsette dersom den nye eieren søker om ny bevilling innen 30 dager etter av det ble inngått avtale om overdragelse. Etter annet ledd likestilles overdragelse av eierandeler i selskaper som driver serveringsvirksomhet med overdragelse etter første ledd dersom erververen blir innehaver av mer enn halvparten av samtlige eierdeler i selskapet.

### 3.3 Klage og omgjøring

Kommunens vedtak om å innvilge, avslå, tilbakekalle eller suspendere bevilling kan påklages til fylkesmannen, jf. § 27. Fremgangsmåten ved klage følger de alminnelige regler i forvaltningsloven kapittel VI. Hvem som har klageadgang, følger av forvaltningsloven § 28.

### 3.4 Diverse bestemmelser

Etter § 20 skal politiet stenge et serveringssted som driver uten serveringsbevilling, eller som fortsetter å drive etter at det er fattet vedtak om suspensjon etter § 18 eller tilbakekall etter § 19. Det samme gjelder dersom serveringsbevillingen er falt bort etter bestemmelsene om bortfall i §§ 22-25. Kommunene har mulighet til å ilegge bøter til bevillingshavere dersom de forsettlig eller uaktsomt bryter visse bestemmelser i loven eller medvirker til slike brudd, jf. § 21.

Bestemmelsen i § 26 gir serveringsstedet tilbakeholdsrett i gjenstander en gjest har med seg, når gjesten ikke gjør opp for seg eller stiller fullgod sikkerhet for den summen som skyldes.

Etter § 15 kan kommunene gjennom forskrifter fastsette nærmere regler for åpningstider for serveringsstedene i kommunen.

Når politiet finner det nødvendig, skal serveringsstedet ha ordensvakter godkjent av politiet, jf. § 16. Annet ledd hjemler mulighetene til å gi nærmere regler for godkjenning av ordensvakter i forskrift. Etter tredje ledd kan serveringsstedet bortvise gjester som gjentatte ganger har brutt ordensreglene for serveringssteder eller som har forstyrret ro og orden i virksomheten. Retten til å nekte gjester adgang gjelder kun i "særlige tilfeller". Det er politiet som avgjør om gjester skal bortvises.

### 3.5 Forskrifter til serveringsloven

#### 3.5.1 Forskrift 18. januar 2000 om etablererprøve for daglig leder av serveringssted

Bestemmelsene i forskriften § 1 jf. § 2 angir de krav som stilles til daglig leders kvalifikasjoner. Daglig leder må ha dokumentert kunnskap om økonomistyring og lovgivning av betydning for drift av serveringssteder, herunder serveringsloven, skatte- og avgiftslovgivningen, regnskapslovgivningen, konkurslovgivningen, arbeidsmiljølovgivningen og alkoholloven. Kravet oppfylles ved å bestå etablererprøven. Etablererprøven er en

flervalgsprøve, jf. § 5, og det er kommunene som er ansvarlig for å avholde og rette prøvene, jf. § 3.

Veiledningsinstituttet i Nord-Norge AS (Vinn AS) står for drift av den elektroniske etablererprøven og har utarbeidet læremateriell for departementet. Ifølge Vinn AS er det høy strykprosent for etablererprøven. Det kan være ulike årsaker til dette. En tilbakemelding har vært at spørsmålene har vært uklare eller for vanskelig formulerte. Samtidig gir Vinn AS uttrykk for at flere kandidater ikke beregner tilstrekkelig tid til forberedelser til prøven. Språkvansker er trolig også en medvirkende årsak til den høye strykprosenten. Ettersom regelverket er på norsk, er både læremateriell og prøven naturlig nok på norsk. Det er ikke tillatt med ordbøker som hjelpemiddel ved prøveavleggelsen.

Det gjøres unntak fra kravet om etablererprøve for personer som har bestått eksamen i en konkret utdanning som er godkjent som kompetansegivende av Nærings- og fiskeridepartementet, jf. § 1. Ifølge Ot.prp. nr. 69 (2006-2007) s. 36 er det per i dag bare merkantilrettet linje ved Høgskolen i Stavanger som er godkjent.

### 3.6 Forholdet mellom serveringsloven og alkoholloven

Serveringssteder som ønsker å servere alkoholholdig drikke, må ha to bevillinger: serveringsbevilling og skjenkebevilling etter alkoholloven. *Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.* (alkoholloven) gjelder all omsetning av alkoholholdig drikk.

Det er kommunene som fører tilsyn, utsteder skjenkebevillinger, og fatter vedtak etter alkoholloven. Mange kommuner behandler søknader om serverings- og skjenkebevilling parallelt, men det er to uavhengige vedtak som treffes.

Ved vurderingen av om serveringsbevilling skal gis, tar kommunen stilling til om vilkårene i serveringsloven er oppfylt. Kommunen utøver ikke et forvaltningsskjønn ut over dette. Beslutninger om tildeling av skjenkebevilling etter alkoholloven er en skjønnsmessig avgjørelse basert på alkoholpolitiske vurderinger. Det er alkohollovens formål som trekker opp rammene for skjønnet.

Alkoholloven ligger under Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde.

Den har som mål i størst mulig utstrekning å begrense de samfunnsmessige og individuelle skadene som alkoholbruk kan medføre. Som ledd i dette er formålet å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer. Serveringsloven skal bidra til gode rammebetingelser og forsvarlig drift av serveringssteder. Serveringsloven og alkoholloven ivaretar ulike hensyn. Dette utgangspunktet gjør det vanskelig å harmonisere lovverket. Det har likevel vært viktig for myndighetene at lovene harmoniseres i størst mulig grad, av hensyn til de næringsdrivende og kommunene som forvalter regelverket. Da serveringsloven ble revidert, var det et ønske om å harmonisere vandelsvurderingene i de to lovverkene.

Departementet foreslo at man utvidet personkretsen som vandelsvurderes etter serveringsloven, slik at den tilsvarte alkoholloven. Personkretsen ble endret til å omfatte personer som har "vesentlig innflytelse" på virksomheten og det ble lagt til grunn den samme forståelsen som i forarbeidene til alkoholloven (Ot.prp.nr. 86 (2003-2004)). Departementet



foreslo også å skjerpe vurderingstemaet i serveringsloven slik at det ble mulig å legge vekt på ikke-sanksjonerte lovbrudd, som for eksempel lovbrudd som fører til illeggelse av gebyr.

### 3.7 Øvrig lovgivning som regulerer serveringsvirksomhet

Ved drift av serveringssteder er det en rekke formål som må ivaretas, som ikke direkte dekkes av serveringsloven. Hensynet til mattrygghet er sentralt, og dekkes av *lov om matproduksjon og mattrygghet mv.* (matloven). Lovens formål er blant annet å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, jf. § 1. Loven gjelder alle som vil drive næringsmiddelvirksomhet eller matservering, jf. § 2, og dekker altså bredere enn serveringslovens virkeområde. Mattilsynet fører tilsyn og fatter vedtak etter matloven.

Hensynet til arbeidsmiljø dekkes av *lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (arbeidsmiljøloven). Loven gjelder for virksomheter som sysselsetter arbeidstakere, og skal bl.a. sikre trygge arbeidsforhold og likebehandling i arbeidslivet. Arbeidstilsynet fører tilsyn og kan gi sanksjoner etter arbeidsmiljøloven.

Regulering av skatte- og avgiftsspørsmål dekkes gjennom *skatteloven* og *merverdiavgiftsloven*. Skatteetaten fører tilsyn med regelverket. For øvrig fører tolletaten kontroll med bruk av smuglervarer

Øvrig kriminalitet som kan forekomme i tilknytning til drift av serveringssteder dekkes av straffelovgivningen, hvor politiet fører generelt tilsyn.

## Kapittel 4 Serveringsnæringen

I dette kapitlet beskrives noen hovedtrekk ved norsk serveringsnæring. Tall og analyser som fremgår i det følgende, stammer fra rapporten *Utredning om norsk serveringsnæring* som er utarbeidet av Damvad AS for Nærings- og fiskeridepartementet.

### 4.1 Om norsk serveringsnæring

Serveringssektoren kan deles inn i næringer som driver med servering som kjerneaktivitet (restauranter, gatekjøkken, drift av barer), næringer som har servering som viktig komplementær virksomhet (overnatting, kioskhandel) og næringer med servering som tilleggsvirksomhet (drift av gallerier og museer).

Samlet sysselsetting innenfor disse tre næringene var 130 000 i 2013. Av disse arbeider 105 000 med servering, hvorav 100 000 er omfattet av serveringsloven.

Serveringsnæringen (der servering er kjernevirksomhet) står for om lag to prosent av norsk sysselsetting og én prosent av norsk verdiskaping. Både sysselsetting og verdiskaping vokser i takt med norsk fastlandsøkonomi, og endrer seg ellers lite fra år til år. Næringen leverer basistjenester i hele landet, men sysselsettingen er høyest i sentrale strøk.

Det er norske husholdningers jevnlig kjøp av serveringstjenester som er den klart største etterspørselskomponenten og utgjør to tredeler av den samlede etterspørselen. Resten fordeler

seg på nordmenns forbruk i turistsammenheng i Norge, utlendingers turistkonsum i Norge og næringslivets kjøp av serveringstjenester. Den sterke befolkningsveksten og urbaniseringen man har hatt i Norge de senere årene, har medført økt etterspørsel etter serveringstjenester, i absolutte tall. Tall fra Næringssetaten i Oslo kommune viser en økning i antall søknader om serveringsbevilling de siste to-tre årene.

Både norske og internasjonale undersøkelser understøtter at serveringsnæringen introduserer færre innovasjoner i klassisk forstand enn mange andre næringer. Likevel viser serveringsvirksomheter seg innovative gjennom å introdusere ulike markedsmessige innovasjoner, for eksempel markedsføring gjennom bruk av sosiale medier. Innovasjon i denne bransjen retter seg mer mot tilpasning av eksisterende produkter, nye måter å servere på, og rendyrking av egne konsepter mer enn å innføre helt nye produkter og tjenester. Entreprenørskapsdata tyder på at omfanget av nystartede bedrifter er relativt lavt når man sammenligner med næringer som bygg og anlegg og varehandel.

Serveringsnæringen er preget av lavere lønnsomhet og produktivitet enn mange andre næringer. Når relativt lavt nivå på innovasjon og entreprenørskap sees i sammenheng, er det grunn til å tro at økt produktivitet ville kreve en økt nyskappingsaktivitet i næringen.

Sysselsettingen i serveringsbransjen kjennetegnes av lav gjennomsnittsalder, utstrakt bruk av deltidsarbeid og midlertidig arbeid og en høy andel innvandret og midlertidig utenlandsk arbeidskraft. Næringen spiller en sentral rolle i å tilby arbeidsplasser til store grupper med lite formell utdanning, og er en inngangsport til arbeidslivet for mange unge.

#### 4.2 Kriminalitetsbildet i serveringsnæringen

Enkelte deler av bransjen har ifølge Damvadrappporten et stort innslag av kriminalitet, særlig den delen som omtales som utelivsbransjen. Det er ulike typer kriminalitet som rammer bransjen.

Skatteetatens kontroller tyder på at svart omsetning er utbredt i deler av bransjen. For eksempel anslo skatteetaten i 2012 at det omsettes svart for tre milliarder kroner i restaurantbransjen. Dette var basert på kontroller av 450 serveringssteder hvor man fant uregelmessigheter i 75 prosent av virksomhetene. Kontrollene som gjennomføres, er ofte risikobaserte, men utvalget som kontrolleres, er ikke nødvendigvis representativt. Det er derfor usikkerhet ved anslag som er basert på disse kontrollene. Det foreligger heller ikke statistikk som gjør at man kan sammenligne over tid, så det er vanskelig å si om dette er et økende problem. Virksomheter og bransjeorganisasjonene anser svart omsetning som et mulig problem, men det er usikkerhet om dette er et større problem i denne næringen enn i andre næringer.

Bruk av smuglervarer som kjøtt og alkohol er type kriminalitet som rammer serveringsbransjen. Mattilsynet anslo i 2009 at den totale kjøttsmuglingen normalt ligger mellom 1000-2000 tonn i året. Mattilsynet anslår videre at om lag to tredeler av kjøttet som smugles, omsettes på restauranter, kafeer, kebab- og pizzarestauranter, mens resten havner i kjøttbutikker og andre butikker. Ifølge Damvad er det vanskelig å spore hvor mye av

innsmuglet alkohol som tar veien til serveringsnæringen, men det er grunn til å anta at omfanget er mindre enn smugling av kjøtt.

Det foreligger ikke sikker statistikk over ulovlig bruk av arbeidskraft i serveringsnæringen. Hotell og restaurant trekkes imidlertid frem som særlig utsatte bransjer når det gjelder arbeidsmarkeds kriminalitet. Ifølge Arbeidstilsynets rapport "På jobb for et godt arbeidsliv", strategisk plan 2013 til 2016, utgitt av Arbeidstilsynet i 2012, preges enkelte deler av serveringsnæringen av at de ansatte har liten kontroll over egen arbeidssituasjon, ensidige arbeidsoppgaver, opplevelse av høyt arbeidstempo og jobbusikkerhet. Videre påpekes det at deler av restaurantnæringen er preget av useriøse virksomheter og sosial dumping. I perioden 2008 til utgangen av mars 2014 har arbeidstilsynet gjennomført 4200 tilsyn i serveringsvirksomheter. Det ble funnet brudd på arbeidsmiljøloven i 70 prosent av tilsynene. Til sammenligning ble det gjennomført om lag 15 000 tilsyn i norsk arbeidsliv per år og andelen med reaksjoner er om lag 60 prosent. Utelivsbransjen skiller seg ut ved at det er avdekket mangelfulle eller manglende arbeidsavtaler i hele 25 prosent av de kontrollerte virksomhetene.

I Hotellovutvalgets utredning ble hyppige konkurser og konkursgjengangere trukket frem som en utfordring i serveringsnæringen. Tall fra Damvads rapport viser at konkursraten for serveringsvirksomheter har vært svingende, men er klart høyere enn for andre næringer. I perioden mellom 2000 og 2013 ligger konkursraten for serveringsvirksomheter godt over de øvrige næringene. Rapporten sier ikke noe om hvorvidt dette kan være knyttet til konkurser kriminalitet, men trekker frem stor grad av prøving og feiling av prosjekter som en mulig årsak til tallene.

Damvad skriver i sin rapport at "Useriøs og til tider lovstridig næringsaktivitet, herunder svart arbeid, konkurser kriminalitet, skatte- og avgiftsunndragelser og annen økonomisk kriminalitet, kan ha negative konsekvenser for både ansatte og kunder. Innslag av useriøse aktører kan også være en av grunnene til at lønnsomheten og verdiskapingen fremstår som relativt lav i deler av næringen. Gjennom kontroller fra myndighetene avdekkes det både kriminelle forhold blant mange aktører i næringen og mindre forseelser eller brudd på tilsynsbestemmelser."

Datagrunnlaget for kriminaliteten i serveringsnæringen er mangelfullt. Dette vanskeliggjør sammenligninger mellom næringer, næringsundergrupper og sammenligninger over tid. Det er dermed vanskelig å si sikkert om denne næringen er vesentlig mer utsatt enn andre. Mye tyder likevel på at bransjen har utfordringer med ulik grad av kriminell virksomhet og regelbrudd i, og i tilknytning til, virksomhetene.

Kontrollmyndighetene understreker at det er først og fremst bedrifter der det er kort avstand mellom eier og daglig drift som er i risikogruppen. I store bedrifter og kjeder er det ofte etablert kontrollrutiner internt i bedriften siden eventuelle underslag rammer eier vel så mye som samfunnet for øvrig. Restaurantsegmentet er inne i en fase med økt konsolidering, og dette kan være en positiv utvikling for næringen.

Et tiltak som i økt grad er tatt i bruk av offentlige myndigheter, er samordnede kontroller. Maks-samarbeidet i Østfold og Full pott- og Salutt-prosjektet i Oslo er noen eksempler. Salutt-prosjektet har som mål å styrke arbeidet med overholdelse av alkoholloven og å redusere vold i tilknytning til utelivet. Prosjektgruppen består av Næringssetaten, NHO og Oslo politidistrikt. Gjennom prosjektet har man fokus på samarbeid og dialog mellom bransje og myndigheter, opplæring og kompetanseheving og økt kontroll- og tilsynsvirksomhet. Næringsstatens Salutt-kontrollører og tjenestemenn fra Sentrum politistasjon har ukentlig patruljert og vært synlig til stede på skjenkesteder. Resultatmålinger fra politiet viser en nedgang i voldstilfeller i prosjektområdet med 71 prosent fra 2011 til 2014. Om denne nedgangen kan tilskrives prosjektet alene er usikkert. I evalueringen av Salutt fremheves det som positivt at av prosjektet har etablert et godt samarbeid mellom kommunene, utelivsbransjen og politiet. Det er bygget tillit som igjen er viktig som grunnlag for senere dialog med det enkelte utested.

## Kapittel 5 utfordringer ved serveringslovens bevillingssystem og departementets endringsforslag

### 5.1 Innledning

I forarbeidene til serveringsloven ble det understreket at det var vanskelig å vurdere i hvilken grad loven ville være i stand til å motvirke kriminalitetsutviklingen i bransjen. Departementet påpekte at særregulering av enkelte bransjer fremfor andre kun bør gjøres dersom sterke grunner taler for det. Utviklingen i kriminalitetsbildet i bransjen gjorde at man valgte å opprettholde en særregulering. Selv om kriminalitetsstatistikken er mangelfull, er det mye som tyder på at serveringsnæringen fremdeles er utsatt for ulike former for kriminalitet. Vi har få indikasjoner på at serveringsloven har bidratt til å redusere kriminaliteten i bransjen. Det er derfor betimelig å stille spørsmål ved om serveringsloven er en hensiktsmessig regulering av bransjen.

Serveringslovens regulering skjer gjennom et bevillingssystem. Departementet har gjennomgått utfordringene ved bevillingssystemet, basert dels på egne erfaringer med loven og dels på informasjon fra næringsorganisasjonene, kommuner og bransjen. Informasjon og tall fra Damvads rapport er også en del av grunnlaget for vurderingene.

### 5.2 Samfunnsmessige behov som må ivaretas gjennom regulering av serveringsvirksomhet

Ved drift av serveringsvirksomhet er det hensyn til mattrygghet, arbeidsmiljø, forsvarlig salg og skjenking av alkohol, og motarbeidelse av mer eller mindre alvorlig kriminalitet som skal ivaretas gjennom lovregulering. Som det er gjort rede for i kapittel 3 avsnitt 3.7, er dette regulert gjennom matloven, arbeidsmiljøloven, alkoholloven, skatteloven, merverdiavgiftsloven og straffeloven. Lovene anvendes direkte og uavhengig av serveringsloven. Serveringsloven er ment som et supplement til øvrig lovgivning, og skal gjøre det mulig å se ulike lovbrudd i sammenheng over tid og å koordinere tiltak for å hindre useriøs virksomhet. Det er en lov som skal påse at andre lover følges. Loven gjelder alle som ønsker å drive servering av mat eller drikke (se kapittel 3 avsnitt 3.2.1).

I henhold til intervjuene Damvad har gjennomført, mener bransjeorganisasjonene og næringen at den samlede reguleringen av bransjen er for omfattende, og at nytteverdien av serveringsloven fremstår som uklar. Bransjen trekker også frem at det med lovgivningen følger ulike tilsyn og kontroller. Kontrollinstansene bruker og tolker lovverket ulikt, noe som medfører uklare rammer og uforutsigbarhet for næringen.

I 2013 ble det gjennomført en kartlegging av arbeidsforholdene i bransjen. I 2014 ble det, etter drøfting med hovedorganisasjonene i arbeidslivet etablert et treparts bransjeprogram innen uteliv (servering). Formålet med dette er at arbeidslivets parter og myndighetene skal samarbeide om innsats for å oppnå varige forbedringer av arbeidsforholdene i bransjen. I bransjeprogrammet deltar Fellesforbundet (LO), Parat (YS), NHO Reiseliv, Hovedorganisasjonen Virke og KS. Arbeidstilsynet er ansvarlig for den løpende oppfølgingen fra myndighetenes side.

Bransjeprogrammet har utarbeidet et innspill med forslag til et mer samordnet regelverk for bransjen. De mener det er behov for et regelverk knyttet til helheten som gjelder drift av serveringsvirksomhet, og at det helst burde være en felles lov som regulerer serveringsbransjen. Det pekes på at det særlig er behov for å sikre bedre samsvar mellom bestemmelsene i serveringsloven og alkoholloven, og at disse lovene bør utformes slik at de gjør det enklere å følge både for virksomheter og for myndighetene som skal kontrollere at regelverket etterleves.

Det er departementets vurdering at for bransjeaktørene, som må forholde seg til et omfattende regelverk og tilhørende kontroll- og tilsynsvirksomhet, er det viktig at det enkelte regelverk konkret bidrar til å ivareta næringens behov. Samtidig er det viktig med en regulering som sørger for forsvarlig matservering, av helsemessige grunner. Serveringsbransjen er mange unges første møte med arbeidslivet, og ordnede forhold i henhold til arbeidsmiljøregler og forholdene i virksomhetene generelt er viktig. Det er også av mer generell samfunnsmessig betydning at bransjen ikke er en arena for kriminell virksomhet.

Vi mener at hensynene til mattrygghet, arbeidsmiljø, forsvarlig alkoholservering, hensynet til offentlig ro og orden, og motvirkning av kriminalitet, kan ivaretas på en tilstrekkelig måte med hjemmel i den øvrige lovgivningen, gjennom eksisterende bestemmelser og tilhørende kontroll- og tilsynsvirksomhet.

### 5.3 Departementets vurdering av om serveringsloven virker etter sitt formål

En viktig del av departementets gjennomgang har vært å vurdere om serveringsloven og bevillingssystemet faktisk bidrar til å innfri de målsettingene loven har. Serveringsloven skal bidra til å sikre forsvarlig drift av serveringssteder, bidra til stabile og forutsigbare rammevilkår for bransjen og hindre illojal konkurranse. Det bakenforliggende målet er å motvirke kriminalitet i og i tilknytning til bransjen.

Damvad har intervjuet representanter for næringen og bransjeforeninger. Flere av aktørene har gitt tilbakemeldinger om at regelverket ikke bidrar til stabile og forutsigbare rammevilkår

for bransjen. Ved tilsynsvirksomhet og kontroller brukes og tolkes lovverket ulikt, og dagens regelverkssituasjon oppleves som uforutsigbar.

Det var kriminalitetsbildet, som ble presentert i rapporten fra arbeidsgruppen for gjennomgang av forholdene i restaurantbransjen i 1993, som bidro til å beholde et bevillingssystem for serveringsvirksomhet. Rapporten bygget i hovedsak på erfaringer gjort i Oslo. I lovrevisjonen i 2006/2007 vurderte departementet at det fremdeles var et problem med lovbrudd og forseelser av ulike slag. Man var ikke i mål med å redusere kriminaliteten i og i tilknytning til bransjen, og departementet fant at tiden ikke var inne for å avslutte særreguleringen.

Selv om dagens kriminalitetsbilde er sammensatt og uklart, ser man at næringen fremdeles er utsatt for kriminalitet i form av svart omsetning, bruk av smuglervarer og brudd på arbeidsmiljøloven med mer. Om kriminalitetsbildet hadde vært vesentlig annerledes uten serveringsloven, er uvisst, men dagens kriminalitetsbilde viser at loven ikke fungerer slik den er tenkt, særlig i lys av dens funksjon som en lov som skal påse at andre lover følges. På denne bakgrunn er det departementets inntrykk at serveringsloven ikke synes å være et effektivt virkemiddel for å bekjempe kriminalitet i og i tilknytning til bransjen.

Det er i utgangspunktet lave etableringshindre i serveringsbransjen. Det kreves i liten grad formell kompetanse for å starte opp og drive med matservering. Lav terskel for å starte opp virksomheter har bidratt, og bidrar, til at det finnes et variert og godt tilbud av serveringssteder i Norge. Serveringsnæringen spiller en viktig rolle i reiselivssammenheng, for generell byutvikling og for mindre lokalsamfunn hvor serveringssteder er viktige samlingspunkter. Et av etableringshindrene er serveringsloven og bevillingssystemet.

Muligheten til å kunne avslå bevillingssøknader og hindre oppstart av nye bedrifter, er ment å være et virkemiddel for å holde uønskede aktører utenfor bransjen. Næringsetaten i Oslo kommune behandlet i perioden 2010 til 2015 1254 saker om ny serveringsbevilling og avslø 171 av disse med hjemmel i serveringsloven – dette utgjør nesten 14 prosent av søknadene. I tillegg skal systemet gjøre det lettere for kommunene å få en oversikt over nyetableringer og endringer i eksisterende virksomheter.

Stråmannsvirksomhet er en utfordring for bevillingssystemet. Departementet har ved ulike anledninger mottatt henvendelser fra kommuner som melder om slik stråmannsvirksomhet i bransjen. Dersom en søker ikke oppfylder kravene til bevilling, organiseres det ikke sjelden slik at en annen, som oppfylder vilkårene, står som bevillingshaver. Etter serveringsloven har kommunene plikt til å utstede bevilling til dem som oppfylder vilkårene. Denne plikten medfører at kommunene i enkelte tilfeller må gi bevilling til aktører man mistenker i realiteten ikke står for driften av serveringsstedet. Avslag på en søknad om bevilling betyr dermed ikke nødvendigvis at søkeren ikke starter opp og driver serveringsvirksomhet. Denne praksisen gjør det vanskelig å vurdere i hvilken grad kommunene har et reelt virkemiddel til å hindre uønskede etableringer i bransjen.

I arbeidet med rapporten gjennomgikk Damvad bevillinger i Oslo og i Lillehammer. Gjennomgangen tyder på at en betydelig andel av de virksomheter som er registrert med

serveringsvirksomhet, ikke har bevilling. Damvad koblet oversikten over foretak med serveringsbevilling fra Næringsetaten i Oslo kommune med foretaksregisteret, for å se hvor stor del av registrerte foretak i Norge med innlevert årsregnskap i perioden mellom 2003-2012 som har en slik bevilling. Analysene tyder på at så mange som 47 prosent av virksomhetene i serveringssektoren (se definisjon i kapittel 4) som burde ha hatt serveringsbevilling, faktisk ikke har det. Denne analysen er gjort for Oslo og Lillehammer, men Damvad mener at det er lite som tyder på at bildet er annerledes i andre kommuner.

Departementet ser ikke situasjonen i bransjen som en tilstrekkelig grunn til å beholde bevillingssystemet, slik man har gjort tidligere. Etter vår vurdering har loven begrenset verdi som et effektivt virkemiddel i å hindre kriminalitet i bransjen. Den hindrer i begrenset grad uønskede aktører i å starte opp serveringsvirksomhet, og den bidrar i liten grad til å oppfylle sine formål. Etter departementets vurdering fungerer loven først og fremst som et etableringshinder for de seriøse aktørene. De utfordringene man ser, bidrar til å vanskeliggjøre arbeidet med å oppfylle lovens formål. Når loven i tillegg medfører kostnader både for næringsdrivende og offentlige myndigheter, taler dette for å ikke videreføre den slik den nå er utformet.

#### 5.4 Departementets vurdering av behovet for myndighetenes vandelsvurdering

Det er kommunenes vurdering av søkerens vandel som er den mest ressurskrevende delen av serveringsloven. Sammenlignet med andre næringer er det få grupper næringsdrivende som må oppfylle krav om tilstrekkelig god vandel. Fremstillingen i kapittel 2 viser bakgrunnen for at man valgte å innføre kravet. Departementet har vurdert konsekvensene av å oppheve kravet om tilstrekkelig god vandel for næringen, offentlige myndigheter, forbrukere og samfunnet for øvrig.

Vandelsvurderingen er en mulighet for kommunene til å se ulike lovbrudd i sammenheng, og etter en samlet vurdering nekte enkelte aktører adgang til bransjen, eventuelt frata eksisterende virksomheter bevillingen. For de aktørene som forholder seg til serveringsloven og nektes bevilling på grunn av tidligere regelbrudd, vil konsekvensen av å oppheve loven være at det er enklere å starte opp serveringsvirksomhet. Man mister denne muligheten til å hindre gjengangere i starte opp igjen virksomhet i bransjen.

Departementet ser imidlertid at det er knyttet usikkerhet til vandelsvurderingens effekt, først og fremst på grunn av problematikken som er omtalt i punktene 5.2 og 5.3. De som ønsker å drive serveringsvirksomhet, men som vet de ikke vil passere vandelsvurderingen, velger i mange tilfeller å starte opp og drive virksomhet uten bevilling. I andre tilfeller får de andre med tilstrekkelig god vandel til å stå som bevillingshaver. Dette vanskeliggjør målsettingen om å holde uønskede aktører utenfor, og loven fungerer i mindre grad som et etableringshinder for disse personene. På denne bakgrunn mener vi at vandelsvurderingen har begrenset effekt i å ivareta næringens og samfunnets behov i den grad som er tenkt.

Det er "utelivsbransjen" som ifølge Damvads rapport er mest utsatt for kriminalitet og regelbrudd ved serveringsstedene. Som nevnt må man ha både serveringsbevilling og skjenkebevilling for å kunne servere alkoholholdig drikke. Uten vandelsvurdering etter serveringsloven vil aktører som ønsker å ha alkoholservering, fremdeles vurderes etter



vandelsbestemmelsen i alkoholloven. For denne delen av bransjen vil konsekvensene av å oppheve kravet om tilstrekkelig vandel etter serveringsloven være begrenset.

I et forbrukerperspektiv er forsvarlig servering av mat det mest sentrale hensynet som må ivaretas ved serveringsvirksomhet. I lys av at man har en matlov som ivaretar hensynet til mattrygghet, er det etter departementets syn ikke et større behov for å vurdere vandel for personer som skal servere mat, enn det er i andre næringer. Etter vår vurdering er dette hensynet tilstrekkelig ivaretatt gjennom matlovens bestemmelser.

Vi mener også at konsekvensen av å ikke foreta en vandelsvurdering begrenses av at aktørene fremdeles må forholde seg til det øvrige regelverket, som for eksempel matloven, skatte- og avgiftslovgivningen, arbeidsmiljøloven med mer, samt de reaksjoner som følger med. I lys av de hensyn som allerede er ivaretatt gjennom øvrige lover, kan ikke departementet se at det er et større behov for å hindre aktører i å starte opp virksomhet i serveringsnæringen på grunn av vandel, enn det er i andre næringer.

For offentlige myndigheter krever vandelsbestemmelsen betydelige ressurser ved at informasjon må innhentes fra ulike etater. Disse etatene må også sette av tid og ressurser til å fremstille denne informasjonen for kommunene. I lys av den begrensede effekten vandelsvurderingen synes å ha for serveringssteder, kan denne ressursbruken vanskelig forsvares.

#### 5.5 Departementets vurdering av behovet for et særskilt krav om daglig leder

Bakgrunnen for lovens krav om daglig leder er at myndighetene skal ha mulighet til å ansvarliggjøre noen ved serveringsstedet.

Bestemmelsen i § 4 og forarbeidene legger opp til at det er de reelle forhold ved serveringsstedene som er avgjørende, ikke hvilke stillingstitler som brukes. Likevel forekommer det omgåelser av denne bestemmelsen. Dette vanskeliggjør arbeidet til kommunene og andre tilsynsmyndigheter som kontrollerer serveringsstedene. Ved bruk av fiktive daglige ledere er det ofte problematisk å vite hvem som faktisk er ansvarlig for virksomheten, og det vanskeliggjør kontakten med serveringsstedet ved kontroller og tilsyn.

Det kan være flere årsaker til omgåelsene, hvorav to peker seg ut. Den ene er at den som i realiteten skal drive serveringsstedet ikke har tilstrekkelig god vandel, slik at man ansetter en fiktiv daglig leder. En annen årsak kan være at den reelle daglige leder ikke klarer å bestå etablererprøven, på grunn av språkvansker eller av andre årsaker.

For serveringsvirksomheter som drives som enkeltpersonforetak, vil det ikke være noe krav om daglig leder dersom bestemmelsen i § 4 bortfaller. Enkeltpersonforetak er drevet for én persons regning og risiko. I disse virksomhetene vil det ikke være spesielt krevende for offentlige myndigheter å identifisere daglig leder ved kontroller og tilsyn.

For serveringssteder som drives som allmennaksjeselskap, stilles det krav om og til en daglig leder etter allmennaksjeloven § 6-2. Dersom kravet til daglig leder etter serveringsloven



skulle bortfalle, vil kravet derfor likevel opprettholdes for de selskapene som drives som allmennaksjeselskap.

Etter aksjeloven (asl.) § 6-2 første ledd *kan* aksjeselskapene ha en daglig leder. Det er altså ikke et lovregulert krav. Bakgrunnen er at aksjeselskapene bør kunne ha frihet til selv å velge hvordan de vil organisere seg. Vi kan ikke se at dette behøver å være annerledes for selskaper som driver serveringsvirksomhet. Et aksjeselskap vil uansett måtte ha et styre og en styreleder som myndighetene kan henvende seg til jf. asl. § 6-1 første og annet ledd. Både allmennaksjeselskap og aksjeselskap har ledelse og styrende organ som myndighetene kan ansvarliggjøre.

Uavhengig av selskapsform vil bortfall av bestemmelsen i serveringsloven § 4 etter vår oppfatning trolig ikke medføre at serveringssteder organiserer seg uten en eller annen form for daglig leder. Det er i selskapenes egeninteresse å ha en organisering ved serveringsstedet, og behovet for og ønsket om en daglig leder vil eksistere uavhengig av en lovpålagt plikt. Denne rollen vil fylles naturlig for de fleste virksomheter. For de mindre foretakene, som man ser er mest utsatt for kriminalitet og andre regelbrudd, vil det som regel være mindre vanskelig for offentlige myndigheter å vite hvem som har ansvar for den daglige driften av virksomheten.

Det vil etter departementets vurdering ha begrensede konsekvenser å oppheve bestemmelsen i serveringsloven § 4 om daglig leder. Dersom bestemmelsen bortfaller, er det kravet til gjennomført etablererprøve som vil være den mer merkbare endringen.

#### 5.6 Departementets vurdering av behovet for krav om etablererprøve

Formålet med kravet om etablererprøven er at den som har ansvaret for den daglige driften av et serveringssted, har kunnskap om regelverket som knytter seg til bransjen. Ordningen skal bidra til at daglig leder gjennom å sette seg inn i læremateriellet og ta prøven, har kjennskap til regelverket og grunnleggende kunnskaper i økonomistyring av et serveringssted.

I forbindelse med forslag i høringsnotat av 7. november 2003 mente enkelte høringsinstanser at "Ei innskrenking av virkeområdet vil medføre at stader utan løyve kan bli drivne av personar utan bransjekunnskap og kompetanse når det gjeld økonomi og regelverk, noko som er ein føresetnad for ein "rein og kvit" bransje".

Etter departementets vurdering er det usikkert i hvilken grad etablererprøven bidrar til en ren og hvit bransje. Selv etter innføringen av etablererprøven står bransjen overfor utfordringer knyttet til ulike former for kriminalitet og lovbrudd ved virksomhetene. Det er liten grunn til å tro at kravet om etablererprøve bidrar til å fremme sitt eget formål om opplæring eller lovens formål.

I sin rapport skriver Damvad at etablererprøven "gir (..) lite veiledning og fungerer mer som en ekstra barriere for oppstart", og videre at "selv om det kan være ønskelig å sikre at aktører i næringen innehar en viss kompetanse, er det liten grunn til å tro at dette behovet er større innenfor denne næringen enn i andre næringer".

I utgangspunktet er det positivt om de som skal drive serveringssteder, har kunnskap om å drive serveringsvirksomhet og om regelverket som er knyttet til bransjen. Dette kan lette arbeidet ved virksomheten og kommunikasjonen med myndighetene ved tilsyn og kontroller. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad dette formålet oppnås. Departementets inntrykk er at kravet om etableringsprøven ikke bidrar til å hindre personer uten nødvendig kompetanse i å starte serveringsvirksomhet. Loven omgås i praksis f.eks. ved at man ansetter fiktive daglige ledere som avlegger etablererprøven for seg. Dersom man ønsker å drive kriminell virksomhet ved et serveringssted, er trolig ikke etablererprøven til noe vesentlig hinder for dette.

I lys av de kostnadene prøven medfører for næringen og offentlige myndigheter, kan den vanskelig forsvares sett opp mot effekten den har. Etter vår vurdering blir prøven en barriere for oppstart og en kostnad for seriøse aktører, uten å være et tilstrekkelig hinder for dem som ikke planlegger å drive virksomhet i tråd med regelverket. Vi antar at dersom prøvekravet fjernes, vil seriøse aktører ha en egeninteresse i å sette seg inn i regelverket, slik som i andre næringer.

#### 5.7 Departementets vurdering av kommunens adgang til sanksjoner gjennom suspensjon og tilbakekall av bevilling

Bevillingssystemet gir kommunene adgang til å gi sanksjoner dersom bevillingshaver ikke driver serveringsvirksomhet i tråd med gjeldende regler. I tillegg til å være et system for å sikre etterlevelse for kommunen gir systemet bevillingshaverne et insentiv til å drive virksomhetene i tråd med gjeldende regelverk.

Etter § 19 kan kommunen på visse vilkår tilbakekalle en serveringsbevilling permanent. Loven åpner for to alternative stengingsgrunnlag, for det første "dersom lovens krav i §§ 4-6 jf. § 7, ikke lenger er oppfylt" og for det andre dersom "spesielle grunner i tilknytning til serveringsstedet eller driften av dette gjør det utilrådelig at serveringsstedet drives". Tilbaketrekking av bevilling er det sterkeste virkemiddelet kommunene har.

Bestemmelsen i § 18 gir kommunen mulighet til å sette bevillingen midlertidig ut av kraft. Suspensjonsmuligheten er i hovedsak en del av prosessen for permanent tilbakekallelse etter § 19. Kommunen skal kunne vurdere om vilkårene for bevilling fremdeles er til stede dersom det er omstendigheter ved serveringsstedet som skulle reise tvil om dette. Tidsrammen er satt ut fra at kommunene skal kunne foreta en forsvarlig saksbehandling.

Både fratakelse av bevilling og midlertidig suspensjon har normalt store, negative konsekvenser for en næringsdrivende. Departementet har vurdert konsekvensene ved bortfall av disse bestemmelsene.

Dersom den permanente stengingsadgangen bortfaller, vil én konsekvens være at næringsdrivende har mulighet til å starte opp igjen eller fortsette serveringsvirksomheten selv om man pådrar seg sanksjoner etter den øvrige lovgivningen gjentatte ganger. Tidligere var dette særlig et problem med såkalte konkursryttere som opererte i serveringsbransjen. Ved bortfall av den midlertidige stengingsadgangen har man ikke mulighet til å holde stedet stengt

inntil beslutning om den fremtidige driften er tatt. Effekten av at man kan miste tillatelsen til å drive i bransjen dersom man ikke følger gjeldende regelverk, kan også bli svakere.

Med bakgrunn i det som fremgår i avsnitt 5.3, er det etter vår vurdering usikkert i hvilken grad fratakelse eller suspensjon av bevilling er et effektivt sanksjonsmiddel for å holde uønskede aktører utenfor bransjen. Utfordringene med omgørelser og manglende bevillinger gjør at konsekvensene av å fjerne sanksjonsmulighetene trolig er mindre for den delen av bransjen man ønsker å ramme med disse bestemmelsene.

Permanent tilbakekallelse av serveringsbevilling er for øvrig en svært inngripende sanksjon som påvirker både den næringsdrivende, kreditorer og de ansatte. Departementet mener i utgangspunktet at terskelen for å frata noen retten til å drive næringsvirksomhet bør ligge høyt. Serveringsnæringen er en av relativt få næringer som gir mulighet til å starte virksomhet og gi arbeid til personer uten formell utdanning. Vi mener at dette også trekker i retning av en høy terskel for permanent tilbakekallelse.

Selv om sanksjonsbestemmelsen i § 19 bortfaller, har myndighetene fremdeles mulighet til å permanent stanse aktører man ikke ønsker i serveringsbransjen. Etter straffeloven § 56 første ledd bokstav b kan en person fratras retten til å ha eller utøve en virksomhet dersom personen har begått en straffbar handling som viser at vedkommende er uskikket til eller kan misbruke virksomheten. Varigheten av rettighetstapet er regulert i straffeloven § 58. Etter § 58 annet ledd fratras rettigheten for en bestemt tid inntil 5 år, eller når særlige grunner tilsier det, på ubestemt tid.

I betraktning av den høye terskelen vi mener det bør være for å frata noen retten til å drive næringsvirksomhet i en bransje, er sanksjonsmulighetene etter vår vurdering tilstrekkelig ivaretatt gjennom straffelovens bestemmelser.

Proessen etter straffeloven § 56 kan være mer omfattende og tidkrevende enn et vedtak truffet av kommunen. Rettsikkerhetshensyn taler imidlertid for at denne type avgjørelser bør tas i rettssystemet med de prosessregler som følger, selv om en konsekvens kan være at serveringsstedet ikke kan stenges like raskt. Proessen med å permanent stenge serveringssteder ved å frata en bevilling etter § 19 kan også være tidkrevende. Kommunen plikter etter § 19 å varsle og gi mulighet til å rette opp i forholdene ved serveringsstedet før bevillingen kan trekkes tilbake. Serveringsstedene skal ha en mulighet til å rette opp i forholdene, selv om disse også kan være av mer alvorlig karakter. Det er heller ikke utelukket at saker om kommunens tilbaketreking av bevilling også havner i rettssystemet.

Kommunenes bruk av bestemmelsen synes å være begrenset. Ved forrige lovrevisjon ble kommunene spurt om bruken av § 19, og tilbakemeldingen var at de anvendte bestemmelsen svært sjelden. I Oslo kommune så man den gang tendenser til økt anvendelse. Nyere tall fra Næringsetaten i Oslo viser at to bevillinger ble trukket tilbake med hjemmel i § 19 i 2014. Sammenlignet med antall saker om ny bevilling i Oslo samme år (368), er dette et lavt tall.

Både i lys av den begrensede bruken av § 19 og av hensyn til rettsikkerheten til den næringsdrivende, mener departementet at det er vel så hensiktsmessig at de sakene hvor det

er aktuelt å frata noen retten til å drive næringsvirksomhet i bransjen, går veien om rettssystemet etter straffelovens bestemmelser. Dette er normen for andre næringer, og vi ser ikke tilstrekkelige grunner til at det skal stille seg annerledes for serveringsnæringen.

## 5.8 Kontrollvirksomhet

I forbindelse med departementets forslag om å begrense bevillingsplikten i høringsnotat av 7. november 2003 argumenterte flere høringsinstanser, blant annet LO, Skattedirektoratet og Oslo kommune Skattekontor, for at etterfølgende kontroller i stedet for forebygging gjennom et bevillingssystem vil gjøre bransjen mer åpen for useriøse aktører. Bevillingssystemet skal bidra til at man ikke behøver kontrollvirksomhet i like stor grad. Som beskrevet ovenfor synes det imidlertid ikke som om bevillingssystemet som sådant er et egnet virkemiddel til å stenge useriøse aktører ute fra bransjen.

Det er også departementets vurdering at man ved kontrollvirksomhet har mulighet til å se hva som faktisk foregår ved serveringssteder, og bringe klarhet rundt hvem som faktisk står bak virksomheten. Koordinering og samarbeid i forbindelse med tilsyn og kontroller etter den øvrige lovgivningen er tiltak som kan virke effektivt på den problematikken man ser i bransjen. Salutt-prosjektet i Oslo (omtalt i kapittel 3), er et eksempel på koordinert kontroll og tilsynsinnsats mellom flere etater. Denne innsatsen skjer ikke i regi av serveringsloven.

Etter departementets vurdering er kontrollvirksomhet ved serveringsstedene bedre egnet enn bevillingssystemet som virkemiddel for å hindre ulike former for kriminalitet i og i tilknytning til serveringsbransjen. Ved opphevelse av serveringsloven faller kommunenes adgang til kontroll etter loven bort. Det er imidlertid viktig å understreke at det fremdeles er adgang til kontroll og reaksjoner etter den øvrige lovgivningen, som matloven, arbeidsmiljøloven med mer.

## 5.9 Bevillingssystemet er ressurskrevende for næringen og offentlige myndigheter

Det er et forholdsvis stort apparat som settes i gang når det søkes om serveringsbevilling. Både kommuneadministrasjonen og andre offentlige etater som politiet og skatteetaten, er pålagt oppgaver etter serveringsloven. Offentlige myndigheter besitter enkeltvis eller til sammen relevant informasjon som kan være avgjørende for kommunens behandling av bevillingssaker, og kommunene kan etter serveringsloven § 11 henvende seg til politiet, skatte- og avgiftsmyndighetene, tollmyndighetene, næringsmiddeltilsynet og Arbeidstilsynet for å få opplysninger til vandelsvurderingen. Ved forespørsel fra kommunene må det settes av ressurser til å gi opplysninger om søker. I tillegg må kommunene organisere gjennomføring av etablererprøven, klagebehandling, henvendelser om lovtolking og gjennomføre kontrollvirksomhet ved serveringsstedene. Saksbehandling i departementene krever også ressurser. Bevillingssøkeprosessen medfører også kostnader for de næringsdrivende ved at den forsinker oppstart av virksomheten, og medfører direkte kostnader ved gebyr for avleggelse av etablererprøven, i tillegg til tid til opplæring og avleggelse av prøven. Det er ut fra dette klart at saksbehandling etter serveringsloven er ressurskrevende både for offentlige myndigheter og de næringsdrivende.

Ved å oppheve loven vil kostnadene ved saksbehandling knyttet til bevillingssøknader bortfalle. Samtidig er det mulig at bortfallet av bevillingssystemet fører til ønske om økt

kontrollvirksomhet av bransjen, etter den øvrige lovgivningen. Kontrollvirksomhet er også ressurskrevende, og en økning av denne kan isolert sett føre til økte kostnader. Med bakgrunn i beskrivelsene ovenfor synes det som at ressursene som brukes i forbindelse med bevilningssøknader, ikke bidrar til å fremme formålet på en effektiv måte. Økt kontrollvirksomhet etter den øvrige lovgivningen synes å være mer direkte rettet mot formålet enn det bevilningssystemet og kontrollmulighetene etter serveringsloven er. Det er gjennom slik kontrollvirksomhet at det er mulig å se hva som faktisk foregår ved serveringsstedene, og man kan slå ned på de virksomhetene som driver i strid med lovgivningen.

På denne bakgrunn mener departementet at serveringsloven og bevilningssystemet medfører kostnader som overstiger den effekten loven har.

### 5.10 Oppsummering

- Den øvrige lovgivningen, ved matloven, alkoholloven, arbeidsmiljøloven, straffeloven og skatt- og avgiftslovgivningen ivaretar de hensyn og dekker det som bør reguleres i forbindelse med serveringsvirksomhet
- Loven og bevilningssystemet gir i praksis kommunene liten mulighet til å holde uønskede aktører utenfor bransjen ved å avslå bevilningssøknader og frata eksisterende bevillinger, selv om det gir en viss mulighet til kontroll og oversikt over serveringsstedene.
- Loven er ikke til hinder for at useriøse aktører kan starte opp serveringsvirksomhet. Bruk av stråmannsvirksomhet er et eksempel på dette. Damvads rapport viser at det også er et betydelig omfang av serveringssteder som startes opp og drives uten serveringsbevilling.
- Loven og bevilningssystemet i sin nåværende form bidrar i liten grad til å bekjempe kriminalitet i og i tilknytning til bransjen.
- Det er usikkert om loven bidrar til å oppfylle sine øvrige formål. Bransjeaktørene opplever det samlede reguleringstrykket som belastende. Ved tilsynsvirksomhet og kontroller tolkes og brukes lovverket ulikt, og det oppleves uforutsigbart for de næringsdrivende. De positive trekkene i bransjen knyttes i hovedsak til andre faktorer enn reguleringen gjennom serveringsloven.
- Loven og bevilningssystemet er ressurskrevende for de næringsdrivende, kommunene og andre offentlige myndigheter som aktiviseres i forbindelse med en bevilningssøknad, og det samlede inntrykket er at effektene av loven for næringen og samfunnet for øvrig ikke veier opp for disse kostnadene.
- Uten det forebyggende bevilningssystemet kan det bli behov for økt bruk av kontrollvirksomhet som også vil innebære kostnader.
- Samtidig ser man at koordinert kontrollvirksomhet har en påviselig effekt. Hva som vil bli de faktiske forholdene ved serveringsstedene, er vanskelig å forutsi gjennom bevilningssystemet, og kontrollvirksomhet synes som et bedre egnet virkemiddel overfor bransjen.
- Forenklingshensyn trekker i retning av å oppheve bevilningssystemet, da vi anser nytten av loven som lavere enn kostnadene som er forbundet med den.

På denne bakgrunn foreslår departementet at serveringsloven oppheves i sin helhet. Det er departementets vurdering at loven ikke bidrar til å oppnå sine formål, at den øvrige

lovgivningen dekker de relevante hensyn i tilstrekkelig grad, og at målet om å redusere kriminalitet i og i tilknytning til serveringsbransjen kan oppnås bedre gjennom kontrollvirksomhet enn ved et bevillingssystem. Serveringsloven medfører kostnader for de næringsdrivende og offentlige myndigheter som ikke veier opp for effekten den har.

## Kapittel 6 Øvrige bestemmelser

### 6.1 Innledning

Serveringsloven inneholder enkelte bestemmelser som ikke knytter seg til bevillingssystemet. Dette gjelder i hovedsak bestemmelser om politiets adgang til inspeksjon og midlertidig stenging, krav om og til vakthold samt bestemmelser om åpningstider og tilbakeholdsrett. Departementet har i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet vurdert hvilke bestemmelser som eventuelt bør overføres til politiloven eller annet regelverk ved opphevelse av serveringsloven. Departementet har også vurdert konsekvensene av opphevelse og eventuell videreføring av enkelte bestemmelsene.

### 6.2 Politiets adgang til inspeksjon av serveringssteder

Opprinnelig var politiets inspeksjonsadgang hjemlet i *forskrift av 1. juli 1983 om orden og lukningstider for overnattings- og serveringssteder*. Bestemmelsen ble først ikke videreført i serveringsloven, men i forbindelse med lovrevisjonen i 2006/2007 ble det uttrykt et ønske, både fra politiet og næringsorganisasjonene, om at denne hjemmelen burde gjeninnføres. I dagens serveringslov gir § 13 tredje ledd politiet adgang til å foreta nødvendig inspeksjon av serveringssteder ved mistanke om lovbrudd knyttet til serveringsvirksomheten.

Bestemmelsen gir politiet en videre adgang til inspeksjon enn etter de alminnelige reglene i politiloven. Etter politiloven § 2 nr. 2 og 3 har politiet hjemmel til inspeksjon for å forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet samt avdekke og stanse kriminell virksomhet. Politiet har videre adgang til å inspisere serveringssteder med hjemmel i straffeprosessloven kapittel 15 om ransaking i de tilfeller det foreligger "skjellig grunn til mistanke".

Spørsmålet til vurdering er da om politiet bør ha en slik utvidet inspeksjonsadgang. Som ledd i utredningen har departementet vært i kontakt med Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet, som uttrykker at hjemlene i politiloven er tilstrekkelige. Departementet ser heller ikke næringspolitiske argumenter for at politiet skal ha en videre adgang til inspeksjon i denne næringen enn i andre næringer.

På denne bakgrunn har departementet som utgangspunkt at inspeksjonsadgangen er tilstrekkelig ivaretatt i politi- og straffeprosessloven og vil foreslå at serveringsloven § 13 om inspeksjon av serveringssteder oppheves. Vi ber imidlertid om høringsinstansenes syn på dette.

### 6.3 Politiets adgang til midlertidig stenging av serveringssted

Etter serveringsloven § 17 har politiet, på visse vilkår, adgang til midlertidig å stenge et serveringssted for inntil syv dager. Etter politiloven §§ 2 og 7 kan politiet påby virksomhet stanset, blant annet for å opprettholde offentlig orden og sikkerhet, og for å forebygge

kriminalitet. Midlertidig stenging etter serveringsloven § 17 innebærer altså en utvidet tidsperiode med stenging i forhold til politiloven.

Bakgrunnen for den utvidede stengingsadgangen i serveringsloven, er at kommunene skal ha tilstrekkelig tid til saksbehandling for å vurdere bevillingsspørsmålet for det aktuelle stedet. Denne stengingsadgangen er altså knyttet direkte opp mot bevillingssystemet. Dersom bevillingssystemet bortfaller, slik det er drøftet i punkt 5.7 over, er spørsmålet som må vurderes, om det er andre grunner til å beholde en slik adgang.

Vi legger til grunn at allmennhetens behov for offentlig orden og sikkerhet og kriminalitetsforebygging er ivarettatt ved bestemmelsene i politiloven. Videre understrekes det at kommunene, politiet og andre etater fremdeles har adgang til å stenge virksomheter ved brudd på annen lovgivning. For eksempel kan politiet stenge for inntil to dager etter alkoholloven når dette er nødvendig for å hindre forstyrrelse av offentlig ro og orden mv. Mattilsynet kan stenge serveringssteder ved brudd på matlovens regler. Vi kan ikke se at det foreligger øvrige behov som gjør det nødvendig for politiet å ha en slik utvidet stengingsadgang.

#### 6.4 Politiets adgang til permanent stenging av serveringssted

Etter serveringsloven § 20 har politiet adgang til å permanent stenge et serveringssted som av ulike årsaker mangler serveringsbevilling. Bestemmelsen er altså knyttet opp til at det eksisterer et bevillingssystem. Ved bortfall av bevillingssystemet vil det være straffeloven § 56 som gir adgang til å permanent stenge et serveringssted. Det vises her til vurderingen i punkt 5.7 over. Vi kan ikke se spesielle næringspolitiske argumenter for at politiet skal ha en permanent stengingsadgang ut over de allerede eksisterende regler.

#### 6.5 Tilbakeholdsrett

Etter § 26 har serveringsstedet en tilbakeholdsrett i gjenstander en gjest har med seg, når gjesten ikke gjør opp for seg eller stiller fullgod sikkerhet for det utestående beløpet. Bakgrunnen for bestemmelsen er ifølge Ot.prp.nr. 55 (1996-1997) s. 17 at innehaveren av et serveringsstedet har et umiddelbart pressmiddel, samtidig som den skal ha en preventiv effekt. Den skal også gi kreditorene et mulig dekningsmiddel.

Adgangen til å holde igjen gjenstander som dekning for manglende betaling er ikke hjemlet i politiloven. Departementet kan heller ikke se at straffeprosessloven har noen slik bestemmelse. Det finnes ingen tilsvarende bestemmelse for andre tjenestenæringer, og departementet finner det vanskelig å se begrunnelsen for at reguleringen skal være annerledes for serveringsnæringen enn andre tjenestenæringer på dette punkt. På denne bakgrunn foreslår departementet av bestemmelsen i § 26 oppheves.

#### 6.6 Åpningstider

I forarbeidene til serveringsloven, Ot.prp. nr. 55 (1996-1997) s. 49, fremgår det at hensynet bak reglene om åpningstider først og fremst er å sørge for nattero i en viss periode av døgnet. I de fleste tilfeller henger matservering sammen med utelivet og alkoholservering. Skjenketider for alkohol er regulert i alkoholloven. Disse bestemmelsene regulerer kun



tidspunktene for alkoholskjenking, og matsserveringen kan fortsette uavhengig av disse reglene dersom bestemmelsen i § 15 oppheves.

Departementet ser at det kan være hensiktsmessig ut fra hensyn til ro og orden å kunne sette begrensninger for adgangen til matsservering ut fra en vurdering av forholdene i den enkelte kommune.

Hensynet til at det ikke skal være støy i forbindelse med matsservering i boligområder ivaretas etter departementets oppfatning best gjennom kommunenes egne vurderinger. Det er kommunene som best kjenner til situasjonen rundt serveringsstedene og hvilke åpningstider som bør settes for å hindre støy i nattetimene, særlig i boligstrøk.

Departementet har derfor kommet til at § 15 bør videreføres. Da vi ikke ser noen annen lov som alternativ for bestemmelsen, foreslår vi at den videreføres i en egen lov om åpningstider for serveringssteder. Den enkelte kommune vil fremdeles ha adgang til å fastsette åpningstidene i forskrift. Vi vil også vurdere å gi denne loven anvendelse for Svalbard og Jan Mayen gjennom en forskrift utarbeidet av departementet

I lovforslaget er ordlyden i § 2 om lovens virkeområde endret fra dagens bestemmelse i serveringsloven. Bakgrunnen for dette er at den tidligere bestemmelsen i serveringsloven medførte tolkningsvansker og forsøk på omgåelser, spesielt hva angår "fortæring på stedet." Vi vil presisere at gatekjøkken og kiosk med servering av mat eller drikke vil være omfattet av lovens bestemmelser, mens ren cateringvirksomhet uten servering vil være unntatt.

#### [6.7 Politiets adgang til bortvisning av personer og mulighet til å nekte adgang ved serveringssteder for kortere eller lengre tid](#)

Etter § 16 tredje ledd kan politiet beslutte at personer som gjentatte ganger har brutt serveringsstedets ordensregler eller forstyrrer ro og orden, i særlige tilfeller kan nektes adgang for kortere eller lengre tid.

Bestemmelsen fantes opprinnelig i forskrift om orden og lukningstider for overnattings- og serveringssteder, og ble gjeninnført i serveringsloven ved lovrevisjonen i 2006/2007. I forbindelse med høringen av endringsforslagene ble det stilt spørsmål rundt hvordan ordningen skulle praktisk gjennomføres, særlig med tanke på hvordan vekten ved serveringsstedet skulle få nødvendige personalia og hvordan gjesten i ettertid skal nektes tilgang med mer. Løsningen ble at oppgaven med å fatte vedtak om bortvisning for lengre perioder ble lagt til politiet.

Adgangsnekt eller bortvisning på grunn av ordensregler eller forstyrrelse av ro og orden håndteres ofte i kraft av serveringsstedets eierrådighet, eventuelt med bistand fra politiet etter politiloven § 2 nr. 4. I de fleste tilfeller antas bortvisning for kvelden tilstrekkelig til å løse problemet.

Departementet er ukjent med i hvilken grad den eksisterende hjemmelen er benyttet til bortvisning av personer for kortere eller lengre perioder. Herunder er det uklart om det i dag



er andre serveringssteder enn de med skjenkebevilling som har behov for slik assistanse fra politiet. Vi ber derfor om høringsinstansenes syn på disse spørsmålene.

Dersom det er behov for å kunne bortvise en person fra et serveringssted for en lengre periode, vil departementet vurdere å videreføre bestemmelsen i den nye foreslåtte loven (se punkt 6.6 ovenfor). Dersom adgangen til bortvisning i praksis kun anses aktuell for serveringssteder med skjenkebevilling, kan en overføring til alkoholloven være et alternativ.

#### 6.8 Politiets adgang til å kreve ordensvakter ved serveringssteder

Utgangspunktet er at serveringsstedet selv avgjør om det vil ha ordensvakter eller ikke. Serveringsloven § 16 første ledd første punktum gir likevel politiet hjemmel til å pålegge et serveringssted å ha en eller flere godkjente ordensvakter. Etter bestemmelsens annet punktum kan politiet kreve at vaktene skal ha gjennomført et bestemt kursopplegg for å kunne godkjennes. Departementet kan i medhold av serveringsloven § 16 annet ledd gi nærmere regler om godkjenning av ordensvakter. Slike regler er ikke gitt. De enkelte politidistriktene fastsetter innholdet i ordensvaktkursene som kreves for å bli godkjent som ordensvakt.

Ifølge forarbeidene til serveringsloven (Ot.prp.nr.55 (1996-1998)) er bakgrunnen for § 16 at en effektiv ordensvaktordning kan forebygge og begrense en del av den kriminaliteten som finner sted i tilknytning til serveringsvirksomheter. Dette gjelder i første rekke voldskriminalitet. Formålet med ordensvaktene er at de skal søke å forhindre konflikter og bidra til å løse eventuelle konflikter uten bruk av vold.

Ordensvakter utfører «vaktjeneste» som omfattes av lov 5. januar 2001 nr. 1 om vaktvirksomhet (vaktvirksomhetsloven). Ved lov 19. juni 2009 nr. 85 (i kraft 1. april 2011) ble vaktvirksomhetslovens virkeområde utvidet til å gjelde såkalt egenvakthold, slik at både vaktelskapenes vektere/ordensvakter og serveringsstedenes egne ansatte ordensvakter ble underlagt lovens krav. I den forbindelse ble det også presisert i vaktvirksomhetsforskriften § 2 at ordensvaktjeneste skal forstås som *«tjeneste på serveringssted for å ivareta ro og orden, utføre ordensrettet adgangskontroll, bortvise personer, hindre og dempe konflikter uten bruk av vold og bistå ved krisesituasjoner.»*

Serveringsloven § 16 første ledd annet punktum om (personlig) godkjenning av ordensvakter og annet ledd om hjemmel for opplæringskrav ble vedtatt opphevet ved revisjonen av vaktvirksomhetsloven i 2009, fordi alle ordensvakter nå omfattes av opplæringskravene i vaktvirksomhetsloven og vaktvirksomhetsforskriften. Disse opplæringskravene og endringene i serveringsloven er imidlertid ikke satt i kraft, i påvente av at Politidirektoratet fastsetter innholdet i nytt opplæringsprogram. De nye, sentrale opplæringskravene og endringene i serveringsloven § 16 skal etter planen tre i kraft i løpet av 2016. Per i dag er opplæring i form av ordensvaktkurs kun obligatorisk for ordensvakter som trenger godkjenning for å utøve tjeneste på serveringssteder med pålegg fra politiet. For øvrige ordensvakter/serveringssteder er opplæringen frivillig inntil de nye opplæringskravene i vaktvirksomhetsforskriften trer i kraft.

Ordensvaktene har en utfordrende og viktig jobb i utelivsbransjen, og det er nødvendig å sikre at serveringssteder som har behov for ordensvakter, får et pålegg hvis de ikke selv sørger for tilstrekkelig vaktthold. Dersom serveringsloven oppheves, må derfor også

hjemmelen i serveringsloven § 16 første ledd første setning til å pålegge serveringsstedene å ha ordensvakt videreføres i annet regelverk.

Ved revisjonen av vaktvirksomhetsloven ble overføring av hjemmelen til vaktvirksomhetsloven vurdert, men ikke anbefalt, jf. Ot.prp. 49 (2008-2009) om lov om endringer i lov om vaktvirksomhet, punkt 3.2.4. Vaktvirksomhetsloven er en bransjelov som gir rammevilkår for utøvelsen av vaktvirksomhet. Loven pålegger ikke selv vakthold. Departementet ser det derfor som mer hensiktsmessig å vurdere om en hjemmel til å pålegge ordensvakter skal overføres til alkoholloven.

Alkoholloven slik den er i dag inneholder ikke bestemmelser som gir politiet adgang til å kreve vakthold ved skjenkestedene. Etter alkoholloven § 4-3 kan kommunen sette vilkår for bevillingen i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige regler. Vilkår om vakthold fra kommunens side vil måtte ha en saklig sammenheng med bevillingen som gis. Ved å flytte bestemmelsen til alkoholloven vil ikke politiet ha mulighet til pålegge vakthold hos serveringssteder uten alkoholserving.

Departementet har ikke oversikt over i hvilken grad kommunene bruker adgangen til å stille vilkår om ordensvakt ved tildeling av skjenkebevilling, og heller ikke over i hvilken grad skjenkesteder har eller burde ha hatt pålegg fra politiet, eller ansetter ordensvakter på eget initiativ. Manglende pålegg kan skyldes at det er krevende, særlig i de største byene, å holde tritt med utskiftninger i bransjen og det løpende behovet for å vurdere nye pålegg.

Både pålegg om ordensvakt etter serveringsloven og vilkår om ordensvakt etter alkoholloven vil være tuftet på politifaglige, ordensmessige og alkoholpolitiske vurderinger. Med et godt samarbeid mellom politiet og den kommunale bevillingsmyndigheten kan vilkårsadgangen og påleggshjemmelen samvirke, og flere skjenkesteder med behov for ordensvakt fanges opp. Disse hensynene vil lettere kunne ivaretas ved å overføre politiets påleggshjemmel i serveringsloven § 16 til alkoholloven. Departementet oppfatter at bransjen ønsker størst mulig samsvar mellom serveringsloven og alkoholloven. Vi mener at en overføring til alkoholloven er i tråd med dette ønsket. Det vil også være hensiktsmessig, da bransjen allerede forholder seg til alkoholloven og dermed lettere kan gjøre seg kjent med de krav som kan pålegges virksomheten.

Det er også en viss saklig sammenheng mellom et pålegg om ordensvakt og alkoholloven for øvrig, ettersom kommunene kan stille vilkår om ordensvakt ved tildeling av skjenkebevilling. Kommunen kan imidlertid ikke stille vilkår om ordensvakt etter at bevilling er gitt, men først ved eventuell fornyelse av skjenkebevillingen.

Ordensvaktens rolle og funksjon tilsier at de gjennomgående utøver tjeneste på serveringssteder med skjenkebevilling etter alkoholloven. En flytting av hjemmelen til alkoholloven antas derfor i praksis i liten grad å begrense bestemmelsens anvendelsesområde. Vi ser imidlertid ikke bort fra at det kan være tilfeller som faller utenfor alkohollovens virkeområde hvor det kan være behov for vakthold. Det finnes imidlertid hjemler i politiloven for å kreve vakthold ved større arrangement, uavhengig av alkoholserving. Politiloven § 11 gir meldeplikt for slike arrangementer, supplert med at det etter politiloven § 14 kan fastsettes

i politivedtektene at visse arrangementer skal ha søknadsplikt. På bakgrunn av meldingen eller søknaden vil politiet i samarbeid med arrangøren vurdere behovet for særskilt politioppsyn (som arrangører kan måtte betale for, jf. politiloven § 25) eller om arrangøren skal pålegges eget vakthold, eventuelt slik at det må leies inn vektere.

Vi ber om høringsinstansenes syn på dette, selv om departementets primære forslag er at bestemmelsen i serveringsloven § 16 overføres til alkoholloven med den virkning av at den gjelder for skjenkesteder. Vi viser til lovforslaget i kapittel 9.

## Kapittel 7 Alternative forslag som har vært vurdert

Vi viser til omtalen av Treparts bransjeprogram i kapittel 5 (punkt 5.2) der det ble foreslått å samordne regelverket for serveringsbransjen. Vi er enige i trepartssamarbeidets slutning om at regelverket for en næring bør utformes slik at det blir enklere å følge for både virksomheter og myndighetene som skal kontrollere at regelverket etterleves. Vårt forslag innebærer å fjerne en regulering for bransjen som ikke fungerer etter hensikten, og bidrar derfor til å lette det totale reguleringsstrykket på bransjen.

Vi har ikke i vår utredning vurdert en eventuell samordning av øvrig regelverk som regulerer serveringsbransjen. Vi ser imidlertid at dette kan være et mulig oppfølgingspunkt, og vil bidra i prosesser som kan føre til bedre rammebetingelser for denne bransjen.

## Kapittel 8 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 8.1 Konsekvenser for det offentlige

Forslaget om å oppheve særreguleringen for serveringsvirksomhet innebærer en økonomisk og administrativ besparelse for kommunene som bevillingsmyndighet på dette området, blant annet i form av redusert tid til saksbehandling. Forslaget innebærer også besparelser for politi, skattemyndigheter og andre etater som må oppgi informasjon ved bevillingssøknader, samt departementet som har ansvar for dagens lov. Hvis man velger å øke kontrollvirksomheten etter andre lover, vil dette isolert sett medføre økte kostnader, men dette er kostnader som kunne ha påløpt selv uten å oppheve serveringsloven.

### 8.2 Konsekvenser for næringsdrivende

Opphevelsen av særreguleringen for serveringsnæringen innebærer besparelser for de næringsdrivende ved at de slipper å utforme søknad om serveringsbevilling til kommunene. Økonomisk sett vil det også være en fordel at den som skal etablere en serveringsvirksomhet, ikke behøver å vente på kommunens vedtak før virksomheten kan igangsettes, og ved at man slipper de direkte kostnadene i forbindelse med avleggelse av etablererprøven.

## Kapittel 9 Lovforslag

Forslag til lov om åpningstider for serveringssteder

## § 1 *Lovens virkeområde*

Loven gjelder for alle serveringssteder. Med serveringssted menes virksomhet der det serveres mat eller drikke.

Loven gjelder ikke for:

- a) servering som ikke skjer i næring,
- b) serveringssteder ved helseinstitusjoner, skoler og barnehager når disse må godkjennes av offentlig myndighet etter annen lov eller forskrift, og serveringen skjer i institusjonens regi,
- c) serveringssteder som drives av staten til bruk for ansatte og annet personell i offentlig tjeneste, og for andre som har adgang etter gjeldende bestemmelser for virksomheten,
- d) servering i kantine som et foretak driver etter selvkostprinsippet og som er til bruk for egne ansatte,
- e) servering i tog, fly og båter i rutetrafikk,
- f) serveringssteder på flyttbare innretninger og faste installasjoner i forbindelse med undersøkelser etter eller utnyttelse av undersjøiske petroleumforekomster på norsk kontinentalsokkel,
- g) serveringssteder som drives av lag, foreninger og lignende, hvor formålet med serveringen utelukkende er å skaffe inntekter til drift av laget, foreningen og lignende.

Departementet kan i forskrift bestemme at andre grupper serveringssteder helt eller delvis skal unntas fra loven.

Departementet kan i forskrift bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen.

## § 2 *Åpningstider*

Kommunen kan i forskrift fastsette åpningstider for de serveringsstedene som ligger i kommunen.

Kommunen kan, når særlige grunner foreligger, gjøre unntak fra gjeldende åpningstider for det enkelte serveringssted.

Vedtak om å innskrenke åpningstidene fastsatt etter kommunale forskrifter kan tidligst tre i kraft tre måneder etter at vedtaket er truffet.

Kommunen kan ved enkeltstående anledninger gi tillatelse til å lukke senere eller åpne tidligere enn til de tider som er fastsatt etter første eller andre ledd. Når en innehaver av skjenkebevilling får innvilget søknad om utvidet skjenketid ved enkeltanledninger etter alkoholloven § 4-4, innebærer dette samtidig at åpningstiden er utvidet tilsvarende.

Åpningstider fastsatt etter første, annet eller fjerde ledd gjelder ikke servering ved overnattingssteder til overnattingsgjester.

## § 3 *Ikrafttredelse*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tidspunkt oppheves lov 13. juni 1997 nr. 55 om serveringsvirksomhet (serveringsloven).

## § 4 *Endringer i andre lover*

1. I lov 2. juni nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 1-8 b skal lyde:

§ 1-8 b *Ordensvakter*

Når politiet finner det påkrevet, skal det ved skjenkesteder holdes ordensvakter godkjent av politiet.

2. I lov av dd.mm.åååå om åpningstider for serveringssteder / lov 2. juni nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholloven) gjøres følgende endringer

Ny § x skal lyde:

§ x: *Bortvisning av gjester*

Personer som gjentatte ganger har brutt serveringsstedets ordensregler eller forstyrrer ro og orden i virksomheten, kan i særlige tilfeller nektes adgang for kortere eller lengre tid. Beslutning om bortvisning skal være skriftlig, begrunnet og angi hvor lenge utestengingen skal vare. Beslutning om bortvisning foretas av politiet.