



DET KONGELEGE  
NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 69

(2006–2007)

---

Om lov om endringer i lov om  
serveringsvirksomhet (serveringsloven)



## Innhald

<b>1</b>	<b>Hovudinnhaldet i proposisjonen</b>	5				
<b>2</b>	<b>Bakgrunn for lovforslaget</b>	7				
2.1	Innleiing	7		6.4	Innhaldet i vandelskravet – lovbrotet og beviskravet	25
2.2	Endringsbehov	7		6.4.1	Gjeldande rett	25
2.3	Høyring	8		6.4.2	Forslaget i høyringsnotatet	26
2.4	Lov om forbod mot diskriminering	9		6.4.3	Høyringsinstansane sitt syn	27
				6.4.4	Departementet si vurdering	28
<b>3</b>	<b>Hovudtrekk i gjeldande rett og status i bransjen</b>	10		<b>7</b>	<b>Innhaldet i søknaden</b>	30
3.1	Formålet og virkeområdet for lova	10		7.1	Gjeldande rett	30
3.2	Løyve til å etablere serveringsstad	10		7.1.1	Det danske og svenske systemet	30
3.3	Krav til drift av serveringsstad	11		7.2	Forslaget i høyringsnotatet	30
3.4	Mellombels stenging, suspensjon, tilbakekalling	11		7.2.1	Leigekontrakt	31
3.5	Forholdet mellom serveringslova og alkohollova	11		7.2.2	Finansieringsplan	31
3.6	Status i bransjen	12		7.2.3	Budsjett	31
				7.2.4	Valfritt for kommunane å krevje dokumentasjon	31
				7.3	Høyringsinstansane sitt syn	31
				7.4	Departementet si vurdering	34
<b>4</b>	<b>Virkeområdet og løyvesystemet</b>	13		<b>8</b>	<b>Etablerarprøven</b>	36
4.1	Gjeldande rett	13		8.1	Gjeldande rett	36
4.2	Erfaring med dagens virkeområde	13		8.2	Forslaget i høyringsnotatet	36
4.3	Kan virkeområdet for løyveplikt innskrenkast?	13		8.3	Høyringsinstansane sitt syn	36
4.4	Opphavleg forslag, høyringsnotat av 7. november 2003	14		8.4	Departementet si vurdering	36
4.4.1	Eit todelt system	14		<b>9</b>	<b>Føresetnader/vilkår for løyvet</b>	38
4.4.2	Høyringsinstansane sitt syn	15		9.1	Gjeldande rett	38
4.5	Revidert forslag til virkeområde, høyringsnotat frå mai 2004	15		9.2	Forslaget i høyringsnotatet	38
4.6	Høyringsinstansane sitt syn	16		9.3	Høyringsinstansane sitt syn	38
4.7	Departementet si vurdering	17		9.4	Departementet si vurdering	39
4.8	Nærare om den nedre grensa for virkeområdet	17		<b>10</b>	<b>Heimel for politiet og kommunen til å kontrollere serveringsstader</b>	40
<b>5</b>	<b>Dagleg leiar</b>	19		10.1	Forslaget i høyringsnotatet	40
5.1	Gjeldande rett	19		10.2	Høyringsinstansane sitt syn	40
5.2	Forslaget i høyringsnotatet	19		10.3	Departementet si vurdering	40
5.3	Høyringsinstansane sitt syn	19		<b>11</b>	<b>Opningstider</b>	42
5.4	Departementet si vurdering	20		11.1	Gjeldande rett	42
<b>6</b>	<b>Vandelskravet</b>	21		11.2	Forslaget i høyringsnotatet	42
6.1	Innleiing	21		11.3	Høyringsinstansane sitt syn	42
6.2	Nærare om harmonisering av vandelskravet	21		11.4	Departementet si vurdering	42
6.3	Personkretsen	21		<b>12</b>	<b>Heimel for å nekte gjester tilgjenge</b>	44
6.3.1	Gjeldande rett	21		12.1	Forskrift 1. juli 1983 om orden og lukningstider	44
6.3.2	Forslaget i høyringsnotatet	22		12.2	Gjeldande rett	44
6.3.3	Høyringsinstansane sitt syn	23		12.3	Forslaget i høyringsnotatet	44
6.3.4	Departementet si vurdering	23		12.4	Høyringsinstansane sitt syn	44
				12.5	Departementet si vurdering	45

<b>13</b>	<b>Høve for politiet til mellombels stenging av serveringsstaden</b> .....	46	<b>16</b>	<b>Delegering av løyvemyndigheita</b> ..	56
13.1	Gjeldande rett .....	46	16.1	Gjeldande rett på høyringstids-	
13.2	Forslaget i høyringsnotatet .....	46	16.2	punktet .....	56
13.3	Høyringsinstansane sitt syn .....	46	16.3	Forslaget i høyringsnotatet .....	56
13.4	Departementet si vurdering .....	47	16.4	Høyringsinstansane sitt syn .....	57
				Departementet si vurdering .....	57
<b>14</b>	<b>Stenging</b> .....	48	<b>17</b>	<b>Spørsmål som er tekne opp i høyringsrunden</b> .....	58
14.1	Permanent stenging .....	48	17.1	Behandlingsfristen .....	58
14.1.1	Gjeldande rett .....	48	17.2	Overdraging og bortfall av løyvet .....	58
14.1.2	Forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjonen .....	48	17.3	Ordensvakter .....	59
14.1.3	Forslaget i høyringsnotatet .....	49	17.4	Straff .....	59
14.1.4	Høyringsinstansane sitt syn .....	49			
14.1.5	Departementet si vurdering .....	50	<b>18</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvensar</b> .....	60
14.2	Kommunens høve til suspensjon .....	51	18.1	Innleiing .....	60
14.2.1	Gjeldande rett .....	51	18.2	Konsekvensar for det offentlege .....	60
14.2.2	Forslaget i høyringsnotatet .....	51	18.3	Konsekvensar for dei næringsdrivande .....	61
14.2.3	Høyringsinstansane sitt syn .....	52			
14.2.4	Departementet si vurdering .....	52	<b>19</b>	<b>Merknader til kvar enkelt føresegn</b> .....	62
14.3	Generelt om stenging – §§ 18 og 19 .	52			
14.3.1	Høyringsinstansane sitt syn .....	52			
14.3.2	Departementet si vurdering .....	53			
<b>15</b>	<b>Spørsmål om innføring av gebyr</b>	54		<b>Forslag til lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 55 om serveringsvirksomhet (serveringsloven) ...</b>	68
15.1	Gjeldande rett .....	54			
15.2	Forslaget i høyringsnotatet .....	54			
15.3	Høyringsinstansane sitt syn .....	54			
15.4	Departementet si vurdering .....	54			



DET KONGELEGE  
NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 69

(2006–2007)

## Om lov om endringer i lov om serveringsvirksomhet (serveringsloven)

*Tilråding frå Nærings- og handelsdepartementet av 8. juni 2007,  
godkjend i statsråd same dagen.  
(Regjeringa Stoltenberg II)*

### 1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Nærings- og handelsdepartementet fremmar med dette forslag til endringar i lov 13. juni 1997 nr. 55 om serveringsverksemd (serveringslova). Lova vil delvis erstatte og delvis supplere dagens reglar.

Kapittel 2 og 3 inneheld bakgrunn og gjeldande rett, og dessutan ei vurdering av behovet for ei lov-endring.

I kapittel 4 foreslår departementet endringar i grensene for virkeområdet. Den nedste grensa for virkeområdet blir endra slik at dagens unntak for varme pølser fell bort. Kioskar, gatekjøkken og liknande som serverer varme pølser, vil etter dette vere løyvepliktige.

I kapittel 5 foreslår departementet å erstatte omgrepet styrar med omgrepet dagleg leiar og å fjerne kravet til avløyssar.

I kapittel 6 om vandelskravet blir det foreslått ei utviding av personkretsen. På denne måten oppnår ein ei betre harmonisering med alkohollova. Det blir også gjort framlegg om ei endring slik at tilvisinga til straffbare forhold blir fjerna. Dermed blir det i større grad mogleg å ta omsyn til lovbrøt som ikkje er strafflagde.

I kapittel 7 blir det foreslått å gjere det lettare for kommunen å krevje framlagd skriftleg dokumentasjon ved løyvesøknader. Forslaget inneber at kommunen kan velje å krevje å få sjå leigekontrakt,

finansieringsplan, driftsbudsjett og likviditetsbudsjett.

I kapittel 8 blir dagens ordning med etablerarprøve vurdert, utan at departementet finn grunn til å foreslå realitetsendringar.

I kapittel 9 foreslår departementet at det skal innførast heimel for kommunen til å setje som vilkår for løyvet at krav i serveringslova §§ 3 og 5 blir oppfylte innan ein nærare fastsett tidsfrist.

Kapittel 10 inneheld forslag om å gi heimel til politiet og kommunen til å kontrollere serveringsstader.

I kapittel 11 foreslår departementet at opningstidene blir lagde inn under det kommunale sjølvstyret ved at kvar enkelt kommune sjølv må fastsetje opningstider som gjeld for serveringsstadene i kommunen. Samtidig foreslår departementet å oppheve normalopningstidene.

Tidlegare gav hotellova politiet heimel til å nekte gjester tilgjenge til serveringsstader. Departementet foreslår i kapittel 12 å innføre ein slik heimel på ny.

I kapittel 13 og 14 drøftar ein ei utviding av retten til å stengje ein serveringsstad mellombels eller permanent. Departementet foreslår ei utviding av politiet sin rett til å stengje ein serveringsstad frå fire til sju dagar. Vidare foreslår departe-

mentet ei utviding av den retten kommunen har til å stengje ein serveringsstad mellombels i § 18.

I kapittel 15 drøftar departementet gebyrspørsmålet, mens vi i kapittel 16 vurderer spørsmåla rundt delegering av løyvemyndigheit.

## 2 Bakgrunn for lovforslaget

### 2.1 Innleiing

Lov 13. juni 1997 nr. 55 om serveringsverksemd (serveringslova) tok til å gjelde 1. januar 1998. Same dato vart lov 3. juni 1983 nr. 52 om overnattings- og serveringsstader (hotellova) med forskrifter oppheva.

Bakgrunnen for serveringslova var den kriminalitetsutviklinga ein hadde fått i delar av serveringsbransjen, og den konkurransevridinga dette medførte. Serveringslova var meint som eit verkemiddel for å få slutt på den næringspolitisk uheldige utviklinga, samtidig som lova skulle ta vare på bransjen sitt behov for klare og føreseielege rammevilkår. Omsynet til å skape stabile rammevilkår for dei seriøse næringsdrivande er framleis viktig. Formålet med denne revisjonen er først og fremst å setje inn ytterlegare tiltak mot kriminalitetsutviklinga i bransjen, samtidig som departementet vil sjå om det er mogleg å forenkle. Verksemdar som ikkje betaler pliktige skattar og avgifter, vil kunne tilby prisar som underbyr tilboda frå dei seriøse aktørane. Dette skaper problem for dei seriøse aktørane, og medfører konkurransevridingar. Revisjonen skal derfor verne om interessene til dei seriøse næringsdrivande ved å motverke kriminalitet i bransjen.

I Ot.prp. nr. 55 (1996-97) vart det understreka at det er vanskeleg å vurdere i kva grad den nye lova ville vere i stand til å motverke kriminalitetsutviklinga i bransjen. Samtidig framheva departementet at det å særregulere enkelte bransjar framfor andre berre bør gjerast dersom sterke grunnar talar for det. Det vart derfor foreslått å gjennomføre ei evaluering av serveringslova for å vurdere om ho har fått den tilsikta effekten. Samtidig bør det vurderast om anna lovgiving har vore med på å påverke forholda i bransjen, og om det framleis er nødvendig med særregulering av bransjen.

Utviklinga i bransjen dei siste åra tyder ikkje på at forholda har betra seg nemneverdig. Politiet har i dei siste åra gjennomført ei rekkje kontrollar av forholda i bransjen, og det blir rapportert om mange lovbrøt (sjå nedanfor). Det kan såleis stillast spørsmål ved om serveringslova er verksam i forhold til det å halde nede kriminaliteten i bran-

sjen. Eit viktig ledd i kampen mot kriminaliteten er å sikre kommunikasjon mellom dei etatane som kontrollerer ulike sider av verksemda. Oppheving av teieplikta mellom politi, skatte- og avgiftsmyndigheitene, tollmyndigheitene, Næringsmiddeltilsynet (no Mattilsynet), Arbeidstilsynet og kommunane som løyvehavar var noko av det nye som vart innført gjennom serveringslova. På denne måten har serveringslova sikra kommunikasjonsflyten mellom kommunen og etatane, noko det etter departementet si oppfatning er klart behov for også framover.

I denne revisjonen vil departementet prøve å gjere serveringslova meir effektiv i arbeidet med å stanse kriminaliteten i bransjen. Etter det departementet kan sjå, er det behov for å halde fast ved ei serveringslov som har til formål å få vekk kriminaliteten serveringsbransjen slit med. Departementet foreslår derfor endringar og tilpassingar for å oppnå større effekt og for å oppnå forenkling for næringa så vel som myndigheiter.

### 2.2 Endringsbehov

Formålet med lovgjennomgangen er dels å få klargjort i kva grad siktemålet med å redusere kriminalitet i bransjen er nådd, og dels i kva grad anna lovgiving har vore med på å påverke forholda i bransjen, slik at det er unødvendig å halde fast ved ei særregulering.

Departementet baserer vurderingane sine dels på egne erfaringar med lova, dels på tilbakemeldingar frå kommunane og fylkeskommunane, og dels på informasjon som er komen fram i kontakt med politiet og næringsorganisasjonane. Tilbakemeldingane går eintydig i retning av at det framleis er problem med lovbrøt og misferd av forskjellige slag i denne bransjen, og at ein slik sett ikkje er i mål når det gjeld å redusere kriminaliteten i og i tilknytning til bransjen. Både bransjen og kommunane har gitt uttrykk for at dei ønskjer at lova blir vidareført, for å nå målet om reduksjon av kriminaliteten og dermed betre konkurransevilkåra i næringa. Departementet ser det derfor slik at tida ikkje er inne for å avslutte dagens særregulering. Samtidig

ser departementet eit behov for å vurdere tilstramningar i forhold til dei useriøse aktørane. Departementet foreslår også ei betre harmonisering med tilsvarende føresegnar i alkohollova. Nærings- og handelsdepartementet har i denne prosessen samarbeidd med Helse- og omsorgsdepartementet (tidligere Sosialdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet).

### 2.3 Høyring

Høyringsnotatet dette forslaget byggjer på, har vore sendt ut i to omgangar.

Det første høyringsnotatet vart sendt ut 7. november 2003 med høyringsfrist 10. februar 2004. I høyringsnotatet vart det foreslått å avgrense løyveplikta til berre å gjelde verksemdar som er underlagde kravet om skjenkeløyve etter alkohollova, mens alle serveringsstader skulle omfattast av kontroll- og sanksjonssystemet i lova. Vidare vart det foreslått eit meir målretta sanksjonssystem. I tillegg inneheldt høyringsnotatet forslag om å harmonisere vandelsføresegna med den tilsvarende føresegna i alkohollova.

Høyringsnotatet vart sendt til desse høyringsinstansane:

Alle departementa

Alle fylkesmennene

Følgjande kommunar: Alstadhaug, Asker, Bergen, Bjugn, Bærum, Drammen, Eidsvoll, Fredrikstad, Frogn, Gjøvik, Halden, Hamar, Hauge-sund, Horten, Jølster, Karasjok, Kristiansand, Kristiansund, Lillehammer, Molde, Moss, Oslo, Porsgrunn, Rendalen, Sande, Sandefjord, Sandnes, Sarpsborg, Stavanger, Suldal, Søgne, Sørumsund, Tromsø, Trondheim, Tønsberg, Ørsta og Ålesund

Politidistrikta i Oslo, Bergen, Trondheim, Troms og Rogaland

Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL)

Hotell- og restaurantarbeiderforbundet

Næringslivets Hovedorganisasjon

Landsorganisasjonen i Norge

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon

Kommunenes Sentralforbund

Arbeidstilsynet 2. distrikt Oslo

Toll- og avgiftsdirektoratet

Skattedirektoratet

Foreningen Bedre Uteliv, v/advokatfirmaet Nor Law D.A.

Oslo fylkesskattekontor

Oslo kemnerkontor

African Youth in Norway

Antirasistisk Senter

Innvandrerne Landsorganisasjon

Islamsk kvinnegruppe Norge

Juss-Buss – Innvandrergruppa

Jussformidlingen, Bergen

Likestillingsombudet

MIRA Ressurssenter

NON Fighting Generation

Norges Juristforbund

Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)

Pakistansk Studentforening

PMV – Senter for helse, dialog og utvikling

Riksadvokaten

Selvhjelp for innvandrere og flyktninger

Senter mot etnisk diskriminering (SMED)

SINTEF – IFIM

SOS Rasisme

Nærings- og handelsdepartementet fekk desse høyringssvara:

*Barne- og familiedepartementet, Fiskeridepartementet, Forsvarsdepartementet, Kultur- og kyrkjedepartementet, Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet, Utdannings- og forskingsdepartementet, Utanriksdepartementet, Fylkesmannen i Vestfold, Horten kommune, Søgne kommune, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Kommunenes Sentralforbund og Toll- og avgiftsdirektoratet har ingen merknader til høyringsnotatet.*

*Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Landbruksdepartementet, Finansdepartementet, Helsedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Sosialdepartementet, Fylkesmannen i Aust-Agder, Fylkesmannen i Buskerud, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Bergen kommune, Bjugn kommune, Bærum kommune, Drammen kommune, Eidsvoll kommune, Fredrikstad kommune, Frogn kommune, Hamar kommune, Kristiansand kommune, Porsgrunn kommune, Trondheim kommune, Oslo kommune Byrådsavdelingen for næring og byutvikling, Oslo kommune kemnerkontoret, Rendalen kommune, Sarpsborg kommune, Stavanger kommune, Ørsta kommune, Politidirektoratet, Troms politidistrikt, Arbeidstilsynet, Foreningen Bedre Uteliv, Hotell- og restaurantarbeiderforbundet, Innvandrerne Landsorganisasjon, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndigheter (KIM), Landsorganisasjonen i Norge, Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD), Reiselivsbedriftenes Landsforening, Riksadvokatembetet, Senter mot etnisk diskriminering, Skattedirektoratet og Utlendingsdirektoratet har alle hatt merknader til høyringsnotatet.*

Departementet har også fått høyringsfråsegner frå *Oslo Børs og Norsk petroleumsinstitutt*.



Det andre høyringsnotatet vart sendt ut 13. mai 2004 med høyringsfrist 25. juni 2004. Høyringa avgrensa seg til eit nytt forslag til virkeområde. Bakgrunnen for det nye forslaget til virkeområde var at dei fleste høyringsinstansane uttala seg negativt til det opphavlege forslaget frå departementet. Dermed ønskte departementet å sende eit nytt forslag til avgrensing av virkeområdet på høyring.

Departementet foreslo å halde fast ved dagens virkeområde, men slik at kommunen ville få forskriftsheimel til å unnta bestemte typar av verksemder frå virkeområdet.

Høyringsnotatet vart sendt til desse høyringsinstansane:

Alle departementa

Alle fylkesmenn

Følgjande kommunar: Asker, Bergen, Bjugn, Bærum, Drammen, Eidsvoll, Fredrikstad, Gjøvik, Halden, Hamar, Haugesund, Horten, Kristiansand, Kristiansund, Lillehammer, Molde, Moss, Oslo, Porsgrunn, Rendalen, Sandefjord, Sarpsborg, Stavanger, Søgne, Tromsø, Trondheim, Tønsberg, Ålesund.

Politidirektoratet

Reiselivsbedriftenes Landsforening

Hotell- og restaurantarbeiderforbundet

Næringslivets Hovedorganisasjon

Landsorganisasjonen i Norge

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon

Kommunenes Sentralforbund

Arbeidstilsynet

Tolldirektoratet

Skattedirektoratet

Foreningen Bedre Uteliv

Oslo fylkesskattekontor

Oslo kemnerkontor

Nærings- og handelsdepartementet har fått desse høyringssvara:

*Barne- og familiedepartementet, Helsedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet, Utdannings- og forskingsdepartementet, Utanriksdepartementet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Kommunenes Sentralforbund og Toll- og avgiftsdirektoratet* har ingen merknader til høyringsnotatet.

*Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Sosialdepartementet, Fylkesmannen i Vest-Agder, Bergen kommune, Bjugn*

*kommune, Drammen kommune, Kristiansand kommune, Molde kommune, Odda kommune, Oslo kommune Byrådsavdelingen for næring- og byutvikling, Rendalen kommune, Sarpsborg kommune, Trondheim kommune, Ørsta kommune, Foreningen Bedre Uteliv, Landsorganisasjonen i Norge, Reiselivsbedriftenes Landsforening og Skattedirektoratet* har alle hatt merknader til høyringsnotatet.

## 2.4 Lov om forbod mot diskriminering

Etnisk diskriminering ved restaurantar, skjenkestader og andre utestader er eit alvorleg problem som har fått aukande politisk merksemd dei siste åra. Påstandar om etnisk diskriminering ved ein utestad kan vere vanskelege å bevise, og det er derfor vanskeleg å seie noko om omfanget. Både politiet og kommunen er trekte inn i arbeidet for å redusere denne forma for diskriminering, og både straffelova, serveringslova og alkohollova er brukte som verkemiddel i dette arbeidet.

*Lov av 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.* (diskrimineringslova) vart vedteken av Stortinget i juni 2005, og trådde i kraft 1. januar 2006.

Etnisk eller religiøs diskriminering i samband med tilgang til utestader er omfatta av det generelle forbodet i lova, jf. § 4. Samtidig har handhevingsapparatet knytt til diskrimineringslova, Likestillings- og diskrimineringsnemnda, verkemiddel mot utestaddiskriminering, som for eksempel stansing. Det er understreka i forarbeida (Ot.prp. nr. 33 (2004-2005)) at ein berre kan påleggje utestaden å stanse diskrimineringa, og ikkje sjølve verksemda.

Slik serveringslova er formulert i dag, kan diskriminering på grunnlag av etnisitet leggjast til grunn i vandelsvurderinga, jf. § 6 og tilhøyrande suspensjons- og stengingsføresegner i kap. 4 i lova. Også det at politiet har høve til å påleggje serveringsstader å ha godkjende ordensvakter, kan medverke til at utestaddiskriminering blir mindre utbreidd.

Nærings- og handelsdepartementet samarbeidde med Kommunal- og regionaldepartementet om korleis problema med utestaddiskriminering kan nedkjempast i endå større grad. Nærings- og handelsdepartementet vurderer særskilde tiltak for å sikre eit meir effektivt vern i samband med denne revisjonen. Lova ligg no under arbeidsområdet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

## 3 Hovudtrekk i gjeldande rett og status i bransjen

### 3.1 Formålet og virkeområdet for lova

Formålet med lova er å sikre forsvarleg drift av serveringsstader, jf. § 1. Gjennom å sikre behova serveringsnæringa, dei tilsette og samfunnet har for klare og føreseielege rammevilkår, skal lova bidra til å gi kommunane eit meir brukeleg og praktiserbart verktøy for å kjempe mot kriminalitetsutviklinga i enkelte delar av serveringsbransjen og motverke illojal konkurranse.

Lova gjeld ved etablering og drift av serveringsstad, jf. § 2. Kriteria for at servering skal falle inn under virkeområdet for lova, er at det blir drive servering av mat og/eller drikke, og at salet skjer under forhold som innbyr til fortæring på staden. Eksempel på serveringsstad er restaurantar, kafear, kafeteriaer, pubar og gatekjøkken, men nemninga på staden er ikkje avgjerande for om det blir omfatta av virkeområdet for lova. Sjå nærare om virkeområdet i kapittel 4.

Unnateken frå kravet i lova om serveringsløyve er mellom anna servering som ikkje skjer i næring, servering i fly, tog og båtar i rutetrafikk, servering i helseinstitusjonar og serveringsstader som blir drivne av lag, foreiningar o.l.

### 3.2 Løyve til å etablere serveringsstad

Retten til å etablere ein serveringsstad er avhengig av løyve frå kommunen. Det skal givast løyve dersom krava i lova er oppfylte. Kommunen er ikkje tillagd ei skjønnsmessig vurdering av om det bør givast serveringsløyve, ut over det som følgjer av å vurdere om krava i lova er oppfylte, mellom anna vandelskravet. Dette inneber at løyvemyndigheita ikkje har høve til å setje tak på kor mange serveringsløyve det skal vere i kommunen. Løyvet er knytt opp mot krava som er nemnde i §§ 4-6 i lova. Kommunen har vedtaksmyndigheit etter lova, men det er opp til kommunen sjølv å organisere måten dei forvaltar lova på. Løyve skal givast til den som driv verksemda på si rekning, jf. § 3. Serveringsstaden må ha ein styrar og ein avløyser, jf. § 4. Styrar for serveringsstaden må gjennomføre etablerarprøven etter § 5. Etablerarprøven skal sikre at sty-

rar har visse grunnleggjande kunnskapar om økonomistyring, om lovgiving knytt opp til korleis ein serveringsstad skal drivast, og om kva for plikter den næringsdrivande har overfor det offentlege. Kommunen har fått høve til å krevje gebyr av dei som tek prøven.

Det blir stilt krav til vandel overfor løyvehavar, styrar og personar som direkte eller indirekte eig meir enn ein tredel av eigardelane eller stemmene i føretak som driv serveringsverksemd, og til personar som tek inn ein vesentleg del av inntektene frå serveringsstaden, jf. § 6. Formålet med vandelskravet er å ansvarleggjere dei som står bak drifta av serveringsstaden, og på den måten bidra til å førebyggje og avgrense kriminalitet i bransjen. Dersom løyvehavar er ein juridisk person, blir det stilt krav til dei fysiske personane som eig verksemda. Vandelskravet rettar seg mot brot på straffelovgivinga som ikkje kan sameinast med drift av serveringsstad. Dette omfattar mellom anna brot på den allmenne straffelova, som for eksempel økonomisk kriminalitet, brotsverk i gjeldsforhold, valdskriminalitet og etnisk diskriminering ved serveringsstader. Straffbare brot på spesiallovgivinga er òg omfatta av vandelskravet, eksempelvis brot på skatte- og avgiftslovgivinga og rekneskapslovgivinga.

For å unngå enkle omgåingar av vandelskravet heimlar § 7 konsolidering av eigardelar. Føresegna i § 8 krev at det blir sendt søknad om serveringsløyve til den kommunen der serveringsstaden ligg geografisk, før serveringsverksemd blir sett i gang. Søknaden skal vere skriftleg. I tillegg til namn og adresse (eventuelt organisasjonsnummer) på den som skal drive verksemda for si rekning, namn og adresse for styrar og avløyser og oppføring av kvar serveringsstaden ligg, skal dokumentasjon på faglege kvalifikasjonar i samsvar med § 5 leggjast ved søknaden. Skatteattest for den som søker om løyve, skal òg leggjast ved søknaden. Skatteattestar blir skrivne ut av kommunekasseraren og skattefuten og inneheld opplysningar om forfallen, ikkje betalt skatte- og avgiftsgjeld.

§ 9 i lova pålegg kommunen å innhente opplysningar frå politiet om søkjars vandel før søknad om serveringsløyve blir avgjort. Kommunen har òg

heimel til å innhente informasjon frå andre offentlege myndigheiter når han behandlar løyvesøknader.

I § 10 er kommunen pålagd å ta stilling til løyvesøknaden så snart som mogleg etter at kommunen har motteke søknaden. Det er sett ein maksimal saksbehandlingsfrist på 60 dagar.

I § 11 er politiet, skatte- og avgiftsmyndighetene, tollmyndighetene, næringsmiddeltilsynet og Arbeidstilsynet pålagde ei opplysningsplikt om forhold dei avdekkjer gjennom si eiga verksemd, og som kommunen vurderer som nødvendig for løyvespørsmålet. Plikta til å gi opplysningar om denne typen forhold går framfor den teieplikta desse organa måtte ha. Føresegna pålegg også dei nemnde etatane ei avgrensa sjølvstendig plikt til å melde frå om opplysningar av eige tiltak.

### 3.3 Krav til drift av serveringsstad

Høvet til å drive serveringsstad er avhengig av at krava som går fram av §§ 4-6 i lova, til kvar tid er oppfylte. Krava er dermed ikkje berre etableringsvilkår, men også driftsvilkår jf. § 12. Det kviler på løyvehavar å sørge for at krava i lova til kvar tid er oppfylte, jf. § 13.

Føresegna i § 15 inneheld hovudregelen for når ein serveringsstad kan haldast open, nærare bestemt frå kl. 06 til kl. 01. Kommunen kan fastsetje avvikande opningstider, både forlengjande og innskrenkande.

Politiet kan, jf. § 16, krevje at det blir halde godkjende ordensvakter ved serveringsstaden. Politiet kan krevje at ordensvaktene har gjennomført eit kurs for å bli godkjende.

### 3.4 Mellombels stenging, suspensjon, tilbakekalling

Politiet kan med straksverknad stengje ein serveringsstad for inntil fire dagar dersom det er nødvendig av nærare bestemte grunnar, jf. § 17. Suspensjonshøvet som er gitt til kommunen i § 18, kan brukast dersom dette er nødvendig for å hindre eller stanse lovbrøt. I tillegg blir det kravd at det er «skjellig grunn til å tro» at løyvet vil bli tilbakekalla etter § 19, eller at løyvehavaren vil bli frådømd retten til å drive serveringsstaden etter straffelova § 29 første ledd bokstav b). Det er naturleg at suspensjonen varer til spørsmålet om tilbakekalling av løyve er avgjort eller dom etter straffelova § 29 første ledd bokstav b) ligg føre.

§ 19 slår fast at kommunen kan tilbakekalle serveringsløyvet dersom krava i §§ 4-6 i lova, jf. § 7, ikkje lenger er oppfylte. Løyvet kan også tilbakekallast dersom spesielle grunnar i tilknytning til serveringsstaden eller drifta gjer det utilrådeleg at staden blir driven. Kommunen må sjølv vurdere om krava ikkje lenger er oppfylte.

Føresegna medfører at serveringsløyvet blir inndrege permanent. Føresegna pålegg kommunen plikt til å gi løyvehavar ein rimeleg frist til å rette opp forholda før løyvet kan tilbakekallast. Det er opp til kommunens skjønn å vurdere når det er mogleg å rette opp forholda, og kva for frist som er rimeleg for opprettingsarbeidet.

Det er kommunen som har ansvaret for å føre bevis for det faktiske grunnlaget for tilbakekallingsvedtaket.

Etter § 20 skal politiet stengje ein serveringsstad som ikkje har serveringsløyve, eller som har fått trekt tilbake serveringsløyvet. § 21 gir kommunen høve til å leggje løyvehavar bøter dersom han forsettleg eller aktaust bryt visse føresegner i lova eller medverkar til slike brot.

Kapittel 5 og 6 i serveringslova har føresegner som gjeld ved overdraging av serveringsstad, konkurs og dødsfall.

### 3.5 Forholdet mellom serveringslova og alkohollova

Serveringsstader som ønskjer å servere alkoholhaldige drikkar, må ha to løyve: serveringsløyve etter serveringslova og skjenkeløyve etter alkohollova. Kommunen tildeler som hovudregel begge typar løyve. Mange kommunar behandlar søknadene om serveringsløyve og skjenkeløyve samtidig, men det må gjerast to forskjellige vedtak.

Ved vurderinga av om serveringsløyve etter serveringslova skal givast, tek kommunen stilling til om krava i serveringslova er oppfylte. Kommunen utøver ikkje eit forvaltningsmessig skjønn ut over dette. Vedtak om tildeling av skjenkeløyve etter alkohollova er ei skjønnmessig avgjerd som blir teken på grunnlag av alkoholpolitiske vurderingar. I tillegg til å gi rammene for skjønn gir lova opp kva for omsyn det mellom anna kan leggjast vekt på når ein utøver skjønn. Både alkohollova og serveringslova stiller krav tilandel hos løyvehavar, men vandelskravet etter gjeldande regelverk er formulert noko forskjellig i dei to lovene både når det gjeld innhald og personkrets.

Løyve etter alkohollova og serveringslova blir gitt til den som driv serveringsstaden for si rekning. Det kan vere ein fysisk person eller ein

juridisk person. Begge regelsett har også krav om at det skal nemnast opp ein styrar og ein avløyssar. Alkohollova stiller krav om at ein berre kan vere styrar for ein skjenkjested, mens serveringslova ikkje opererer med slike avgrensingar. Det er ofte den same personen som har serveringsløyvet og skjenkjeløyvet.

Serveringsløyve blir gitt inntil vidare, mens skjenkjeløyve blir gitt for inntil fire år om gongen, dersom det ikkje dreier seg om eit statleg skjenkjeløyve. Den normale opningstida til serveringsstaden går fram direkte av serveringslova, men kan også gå fram av kommunale forskrifter eller vedtak. Skjenkjetider går fram direkte av alkohollova, men også dei kan vere regulerte av kommunale forskrifter eller vedtak.

Skilnader mellom dei to regelsetta og forslag til harmonisering mellom serveringslova og alkohollova blir omtala nedanfor.

Med sikte på ei slik harmonisering av løyveordningane har Nærings- og handelsdepartementet hatt eit tett samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet. Dei to regelsetta er harmoniserte så langt det passar. På grunn av den ulike bakgrunnen og det ulike formålet for dei to regelsetta, har det likevel vist seg lite realistisk å få til ei full harmonisering mellom løyveordningane i serveringslova og alkohollova. I høyringsnotatet foreslo Nærings- og handelsdepartementet å gå noko lenger enn det departementet gjer i dette endelege forslaget. Dei forslaga departementet ikkje går vidare med, vil ikkje bli kommenterte nærare i denne proposisjonen.

### 3.6 Status i bransjen

Talet på serveringsstader som er underlagde krav om serveringsløyve, har dei siste åra auka noko. Fleirtalet av verksemdene er små føretak, og den klart største konsentrasjonen av serveringsstader finst i Oslo. Tal frå SSB<sup>1</sup> viser at det ved utgangen av 2005 vart drive omkring 6 000 restaurantar i

Noreg, med ei omsetning på ca. 20 millionar kroner. Bransjen sysselset omkring 45 000 personar.

Oslo politidistrikt har sidan 2002 lagt særleg vekt på å redusere kriminaliteten knytt til restaurantbransjen. Politiet har sidan 2002 leidd 13 store tverretatlege restaurantaksjonar. Opplysningar frå Oslo politidistrikt, innhenta i november 2006, viser at totalt 493 serveringsstader er kontrollerte, og av dei har 480 fått merknader frå ein eller fleire etatar. Dette utgjer heile 97,4 % av dei kontrollerte verksemdene. 92 av verksemdene vart stengde med straksverknad. Dei fleste stadene som vart stengde straks, vart stengde med heimlane til Mattilsynet eller politiet.

Vidare vart totalt 134 personar pågripne under aksjonane, dei fleste for brot på utlendingslova eller for narkotikabrotsverk.

Oslo politidistrikt opplyser i eit brev til departementet i november 2006 at aksjonane har avdekt eit breitt spekter av kriminalitet og andre lovbrøt. Ein reknar med at manglande innslag på kassaapparatet er eit stort problem i serveringsbransjen. Dette medfører at noko av omsetninga blir halden unna rekneskapane, og det bidreg til svart økonomi. Oslo politidistrikt meiner at både dette og andre former for kriminalitet bekreftar at bransjen har aktørar som er multikriminelle, og som også står bak organisert kriminalitet. Også personar med tilknytning til gjengmiljøet i Oslo, har klart å etablere seg i bransjen, både gjennom bakmannsverksemd og som tilsette på utestader.

Stadene som vart kontrollerte, vart valde ut med utgangspunkt i tips frå dei ulike berørte etatane. Departementet går dermed ut frå at talet på funn er høgare enn om kontrollane hadde føregått på tilfeldig valde stader. Det høge talet på avslørte klanderverdige forhold gir likevel indikasjon på at det framleis er behov for tiltak med sikte på å rydde opp i denne bransjen.

Kontrollar av så omfattande karakter har etter det departementet kjenner til, hovudsakleg vorte gjennomførte i eller omkring dei større byane. Erfaringar som er gjorde i Sverige, viser at det ikkje er nemneverdige skilnader mellom land og by. Nærings- og handelsdepartementet kan ikkje sjå bort frå at det på tilsvarande måte er problem utanfor dei store byane også her i landet.

<sup>1</sup> <http://www.ssb.no/emner/10/11/sthotell/tab-2006-10-31-01.html>

## 4 Virkeområdet og løyvesystemet

### 4.1 Gjeldande rett

---

Den som «vil gjøre seg næring av å drive serveringssted», må ha løyve som er gitt av kommunen. Næringsomgrepet blir tolka slik at alle som serverer mat og/eller drikke, og der forholda ligg til rette for fortæring på staden, må ha løyve. I praksis omfattar dette tradisjonelle restaurantar, kafear, gatekjøkken, bensinstasjonar med gatekjøkkenmat, potetvagner, bakeri med tilknytt kafédrift osv. Omgrepet blir avgrensa mot cateringverksemd og mot kioskar som berre sel vanlege kioskvarer, inklusive varme pølser. I lova er det gjort unntak for mellom anna helseinstitusjonar, skular, ein del kantiner, tog, fly, båtar i rutetrafikk og ideelle foreiningar.

Dagens skilje mellom løyvefri kioskverksemd og løyvepliktig gatekjøkkenverksemd blir drege ved vanlege kioskvarer. Ein serveringsstad blir dermed rekna som serveringsstad i lova sin forstand når staden i tillegg til kioskvarer sel annan gatekjøkkenmat enn varme pølser og brød. Dersom ein kiosk i tillegg til varme pølser sel bagettar, bollar eller liknande, vil han likevel falle utanfor virkeområdet for lova dersom ikkje verksemda kan karakteriserast som ein kafé. Avgrensinga av næringsomgrepet byggjer på lang fast praksis.

Hovudregelen blir innsnevra noko gjennom unntaket i § 2 bokstav a), som avgrensar virkeområdet mot «servering som ikke skjer i næring». Med dette meiner ein at drifta av ein serveringsstad må vere forretningsmessig organisert, ha eit visst preg av offentlegheit og regelmessigheit for å kome inn under virkeområdet.

### 4.2 Erfaring med dagens virkeområde

---

Eit av hovudargumenta for serveringslova var å kjempe mot kriminalitetsutviklinga i bransjen og å motverke den illojale konkurransen kriminaliteten medførte. Det vart også lagt vekt på å sikre forsvarleg drift av serveringsstader og å gi bransjen stabile og føreseielege rammevilkår. Omsyna høyrer saman. Dersom delar av bransjen driv i strid med norsk lov på eitt eller fleire område, kan dette gi

seg utslag i at desse aktørane kan halde eit lågare prisnivå enn lovlydige konkurrentar. Konkurransesvridingane medfører at det blir vanskeleg å drive seriøst. Hovudformålet med revisjonen er derfor å kjempe vidare mot kriminaliteten i serveringsbransjen, og dermed sikre interessene til dei seriøse næringsdrivande. Nærings- og handelsdepartementet ønskjer også å forenkle regelverket og skape betre harmoni med alkohollova.

Avgrensinga mot servering av annan mat enn varme pølser har historiske årsaker. Myndighetene på si side hadde ikkje noko ønske om å regulere rein kioskverksemd. Sal av varme pølser har ofte vore ein del av tradisjonell kioskdrift i Noreg, og kioskar med pølsesal har dermed ikkje hatt løyveplikt. Utviklinga har gitt stadig nye former for servering, slik at også den tradisjonelle pøsekiosken ofte har eit utvida tilbod av mat. Dei ikkje-tradisjonelle serveringsstadene får eit stadig større tilbod av mat og ferdigmat som utfordrar grensene for virkeområdet. For eksempel skal både bensinstasjonar som sel mat ut over varme pølser, og stor-kioskar med tilsvarande tilbod, ha serveringsløyve etter dagens regel. Dette blir praktisert noko ulikt rundt om i kommunane, og departementet har derfor sett på virkeområdet for serveringslova i lys av utviklinga i bransjen.

Departementet ønskte vidare å gå gjennom føreseigna med tanke på å forsterke engasjementet mot kriminalitet og konkurransesvriding, samtidig som departementet vil vurdere om det kan gjerast innskrenkingar, utan at dette fortregjer formålet for lova.

### 4.3 Kan virkeområdet for løyveplikt innskrenkast?

---

I høyringsbrevet av 7. november 2003 stilte departementet spørsmål ved om det er ønskjeleg/nødvendig å regulere alle typar serveringsstader gjennom serveringslova for å oppnå formålet for lova.

Eit utgangspunkt for vurderinga var også at det uavhengig av serveringslova finst eit sett av reglar som må følgjast for den som ønskjer å starte og drive ein serveringsstad. Eksempel på dette er:

- næringsmiddelavgiving der det mellom anna blir stilt krav til hygiene
- generelle brannvernforskrifter
- krav til bokføring og rekneskap
- skatte- og avgiftsføresegner
- krav til opphalds- og arbeidsløyve
- føresegnene i alkohollova
- arbeidsmiljøføresegner

Mange sider ved drifta av ein serveringsstad er med andre ord regulerte i spesialavgiving som blir brukt direkte, uavhengig av serveringslova. Serveringslova er eit supplement som gjer det mogleg å sjå ulike lovbrøt i samanheng over tid, og å koordinere tiltak for å hindre ei useriøs verksemd.

Løyvesystemet kan vere ressurskrevjande både for kommunane og næringa. Ein del mindre verksemdar, for eksempel bokkafear og konditori, fell ikkje naturleg inn under den typen verksemd serveringslova i utgangspunktet ønskte å regulere. Det kan vere grunn til å gå ut frå at desse verksemdene ikkje er gjenstand for hovudtyngda av svart økonomi og annan kriminalitet. Det kan verke urimeleg å belaste denne typen serveringsstader med dei kostnadene løyveplikta medfører. Departementet var oppteke av at kriminalitetsproblemet i serveringsbransjen ofte ser ut til å vere knytt til spesielle typar av serveringsverksemdar, og at det kunne verke unødvendig å påleggje alle serveringsstader løyveplikt. Departementet ønskte derfor å opne opp for ei avgrensing av løyveplikta. Vårt utgangspunkt var likevel at alle serveringsstader bør vere underlagde kontrollsystemet.

Det har vist seg problematisk å finne ei god og naturleg grense for ei snevrare løyveplikt. I ei slik vurdering vil det vere mogleg å foreslå ei matematisk grunngeving i forhold til storleiken på omsetninga, talet på sitjeplassar, talet på tilsette eller liknande. Departementet fryktar likevel at ei slik avgrensing vil gi grobotn for omgåingar, og at ho kan bli vanskeleg å praktisere i relasjon til formålet for lova.

Avgrensinga av virkeområdet for serveringslova bør utformast slik at regelverket både er enkelt å handheve for myndighetene og enkelt å etterleve for næringa. Regelverket bør ikkje vere lett å omgå, og må ikkje vere konkurransevidande. Dersom det er mogleg å tilpasse verksemda ved mindre omleggingar, og såleis falle utanfor løyveplikta, kan regelverket lett bli konkurransevidande. Det er lite ønskjeleg viss utforminga av regelverket kan påverke næringa i val av profil og type organisering. Av slike grunnar bør løyveplikta knytast opp mot eit klart og føreseieleg

kriterium som ikkje kan tolkast på ulike måtar, og som det er enkelt for kommunen å følgje.

Vurderinga må skje i lys av ei avveging av kriminalitetsbiletet i forhold til dei ressursane som blir sette inn på å avdekkje ulovlegheiter. Nærings- og handelsdepartementet meiner at det er viktig å skjerpe regelverket for å setje ein stoppar for meir omfattande kriminalitet, men at det kan bli urimeleg å halde på eit så tungt regelverk vis à vis mindre verksemdar. I arbeidet mot kriminalitet i serveringsbransjen er det viktig at ressursane blir sette inn der behovet er størst. Samtidig ønskjer departementet at regelverket ikkje skal vere unødvendig belastande for dei delane av bransjen der det ikkje er påvist så utbreidd og/eller systematisk kriminalitet. Det vil frigjere ressursar for kommunen til å gå djupare inn i problema der kriminaliteten synest å vere mest omfattande.

#### 4.4 Opphavleg forslag, høyringsnotat av 7. november 2003

I det første høyringsnotatet stilte departementet spørsmål om det var behov for å halde på ei så omfattande løyveplikt som serveringslova i dag heimlar. Departementet meinte at det var viktig å skjerpe regelverket for å setje ein stoppar for meir omfattande kriminalitet, men at det kunne bli urimeleg å halde på ei så omfattande løyveplikt for alle verksemdar.

Departementet foreslo dermed å innføre eit todelt system der berre dei verksemdene som serverer alkohol, måtte ha serveringsløyve. Alle serveringsstader skulle likevel omfattast av eit etterfølgjande kontrollsystem. Samtidig vart det foreslått at virkeområdet for lova skulle utvidast, ved at også dei verksemdene som berre serverer pølser, skulle omfattast av kontrollen.

##### 4.4.1 Eit todelt system

Departementet foreslo at ein skulle halde på eit eige serveringsløyve berre for verksemdar som skjenkjer alkohol. Å setje grensa ved skjenking av alkohol vil neppe føre til at serveringsstader prøver å unngå løyveplikt ved å leggje om drifta, og alkohol som løyvekriterium vil dermed sjeldan få konkurransevidande konsekvensar.

Departementet foreslo opphavleg at ein framleis skulle kontrollere verksemdar som ikkje vart løyvepliktige etter det nye forslaget. Sjølv om det har gitt positive resultat at politiet har vist ekstra interesse for serveringsbransjen, meinte departementet at nytten av kontrollar ikkje nødvendigvis

vil rettferdiggjere den belastninga mindre serveringsstader blir pålagde gjennom løyveplikta. Det vart foreslått at både regelen om mellombels og permanent stenging av serveringsstaden vart gjort uavhengig av eventuelt løyve. På denne måten meinte departementet at omsynet til ei effektiv kontrollmoglegheit vart vegen opp mot omsynet til dei næringsdrivande og dei belastningane ei løyveplikt medfører.

Eit reint kontrollsystem ville ikkje vere eit like effektivt verkemiddel som kontroll kombinert med eit løyvesystem, men departementet meinte likevel at forslaget sameinte ønsket om forenkling med ønsket om framleis nedkjemping av kriminaliteten i serveringsbransjen.

Etter forslaget vart virkeområdet for lova også utvida ved at unntaket for varme pølser vart oppheva. Dette hadde følgjer for kva stader politiet og kommunane hadde heimel til å kontrollere, og for opningstidsføresegnene.

#### 4.4.2 Høyringsinstansane sitt syn

Dei fleste av høyringsinstansane var kritiske til det opphavlege forslaget frå departementet.

Fleire høyringsinstansar peika særleg på at kriminalitetsbiletet i bransjen ikkje berre er knytt til verksemder som skjenkjer alkohol, men også i stor grad til serveringsstader utan alkoholløyve, som for eksempel gatekjøkken, kebabrestaurantar og kafear. Fleire uttala at dei frykta at forslaget ville føre til ein auke av kriminaliteten i bransjen.

Det vart spesielt framheva at eit kontrollsystem for verksemder som ikkje er omfatta av løyveplikta, i praksis vil vere lite effektiv. Utan eit løyvesystem vil det vere vanskeleg for kommunen å fange opp nyetableringar og endringar i eksisterande verksemder. Mange fryktar at etterfølgjande kontrollar i staden for førebygging gjennom eit løyvesystem kan gjere bransjen meir open for useriøse og kriminelle aktørar.

Høyringsinstansane peika også på dei positive effektane ved etableringsprøven. 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.

*LO, Skattedirektoratet, Foreningen Bedre Uteliv og Oslo kommune Skattekontor* stilte seg negative til forslaget. Desse peika mellom anna på at kontrollane som har vore gjennomførte i bransjen, avslører mange former for kriminalitet som ikkje er avgrensa til servering av alkohol. Høyringsinstansane frykta at forslaget ville gjere bransjen

endå meir open for useriøse og kriminelle aktørar. Etter LOs vurdering er det heller ikkje i forbrukarane, myndighetene eller den seriøse delen av bransjen si interesse at forslaget blir gjennomført.

*Politidirektoratet* framheva at dei over lengre tid har sett at fleire «små» etablissement er skalleskjul for kriminell verksemd, og uttala at ein vil risikere at useriøse aktørar i større grad etablerer seg med mindre serveringsstader, så som kebab- og gatekjøkken og liknande. Politidirektoratet frykta også at det blir vanskeleg å førebyggje kriminalitet, viss vandelskravet ikkje må fyllast.

*Hotell- og restaurantarbeiderforbundet og Reiselivsbedriftenes landsforening (RBL)*<sup>2</sup> uttala at moglegheitene for økonomisk kriminalitet er til stades også ved serveringsstader utan alkoholløyve. RBL peika på at det i framtida vil bli etablert fleire og fleire former for konsept for serveringstilbod utan alkoholserving. Sjølve «pølseomgrepet» er etter kvart godt innarbeidd, og burde framleis setje den «nedre» grensa for om verksemda treng serveringsløyve.

*Oslo kommune* støtta departementet i forslaget om å oppheve skiljet mellom løyvefri kioskverksemd og løyvepliktig gatekjøkkenverksemd. Kommunen meiner utviklinga den seinare tida viser at grensa ved kioskvarer inklusive varme pølser ikkje lenger er praktisk eller naturleg.

#### 4.5 Revidert forslag til virkeområde, høyringsnotat frå mai 2004

På bakgrunn av at dei fleste av høyringsinstansane var negative til departementet sitt forslag til virkeområde, sende departementet ut eit nytt forslag til avgrensing av virkeområdet.

Dagens virkeområde er lett å praktisere. Dei problema som har oppstått rundt unntaket for varme pølser, kjem av forsøk på å omgå regelen og ikkje av at ein er usikker på kva for produkt som kan reknast for å vere ei pølse. Det eksisterer mykje praksis rundt føresegna, og det er heller ingen av høyringsinstansane som tek avstand frå dagens virkeområde. Departementet meinte dermed at det ville vere fornuftig å halde på dagens virkeområde. Av omsyn til arbeidsbelastninga i kommunane og av omsyn til næringa kan det likevel vere ønskeleg å halde bestemte delar av næringa utanom løyveplikta.

Departementet foreslo at ein innfører ein forskriftsheimel for å kunne unnta bestemte delar av

<sup>2</sup> Reiselivsbedriftenes landsforening har seinere skifta namn til NHO Reiseliv.

næringa frå virkeområdet og dermed løyveplikta. Ein slik heimel skulle berre gi høve til å unnta bestemte typar av verksemder, ikkje enkelte serveringsstader. Servering i storkioskar, bakeri og bensinstasjonar ville vere eksempel på verksemder som det kunne vere aktuelt å unnta i forskrift.

Departementet foreslo at forskriftsheimelen vart lagd til kommunane, fordi det er kommunane som best veit kvar grensa bør setjast for å sikre dei lokale behova.

Ved at forskrifter blir sende på høyring, får næringa høve til å uttale seg om dei foreslåtte unntaka, samtidig som det på ein formålstenleg måte vil vere mogleg å tilpasse det løyvepliktige området i takt med utviklinga i bransjen. Gjennom forskriftsarbeidet må kommunane grunngi kvifor det er ønskeleg med unntak frå hovudregelen i lova om løyveplikt.

#### 4.6 Høyringsinstansane sitt syn

Dei fleste kommunane støtta departementet sitt nye forslag til virkeområde.

*Bergen kommune, Trondheim kommune, Drammen kommune, Kristiansand kommune, Sarpsborg kommune og Rendalen kommune* støttar forslaget frå departementet. Dei uttalar mellom anna at ordninga er i samsvar med kommunane sitt ønske om å kunne effektivisere løyvesystemet, ved at dei får eit regelverk som er basert på kommunens storleik og behov. Dei uttalar også at det er viktig å setje inn ressursane der det erfaringsmessig skjer flest lovbrøt, og at dette først og fremst gjeld stader som også har skjenkeløyve. *Sarpsborg kommune, Molde kommune og Østa kommune* meiner likevel at unntaka bør heimlast direkte i lov, slik at virkeområdet for lova er likt for alle kommunar. *Bjugn kommune* meiner at lokale forskrifter til alkohol- og serveringslov kan vere eit godt hjelpemiddel i samband med behandling av søknader.

*Oslo kommune* held primært fast ved standpunktet sitt om at skiljet mellom løyvefri kioskverksemd og løyvepliktig gatekjøkkenverksemd bør opphevast. Sekundært støttar kommunen departementet sitt forslag der kommunen får forskriftsmyndigheit til å unnta bestemte delar av næringa frå virkeområdet. Kommunen framhevar at kommunane har dei beste føresetnadene for å vurdere lokale forhold.

*Justisdepartementet* er positiv til at det nye utkastet gir betre høve til å kunne førebyggje kriminalitet knytt til serveringsbransjen og for politiet til å utøve nødvendig kontroll med bransjen. Justisdepartementet meiner at denne moglegheita til å

gi kommunen forskriftsheimel ikkje må bli så vid at det i realiteten kan undergrave moglegheitene til å kontrollere delar av bransjen.

*Arbeids- og administrasjonsdepartementet* meiner kravet om serveringsløyve bør opphevast for alle serveringsstader fordi eit slikt krav kan verke etableringshindrande og dermed avgrensande på konkurransen. Kravet til løyve kan også medføre at kommunane bruker regelverket på ein konkurranseavgrensande måte. AAD meiner at ein kan oppnå tilsvarende kontroll på ein mindre konkurranseavgrensande måte dersom kravet til løyve blir erstatta med ei meldeplikt.

*Foreningen Bedre Uteliv (BU)* meiner at vandelsskravet i løyvelovgivinga ikkje er eigna til å løyse problem med illegal drift. BU meiner dokumentasjon av omsetning åleine kan løyse problema med svart omsetning. BU framhevar at forskrifter om bruk av kasseapparat til registrering av omsetning er knytt opp mot stader som har serveringsløyve. Av den grunn støttar BU det nye forslaget frå departementet slik at også verksemder som er utan alkoholservering, blir tekne inn i gruppa som blir omhandla av dei nemnde forskriftene. Den gamle «pøseforskrifta» set ei grei og kjend grense for løyveplikta. BU tilrår at bedriftsinterne kantiner som er drivne av eksterne drivarselskap, blir unnatekne i § 2.

*Skattedirektoratet* går imot forslaget frå departementet om å opne for kommunale unntak frå virkeområdet. Direktoratet understrekar at omfanget av uregelmessigheiter i serveringsbransjen er såpass omfattande at det er behov for å halde fast ved eit høgt kontrollnivå, og dette omfattar krav til løyve etter serveringslova. Direktoratet peikar vidare på at serveringsbransjen er prega av at ulike verksemder, for eksempel storkioskar og bensinstasjonar, utviklar serveringstilbod som kan samanliknast med serveringsstader som ein klart har meint skal falle inn under virkeområdet for serveringslova. Etter direktoratet si oppfatning er det viktig med kontroll overfor all serveringsverksemd i kommunen. I utgangspunktet er direktoratet derfor skeptisk til lovendingar som kan medføre at grupper av serveringsstader blir unnatekne frå løyvekravet. Ein kommunal forskriftsheimel kan føre til ulik praksis i kommunane, og direktoratet ønskjer einskapleg regelverk på kontrollområdet.

*LO* går imot departementet sitt forslag til endra virkeområde. LO meiner at departementet må prioritere tiltak som kan vere med på å betre den generelle tilstanden i bransjen, framfor å unnta større delar av bransjen frå løyveplikta. LO framhevar særleg dei positive effektane ved etablerar-



prøven. Dei foreslåtte endringane vil etter LOs skjønn skape ei uheldig konkurransevriding mellom bedrifter som må ha serveringsløyve, og bedrifter som er unnatekne frå løyvekrav, men som i realiteten har det same serveringstilbudet. LO fryktar vidare at forslaget vil innebære stor kreativitet når det gjeld regelomgåing og press på arbeidsvilkåra i ein bransje med eit stort innslag av deltidsstilsette og kvinner. LO meiner derfor at dagens regelverk om løyve må vidareførast.

RBL støttar ikkje det nye forslaget frå departementet. RBL peikar i denne samanhengen på at dei er opptekne av at serveringsbedriftene skal konkurrere ut ifrå dei same rammevilkåra. Ved at kvar enkelt kommune skal kunne ta stilling til kva for serveringstilbod som skal falle innanfor eller utanfor virkeområdet for lova, risikerer ein at bedrifter som ligg nær kvarandre geografisk, men i kvar sin kommune, får forskjellige rammevilkår for si verksemdsutøving. RBL si haldning er at dagens system verkar tilfredsstillande, og at det er viktig at all form for serveringsverksemd fell inn under virkeområdet for serveringslova. RBL peikar vidare på at dersom nemninga, som for eksempel storkiosk, bakeri og bensinstasjon, og ikkje næringsutøvinga blir avgjerande for om ei verksemd skal falle innanfor eller utanfor serveringslova, er ein på galne vegar. Utviklinga går i retning av at forskjellige verksemdar utviklar serveringstilbod som eit supplement til anna næringsverksemd som er på høgd med ein rein serveringsstad. Etter RBL si oppfatning skal slik supplerande serveringsverksemd vere underlagd det same regelverket som anna serveringsverksemd. RBL peikar på at den overordna målsetjinga om kriminalitetsnedkjemping må gå framfor omsynet til arbeidsbelastninga for kommunane.

#### 4.7 Departementet si vurdering

Dei fleste høyringsinstansane framhevar dei positive effektane kravet om serveringsløyve har. Hovudinnvendinga mot det opphavlege forslaget frå departementet om etterkontroll utan føregåande løyve var nettopp at forslaget var for snevert, og at ei slik innsnevring ville redusere den kriminalitetsnedkjempande effekten ved lova. Det er derfor, etter departementet si vurdering, ikkje aktuelt å oppheve ordninga med serveringsløyve no.

Departementet legg stor vekt på at både LO, Skattedirektoratet og bransjen sjølv ved RBL åtvargar mot å innføre eit forskriftsbasert høve til å gjere unntak. Grunngevinga er at ein i ei tid der kriminalitetsutviklinga i bransjen er eit stort problem, ikkje bør ta vekk ein barriere. Ulike reguleringsre-

gime mellom kommunane er lite ønskjelege for næringa.

Nærings- og handelsdepartementet ønskjer å vekte høyringsmerknadene slik at vi kjem denne skepsisen i møte, og vil derfor ikkje foreslå ei endring på dette punktet. Det betyr i praksis at alle som skal drive serveringsverksemd, framleis må søkje om serveringsløyve.

Dagens virkeområde blir delvis avgrensa gjennom unntaksføresegnene i § 2 andre ledd og delvis gjennom fortolking av innhaldet i hovudregelen.

Departementet støttar ikkje Foreningen Bedre Uteliv i at bedriftsinterne kantiner som er drivne av eksterne drivarselskap, blir unnatekne i § 2. Eksterne drivarar av kantiner er kommersielle aktørar på lik linje med andre, og departementet finn ikkje grunnlag for å stille desse i ei særstilling.

#### 4.8 Nærare om den nedre grensa for virkeområdet

Spørsmålet om den nedre grensa for virkeområdet har vore drøfta både i første og i andre høyringsrunde og har vore kommentert av fleire høyringsinstansar.

Sjølv om det gjennom åra har vore gjort ulike meir og mindre kreative forsøk på å tilpasse ulike produkt til «pølseomgrepet», har avgrensinga vist seg å fungere godt i praksis. Regelen er godt innarbeidd og grei å forvalte. Alle veit kva ei varm pølse faktisk er, også dei som prøver å rulle hamburgerar og kalle det pølser.

Avgrensing mot varme pølser er historisk bestemt. Då regulering av serveringsstader i si tid vart etablert, eksisterte ikkje gatekjøkkenkulturen slik vi kjenner han i dag. Serveringsstader følgde eit tradisjonelt konsept. I tillegg til tradisjonelle serveringsstader fanst det kioskar som ofte selde varme pølser som eit tradisjonelt supplement til ordinære kioskarer. Lovgivar fann det derfor naturleg å avgrense virkeområdet mot kiosk slik at kioskaner kunne halde fram med å selje pølser utan løyve.

Gatekjøkkenkulturen har i ettertid vakse fram og pregar i dag marknaden. Gatekjøkken er løyvepliktige. Dette gjeld også gatekjøkken i bensinstasjonar og liknande. Det er vara som blir seld til forterring på staden, som avgjer løyveplikta. På den måten vil ein bensinstasjon som sel varme pølser, gå fri av løyveplikta, mens den som sel hamburgerar, er løyvepliktig. Opningstidsføresegnene følgjer løyveplikta. Løyvepliktige gatekjøkken må derfor rette seg etter opningstidsføresegnene i serveringslova, mens pøsekioskar kan halde ope permanent. Dette gir ei forskjellsbehandling som kan

synast kunstig og ikkje grunnleggjande, og som heller ikkje er tilsikta. Grunnleggjande for «pølseunntaket» var omsynet til å halde den tradisjonelle kioskkulturen utanfor løyvesystemet. At unntaket i praksis også har hatt innverknad på anna verksemd som for eksempel bensinstasjonar, var ikkje tilsikta, og kan derfor ikkje brukast som grunn for å halde fast ved unntaket.

Blant anna fordi den historisk bestemte grunnleggjande langt på veg har falle bort, og på grunn av dei tilsikta forskjellane skiljet fører til, har departementet kome til at det er uheldig å vidareføre avgrensinga. Departementet foreslår dermed å endre virkeområdet for lova slik at sal av varme pølser krev serveringsløyve på lik fot med gatekjøkken. Å inkludere varme pølser i løyveplikta gjer at det i dagens gatekjøkkenkultur blir reinare linjer mellom løyvepliktig og løyvefri verksemd. Møgleg konkurransevriding mellom verksemdar som sel varme pølser og for eksempel hamburgerar, blir fjerna gjennom at det blir gitt like rammevilkår.

I lys av kriminalitetsutvikling i bransjen kan ein også sjå på dette som ei skjerping av regelverket, sjølv om den viktigaste grunnleggjande er at det er unaturleg å halde fram med dette skiljet. Regelen vil ikkje ramme pølsebutikken som idrettslag og foreningar driv ved idrettsarrangement, når dei fell inn under unntaksføresegna i § 2.

Fjerning av pølseunntaket vil auke talet på løyvepliktige verksemdar kraftig, samtidig som fleire stader enn tidlegare vil bli omfatta av opningstidsføresegnene som er fastsette i samsvar med lova. Når unntaket for pølser blir oppheva, vil fleire stader enn tidlegare også falle inn under kontrollmyndigheita til politiet og kommunane og det etterfølgjande høvet til stenging.

I praksis vil politiet og/eller kommunen truleg gå inn og kontrollere denne typen stader relativt sjeldan. Alle verksemdar må følgje norsk lov, og

både bokettersyn og andre former for kontrollar av offentlege myndigheiter er alt heimla i andre lover. Vidare tilbyr dei fleste av dei serveringsstadene som i dag held døgnopne, også annan mat enn pølser, og desse serveringsstadene skal derfor også i dag ha løyve.

Dagens pølseunntak refererer seg til ei fortolking av § 2. Departementet vil understreke at unntaket blir fjerna, ved å utvide ordlyden i § 2 med ei markering av at «alle» serveringsstader skal ha løyve. Ved å understreke at alle som driv serveringsverksemd fell inn under § 2, meiner departementet at pølseunntaket som nedre grense i lova er oppheva.

Sjølv om unntaket for sal av varme pølser blir oppheva, må det framleis gjerast ei avgrensing mot sal av matvarer. I fortolking av «servering» må det, som no, vurderast om maten/drikken blir bydd fram til fortæring på staden.

Departementet er merksam på at det kan oppstå problem både for næringsdrivande og for kommunar viss verksemdene som er omfatta av utvidinga, skulle måtte søkje om løyve etter at denne endringslova trer i kraft. Departementet ønskjer å gjere utvidinga av virkeområdet så smidig som møgleg og foreslår derfor ei overgangsføresegn i § 20 slik at eksisterande serveringsverksemd som no fell inn under lova, ikkje skal søkje om løyve. Desse verksemdene blir etter at lova tek til å gjelde, betrakta som serveringsstad med løyve. Verksemda må dermed følgje serveringslova i den vidare verksemda, og fylle krava til for eksempel vandel og opningstider i drifta framover.

I overgangsføresegnene blir også dagens styrar friteken frå etablerarprøven så lenge han er dagleg leiar i gjeldande bedrift. Ved skifte av dagleg leiar må kravet til etablerarprøve oppfyllest.

Bortsett frå unntaket for pølser er tidlegare praksis og fråsegner knytte til virkeområdet for serveringslova framleis relevante.

## 5 Dagleg leiar

### 5.1 Gjeldande rett

---

Etter gjeldande rett skal alle serveringsstader ha ein styrar som har det reelle ansvaret for den daglege drifta av serveringsstaden. Serveringsstaden skal også ha ein avløysar som er ansvarleg for den daglege drifta når styrar er borte. Både styrar og avløysar må vere myndige.

Styrar for serveringsstaden er den personen som i kraft av stillinga si har det reelle ansvaret for og innverknaden på den daglege drifta av serveringsstaden. Det har ingen ting å seie kva for formell stillingstittel som blir brukt. Det er ansvaret og arbeidsoppgåvene vedkomande har i tilknytning til serveringsstaden, som er utslagsgivande for om han/ho fyller styrars rolle og må oppfylle dei krava som er knytte til denne stillinga. Styrar fungerer normalt som ein kontaktperson for tilsette, kundar, offentlege myndigheiter og andre som har behov for å kome i kontakt med ein ansvarleg person ved serveringsstaden.

### 5.2 Forslaget i høyringsnotatet

---

Også etter alkohollova er ein skjenkjestad forplikta til å ha ein styrar og ein avløysar. Styrar og avløysar etter alkohollova har ei anna rolle enn styrar og avløysar etter serveringslova. Fleire instansar har peika på forvirringa dette medfører, og har bedd departementet endre omgrepsbruken i serveringslova. Av den grunn foreslo departementet i høyringsnotatet at omgrepet «styrer» i serveringslova blir erstatta med omgrepet «daglig leder». Det er ikkje meininga at endringa skal medføre realitetssendingar.

Etter departementet si vurdering bør ein halde fast ved kravet om at alle serveringsstader må ha ein dagleg leiar. Kven som blir rekna som dagleg leiar for serveringsstaden, blir avgjort i tråd med gjeldande rett. For serveringsstader som er underlagde kravet om serveringsløyve, jf. § 3, må dagleg leiar avleggje ein etablerarprøve, jf. § 5. På denne måten sikrar ein at den personen som har avgjerande innverknad på drifta av serveringsstaden, kjenner regelverket som er knytt til bransjen.

Det vart foreslått at ein held på kravet om at dagleg leiar må vere myndig.

Departementet ønskte også å vurdere om det er behov for å halde fast ved kravet om at alle serveringsstader skal ha ein avløysar. Særleg for mindre serveringsstader kan det vere vanskeleg å peike ut ein person som har tilstrekkeleg kunnskap om drift og organisering. Ved lengre fråvær som for eksempel fødselspermisjon, lengre sjukefråvær eller militærtjeneste vil den som trer inn i dagleg leiars stad, bli rekna som den reelle daglege leiaren for serveringsstaden og må oppfylle dei krava som er knytte til stillingen. Dersom dagleg leiar er fråverande i kortare sjukdomsperiodar eller på grunn av ferie, er det etter departementet si oppfatning ikkje behov for å setje inn ein bestemt avløysar. I slike periodar er det tilstrekkeleg om dagleg leiar ser til at dei oppgåvene han/ho er sett til å fylle, blir utførte av andre i verksemda. Men dagleg leiar har også i desse periodane det reelle ansvaret for drifta. Dersom dagleg leiar sjølv ønskjer å ha ein fast avløysar, er det sjølv sagt opp til kvar enkelt. Særleg ved større serveringsstader kan dette vere naturleg. Departementet foreslo i høyringsnotatet å oppheve serveringslova sitt krav om avløysar.

Når ein no foreslår at kravet om avløysar blir oppheva, er det etter departementet si oppfatning ikkje behov for å halde på heimelen i § 4 andre ledd om å unnta bestemte verksemdar frå plikta til å ha dagleg leiar og avløysar. Det vart derfor foreslått at føresegna blir oppheva.

### 5.3 Høyringsinstansane sitt syn

---

*Oslo kommune v/Kemnerkontoret* foreslår at det blir presisert at dagleg leiar etter serveringslova er den same som den reelle leiaren av sjølv verksemda, dvs. at det blir presisert at «daglig leder» etter serveringslova er identisk med «daglig leder» etter aksjelova/rekneskapslova. *Trondheim kommune* meiner dagleg leiar etter serveringslova bør samsvare med dagleg leiar i drivande verksemdar.

*Kristiansand kommune* meiner omgrepet styrar er godt innarbeidd. Kommunen føretrekkjer der-

for å behalde denne ordbruken. Etter kommunen si oppfatning bør ein person ikkje kunne vere styrar for meir enn ein stad om gongen. Kommunen meiner vidare at kravet om avløyisar bør gjelde vidare.

*Foreningen Bedre Utliv* ber departementet presisere at ein person kan vere dagleg leiar for fleire stader om gongen.

*Oslo politidistrikt* har ingen kommentarar til at omgrepet «styrer» blir erstatta av omgrepet «daglig leder». *Politidirektoratet* støttar fråsegnene frå Oslo politidistrikt.

*Bergen kommune* etterlyser ei presisering av kva for tilknytning dagleg leiar er meint å ha til serveringsstaden, og om dagleg leiar kan vere ansvarleg for fleire serveringsstader.

#### **5.4 Departementet si vurdering**

Nærings- og handelsdepartementet går, i tråd med forslaget, inn for å endre omgrepet «styrer» til «daglig leder», og vil oppheve kravet om avløyisar. Det blir foreslått at ein held fast ved kravet om at dagleg leiar må vere myndig.

Kven som er dagleg leiar i ei verksemd, blir omtala i Ot.prp. nr. 55 (1996–1997), og det blir ikkje

foreslått noka realitetsending på dette punktet. Det materielle innhaldet i omgrepet blir dermed vidareført. Namnet på dagleg leiar må givast opp i søknaden, jf. § 8, og dagleg leiar må avleggje etablerarprøven jf. § 5. Dagleg leiar må òg framleis oppfylle vandelskravet i § 6.

I dag er det gjeldande rett at ein kan vere styrar på fleire stader enn ein, så sant desse stadene ligg i ein viss geografisk nærleik. Dette skal framleis gjelde for dagleg leiar. Det er ikkje definert kor lang avstand det kan vere mellom dagleg leiars serveringsstader. Dette er avhengig av lokale forhold, og må mellom anna vurderast ut frå tilgjenge og mogleg transport i kvart enkelte tilfelle.

Bakgrunnen for at det også vart kravd at verksemda peika ut ein avløyisar, var behovet for å ha ein ansvarleg kontaktperson ved serveringsstaden både for tilsette, kundane og dei offentlege myndigheitene. Men avløyisar er ofte ein tilfeldig tilsett utan reell innverknad på drifta av serveringsstaden. Når nokon har hatt behov for kontakt med ein ansvarleg kontaktperson, har avløyisar i realiteten ikkje vore tilstrekkeleg. Departementet ser likevel at større verksemdar kan ha behov for ein avløyisar med eit reelt avløyisarsansvar. Dette er det opp til kvar enkelt bedrift å avgjere, og det krev ingen lovheimel.

## 6 Vandelskravet

### 6.1 Innleiing

---

Serveringslova sitt krav til godandel er sentralt. Formålet med føreseigna er å hindre at personar som har gjort lovbrøt som viser at vedkomande ikkje er skikka til å drive serveringsverksemd, får løyve. Departementet meiner at ei kopling mellom serveringsløyve og etterleving av generell lovgiving er eit eigna verkemiddel i kampen for å stoppe den uheldige utviklinga i bransjen. I revisjonen har departementet derfor sett på om vandelsføreseigna er tilstrekkeleg kriminalitetshindrande slik ho er utforma i dag, eller om det er behov for endringar i lys av utviklinga i bransjen.

Departementet har også vurdert om lova er formålstenleg utforma, eller om det er mogleg å foreslå forbetringar. Særleg forholdet til alkohollova er sentralt fordi alle som serverer alkohol, må ha både serveringsløyve og alkoholløyve. I begge tilfelle skal søkjar dokumentere og kommunen vurdere om vandelen er god i forhold til økonomisk kriminalitet. Dei to vandelsføresegnene har likevel ulik ordlyd, og femnar litt forskjellig, men har til dels overlappende formål. Departementet har sett på om det er mogleg å samordne regelverket slik at denne dobbeltreguleringa kunne minimaliserast.

### 6.2 Nærare om harmonisering av vandelskravet

---

Nærings- og handelsdepartementet har samarbeidd med HOD og har i prosessen lagt opp til å finne fram til ei felles regulering av vandelsføreseigna så langt det er mogleg, med det formålet at løyvehavarar og kommunane skulle sleppe dobbeltbehandling.

Dei viktige punkta er:

- Subjekt/felles personkrets for vandelskravet. Departementet foreslår at ein utvidar personkretsen i serveringslova slik at ho tilsvare alkohollova.
- Utviding av det materielle innhaldet i vandelskravet i serveringslova. Serveringslova har knytt si vandelsvurdering opp omkring lovbrøt

som er strafflagde, mens alkohollova også legg til grunn andre lovbrøt. Departementet vil foreslå at serveringslova skjerpar vurderingstemaet sitt slik at det også blir mogleg å leggje vekt på ikkje straffesanksjonerte lovbrøt, som for eksempel lovbrøt som fører til gebyr. Alkohollova og serveringslova vil då bli like også på dette punktet. Lovene har i utgangspunktet ulike formål, og det har derfor vist seg vanskeleg å harmonisere dei fullt ut.

- Beviskravet er i dag forskjellig. Departementet foreslår likevel ikkje at ein tilpassar beviskravet i serveringslova til norma i alkohollova.
- Det blir foreslått at krava til innhaldet i søknaden etter serveringslova blir tilpassa alkohollova med tanke på framlegging av leiekontrakt, finansieringsplan, driftsbudsjett og likviditetsbudsjett.

### 6.3 Personkretsen

---

#### 6.3.1 Gjeldande rett

Løyvehavar og styrar skal alltid vandelsvurderast, fordi dei har stor innverknad på verksemda. Løyvehavar har sterke interesser når det gjeld det økonomiske utbyttet av verksemda. Styrar blir vandelsvurderast fordi han eller ho har det reelle ansvaret for den daglege drifta av serveringsstaden.

Personar som «direkte eller indirekte kontrollerer mer enn en tredel av eierandelene eller stemmene i foretak som driver serveringssted», skal òg vandelsvurderast på grunn av den økonomiske interessa dei har av verksemda, og den faktiske innverknaden på drifta. I forarbeida til serveringslova står det at kommunane og dei næringsdrivande har behov for eit klart og føreseieleg regelverk, og at ein derfor har valt ein bestemt grenseverdi for kven som skal vandelsvurderast, framfor ei meir skjønnsmessig føresegn.

Den siste gruppa som skal vandelsvurderast, er personar som «oppebærer ein vesentlig del av serveringsstedets inntekter». Normalt fell denne gruppa saman med eigargruppa. Det er berre i unntakstilfelle at inntektene frå serveringsstaden går til andre enn dei som formelt er eigarar. Ved at

det også blir stilt krav til dei som får ein vesentleg del av inntektene frå serveringsstaden, dekkjer ein dei tilfella der den formelle eigarstrukturen ikkje er i samsvar med den reelle. Med eit slikt krav prøver ein å hindre omgangingar som for eksempel oppretting av selskap med proforma eigarar. I praksis vil kravet til dei som får ein vesentleg del av inntektene frå serveringsstaden, ha størst realitet i driftsfasen.

### 6.3.2 Forslaget i høyringsnotatet

Departementet foreslo at ordlyden i serveringslova § 6 blir endra til å omfatte personar som har «vesentlig innflytelse på virksomheten» for betre å få fram at det er dei reelle forholda som er viktige, og ikkje dei formelle.

Det vart også foreslått at dei som alltid vil bli rekna for å ha vesentleg innverknad på drifta av serveringsstaden, blir positivt opprekna. Lista er likevel ikkje fullstendig. Dette inneber at dersom kommunen kan sannsynleggjere at også andre har «vesentlig innflytelse på virksomheten», skal også desse kunne vandelsvurderast.

Det kan vere vanskeleg for kommunen å avdekkje kven som faktisk har «vesentlig innflytelse på virksomheten». I dei fleste tilfella høyrer dei til den same personkretsen som kommunen etter gjeldande rett skal vandelsvurdere. Men føresegna departementet foreslo i høyringsnotatet, gir kommunen høve til å vandelsvurdere også andre personar, dersom konkrete forhold tilseier at vedkomande utøver vesentleg innverknad. Kommunen må kunne sannsynleggjere at faktisk innverknad ligg føre.

Serveringsstaden blir driven for løyvehavars rekning og risiko, jf. § 3 første ledd. Det er dermed løyvehavar som vil få det økonomiske utbyttet av verksemda. Av den grunn understreka departementet behovet for å halde fast ved det absolutte kravet om å vandelsvurdere løyvehavar.

Styrrar (dagleg leiar) har det reelle ansvaret for den daglege drifta av serveringsstaden, og har vesentleg innverknad og kontroll over drifta av serveringsstaden. Det er svært viktig at ein person med denne funksjonen etterlever det regelverket serveringsstaden skal drivast etter. Etter departementet si oppfatning skal dagleg leiar derfor alltid vandelsvurderast.

Medeigarar i serveringsstaden har som regel òg sterk innverknad på verksemda, og departementet foreslo i høyringsnotatet at også desse bør vandelsvurderast. Ein person kan vere medeigar sjølv om dette ikkje kjem fram direkte av dei formelle dokumenta knytte til serveringsstaden. Ved-

komande kan for eksempel vere medeigar ved å kontrollere eit selskap som er medeigar i serveringsstaden. Det er òg mogleg å vere medeigar gjennom underliggjande avtalar. Men kommunen må kunne påvise at slike avtalar eksisterer.

Det må vere tale om innverknad av ein viss styrke før det kan krevjast at vedkomande oppfyller vandelskravet. Ei klart definert grense for eigarskap er likevel lett å omgå. Ei meir skjønnsmessig vandelsføresegn vil gi kommunen høve til å gå inn i den konkrete situasjonen og ut frå dette vurdere kven som bør vandelsvurderast. Departementet foreslo derfor at også personar som har vesentleg innverknad på verksemda, skal vandelsvurderast. Dagens regel om ein tredels eigardel er retningsgivande når det gjeld kva som ligg i å eige «en vesentlig del av virksomheten eller av selskap som driver virksomheten eller oppebærer en vesentlig del av dens avkastning». Dersom nokon kjøper seg opp til ein eigardel som går over denne grensa, vil oppkjøpet utløyse vandelsvurdering.

Ei anna gruppe er personar som har krav på ein vesentleg del av avkastninga frå serveringsstaden, sidan dette som regel betyr innverknad på drifta. I dei fleste tilfella vil det vere eigarane av serveringsstaden som får avkastninga frå serveringsstaden. Det kan likevel tenkjast tilfelle der også andre enn dei som står som eigarar, får store delar av avkastninga frå verksemda. I slike tilfelle vil det vere naturleg at også denne typen rettshavarar blir vandelsvurderte. Omgrepet avkastning er ikkje avgrensa til eit økonomisk utbytte, men kan også vere andre fordelar som rett til billig bustad, lån e.l.

I enkelte tilfelle kan personar utover den nemnde personkretsen ha vesentleg innverknad på drifta av serveringsstaden. Ei heilskapsvurdering kan underbyggje at vedkomande bør vandelsvurderast. I andre tilfelle kan dei konkrete forholda tilseie at verksemda bevisst er organisert på ein måte som medfører at enkeltpersonar fell utanfor den nemnde personkretsen. I slike tilfelle er det ein fordel at vandelsføresegna er skjønnsmessig utforma, slik at kommunen har heimel til å vandelsvurdere alle dei reelle deltakarane.

Departementet foreslo i høyringsnotatet at ein held fast ved konsolideringsføresegna i § 7. Sjølv om det blir foreslått at § 6 blir utforma meir skjønnsmessig, kan det framleis vere behov for å kunne konsolidere ein deltakers eigardelar med partar som er åtte av personkretsen som er nemnd i § 7. For å tilpasse endringane i § 6 vart det foreslått ei endring i § 7, jf. § 7 i lovforslaget. I tillegg foreslo departementet at ein inkluderer svogerskap og sambuarskap, og foreslo eit nytt punkt 3) i føresegna. Dette endringsforslaget er også gjort i

samarbeid med det dåverande Arbeids- og sosialdepartementet.

### 6.3.3 Høyringsinstansane sitt syn

*Eidsvoll kommune* meiner det bør kome klarare og meir utfyllande retningslinjer for kven som skal vandelsvurderast. *Bergen kommune* foreslår at det blir teke inn i føreseigna at alle som eig minst ein tredel av drivarselskapet, blir omfatta av vandelsføresegnene, fordi dette ville lette arbeidet for løyve-myndigheita.

*Foreningen Bedre Uteliv* stiller i høyringssvaret sitt spørsmål ved om forslaget medfører at ein lovlydig ektefelle blir nekta løyve dersom ektefellen hans/hennar utfører økonomisk kriminalitet inn- anfor eit anna yrkesområde.

*Justisdepartementet* meiner det bør fastsetjast nærare kva som ligg i omgrepa «eier en vesentlig del av virksomheten» og «vesentlig del av dens inntekter» og «vesentlig innflytelse». Justisdepartementet tilrår at det i det minste blir innført ein heimel til å fastsetje nærare føresegner i forskrift om korleis ein skal forstå slike vilkår, og at Nærings- og handelsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet (no Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)) på lengre sikt bør følgje opp med ei sameint forskrift.

*Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL)* er ueinig i at ein bør utvide den personkretsen som per i dag er omfatta av vandelskrava i serveringslova. RBL meiner at «skurkane» i bransjen vil sørgje for i endå mindre grad å ha formelle posisjonar, slik at «vesentlig innflytelse» ikkje kan sannsynleggjerast. RBL meiner vidare at ei utviding av personkretsen vil gjere det endå mindre føreseieleg for ein søkjar å gjere seg opp ei formeining om søknaden vil bli innvilga.

### 6.3.4 Departementet si vurdering

Få høyringsinstansar har uttala seg om dette forslaget. Nokre uttrykkjer bekymring om kva som ligg i dei skjønsmessige uttrykka departementet foreslår. Men departementet har også fleire tilbakemeldingar om at dagens klare grense for når ein person skal vandelsvurderast, opnar for omgån- gar. Etter departementet si vurdering er det derfor ønskjeleg å innføre meir skjønsmessige omgrep. På den måten unngår ein at verksemder kan organisierast slik at dei involverte så lett slepp vandelsvurderinga. Departementet er kjent med metoden å gi ein fjerde person nokre eigardelar, slik at dei andre eigarane ikkje fell inn under dagens krav om «mer enn en tredjedel av eierandelene». Etter

departementet si vurdering er det ikkje ønskjeleg at lova opnar for denne typen omgån- gar.

Ei meir skjønsmessig oppgiving av omfanget av vandelskravet vil gjere det lettare for myndigheita å vurdere personar som har vesentleg innverknad på kvar enkelt serveringsstad. Samtidig må ein i størst mogleg grad unngå at det blir vanskeleg for brukarane å berekne kva svaret blir. Departementet ser derfor at det kan vere behov for ei nærare rettleiing om innhaldet i vandelskravet, og departementet vil om naudsynt gjere dette i eit rundskriv.

Til Foreningen Bedre Utelivs spørsmål vil departementet peike på at det berre er lovbrøt som er «uforenlig med drift av serveringsstedet» som er relevante i vandelsvurderinga. Det er berre i vurderinga av om ein person må reknast for å ha vesentleg innverknad på drifta av verksemda, at konsolidering av eigardelar vil vere aktuelt. Det er ofte vanskeleg å skilje for eksempel to ektefellers økonomi. Av den grunn er det etter departementet si vurdering naturleg at eigardelar til gruppene som er nemnde i § 7, blir konsoliderte.

Til RBLs merknad om at ein utvida personkrets vil gjere prosessen endå meir uføreseieleg for søkjar, vil departementet seie at formålet med endringane i § 6 er å sikre at det skal bli vanskelegere å omgå føreseigna, og at det skal bli mogleg å vandelsvurdere dei personane som faktisk har vesentleg innverknad på drifta av verksemda. For å nå dette formålet er det, etter departementet si vurdering, nødvendig å utforme vandelsføresegna meir skjønsmessig. Dersom ein søknad om løyve blir nekta, er det fordi ein person med vesentleg innverknad på drifta av verksemda ikkje tilfredsstillar vandelskravet. Dette er etter vårt skjønn eit viktigare omsyn enn at det skal vere føreseieleg å oppnå løyve fordi ein person med vesentleg innverknad over verksemda har unngått vandelsvurderinga.

Det er sentralt i arbeidet med serveringslova å få til ei så god harmonisering med løyveordninga i alkohollova som mogleg. Forslaget om endra personkrets er vurdert i samarbeid med det dåverande Sosialdepartementet, som foreslo ei endring av personkretsen i vandelskravet i alkohollova i tråd med teksten i serveringslova. Alkohollova heimlar dermed no at «bevillingshaver» skal vandelsvurderast, jf. alkohollova § 1-7b. Nærings- og handelsdepartementet støttar denne presiseringa.

Serveringslova nemner eksplisitt at styrar (dagleg leiar) skal vandelsvurderast. I høyringsnotatet foreslo departementet også at denne formuleringa skulle endrast, slik at føreseigna berre nemnde personar som har vesentleg innverknad, slik systemet er etter alkohollova. Departementet

har likevel kome fram til at det kan gi eit feil signal å endre lovteksten slik at styrar ikkje lenger blir nemnd. Dette kan oppfattast som ei realitetsendring, noko som ikkje er meininga. Departementet vil derfor halde på dagens system med at styrar alltid skal vandelsvurderast. Det blir foreslått at nemninga «styrer» blir endra til «daglig leder», og departementet foreslår dermed ei tilsvarande endring i vandelsføresegna.

I Ot. prp. nr. 86 (2003–2004) om endringar i alkohollova heiter det om personkretsen i vandelskravet:

#### 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».

For å oppnå lik fortolkning av personkretsen i forhold til dei ulike lovene vil departementet leggje denne forståinga til grunn for føresegna i serveringslova § 6.

Formålet med endringa er å få betre fram at det er dei reelle forholda som er viktige, og ikkje dei formelle. Etter ei konkret vurdering kan forslaget innebere at styremedlemmer skal vandelsvurderast, ikkje fordi han eller ho i kraft av å vere styremedlem i seg sjølv kan reknast for å ha vesentleg innverknad på verksemda, men fordi styrevervet i kombinasjon med anna tilknytning til verksemda inneber at vedkomande har «vesentlig innflytelse»

på verksemda. Forslaget kan vidare medføre at ein person som ikkje har vesentlege eigardelar, likevel skal vandelsvurderast på grunn av forholdet han/ho elles har til verksemda. I enkelte tilfelle kan dei konkrete forholda tilseie at verksemda bevisst er organisert på ein måte som medfører at enkeltpersonar fell utanfor ein konkret avgrensa personkrets slik han er formulert i gjeldande lovverk, jf. dei eksempla Oslo kommune trekkjer fram. I slike tilfelle vil det vere ein fordel at vandelsføresegna er skjønnsmessig utforma, slik at kommunen har heimel til å vandelsvurdere dei personane som faktisk står bak verksemda. Behovet for å utforme føresegna på denne måten blir støtta av høyringsinstansane, mellom anna fråsegnene frå Drammen, Oslo og Skien kommunar.

For å lette bruken av føresegna foreslår departementet at ein lagar ei positiv opprekning av personar som alltid blir rekna for å ha vesentleg innverknad på verksemda. Oppstillinga er ikkje fullstendig, tvert om inneber lovendringa at det skal gjerast ei heilskapsvurdering av om kravet til vesentleg innverknad er oppfylt.

Det er foreslått at ordet «inntekter» blir endra til «avkastning». Omgrepet blir rekna for å vere noko vidare enn «inntekter», då det ikkje er avgrensa til økonomisk utbytte, men også omfattar ei rekkje andre fordelar, eksempelvis rett til billig bustad, lån eller liknande. I tråd med Skien kommunes høyringsfråsegn vil departementet presisere at omgrepet, i tillegg til fordelar som kan gjerast gjeldande i samband med drifta av verksemda, vil omfatte også fordelar som er gjorde gjeldande i samband med etableringa av verksemda.

Nærings- og handelsdepartementet har merka seg fråsegnene frå høyringsinstansane som uttalar at vandelsvurdering er eit inngripande tiltak og derfor, på grunn av rettssikkerheita til den som blir vurdert, må brukast med varsemd. Departementet vil kommentere at forslaget inneber at berre personar med vesentleg innverknad på verksemda skal vandelsvurderast. Etter departementet si oppfatning er det ikkje urimeleg å krevje vandelsvurdering av dei som faktisk har vesentleg innverknad på verksemda. På den andre side må løyvemyndigheita sannsynleggjere at det handlar om faktisk vesentleg innverknad.

I høyringsnotatet foreslo departementet at løyvehavar skulle reknast som ein av dei personane som alltid blir rekna for å ha vesentleg innverknad på verksemda. Departementet har etter ei nærare vurdering kome til at ein slik konstruksjon er kunstig, i og med at løyvehavar ikkje treng vere ein fysisk person og dermed oftast vil vere verksemda sjølv. Departementet foreslår derfor at føresegna



skal lyde slik: «Bevillingshaver og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten...», og at alternativet løyvehavar dermed blir teke ut av neste ledds opprekning av kva for personar som alltid blir rekna for å ha vesentleg innverknad på verksemda. Forslaget medfører ei språkleg forbe-tring av ordlyden, men inga realitetsendring av inn-haldet i føresegna.

Departementet meiner at det ikkje er behov for å regulere nærare kva som er meint med vesent-lege eigardelar. Utgangspunktet er at det må gje-rast ei heilskapsvurdering knytt til omgrepet «vesentlig innflytelse», og det inneber at det ver-ken er formålstenleg eller nødvendig å regulere skjønstemaet i form av ein bestemt grenseverdi. Dessuten vil ei klart definert grense for eigarskap vere lett å omgå. Omsynet til at regelen bør fange opp dei personane som faktisk har vesentleg inn-verknad på verksemda, må i dette tilfellet gå fram-for omsynet til at løyvemyndigheita og dei næringsdrivande har behov for ein klarare regel. Med same grunngeving foreslår Nærings- og han-delsdepartementet å oppheve regelen i serverings-lova om at innehavarar av ein tredel av eigardelane eller meir skal vandelsvurderast, jf. høyringsnotat av 7. november 2003.

## 6.4 Innhaldet i vandelskravet – lovbrotet og beviskravet

### 6.4.1 Gjeldande rett

#### *Type lovbrot*

Etter § 6 må persongruppa som er omfatta av vandelsføresegna, ikkje ha gjort brot på straffelovgivinga som er «uforenlig med drift av serveringssted». Formuleringa blir tolka slik at ikkje alle lovbrot får følgjer i vurderinga av om serveringsløyve skal givast/nektast eller tilbakekallast. Følgjande kriterium må vere oppfylte:

#### *Lovbrotet må vere straffbart*

Det straffbare lovbrotet må vere av ein slik karakter at vedkomande blir rekna for uskikka til å drive serveringsverksemd. Det betyr likevel ikkje at det er noko absolutt krav at lovbrotet må vere gjort i relasjon til serveringsverksemd.

Lovbrota må ha ein viss dimensjon som ut frå ei heilskapsvurdering gjer vedkomande uskikka til å drive serveringsverksemd.

At lovbrotet må vere straffbart, inneber at vedkomande må kunne idømmast straff for det. Dette vil anten vere eit brot på straffelova eller spesiallov-

givinga (straffesanksjonerte føresegner i andre lover).

For at lovbrotet skal ha noko å seie ved vandelsvurderinga, må det vere av ein slik art at det seier noko om for eksempel løyvehavars/eigars forhold til reglar som er sentrale ved drift av serveringsstad. Lovteksten understrekar at det å følgje skatte- og avgiftslovgivinga og rekneskapslovgivinga er essensielt, nettopp fordi det er her dei fleste lovbrota erfaringsmessig skjer. Dette knyter seg til dei meir forretningsmessige forholda rundt ei næringsverksemd. Relevante lovbrot er for eksempel brot på likningslova, skattebetalingslova, rekneskapslova, aksjelova, meirverdiavgiftslova, folketrygdlova, straffelova, alkohollova, arbeidsmiljølova, matlova og tollova.

Etnisk diskriminering ved utestader er ein annan type lovbrot som blir ramma av vandelskrava i serveringslova. Etnisk diskriminering i samband med tilgjenge til utestader er ei synleg og direkte form for diskriminering, og blir derfor opplevd som særleg krenkjande for dei som blir ramma. Sosial- og helsedepartementet, Justisdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet gav derfor ut ein rettleiar i fellesskap i 2001, «Utestedsdiskriminering». Der går det fram at slik diskriminering blir ramma av serveringslova, og det blir skissert kva for verkemiddel kommunane og politiet har for å slå ned på dette.

Ved brot på skatte-, avgifts- og rekneskapslovgivinga kan det i vandelsvurderinga vere grunn til å skilje mellom tilfelle der dei personane kravet rettar seg mot, kan klandrast for lovbrotet, og tilfelle der for eksempel manglande betaling kjem av manglande evne til å betale. Ein bør derfor sjå bort frå betalingsvanskar av forbigåande eller bagatellmessig art.

#### *Lovbrotet*

Ikkje alle straffbare brot gir grunnlag for å nekte (eller kalle tilbake) eit serveringsløyve. Formålet med lova er først og fremst å ramme kriminalitet som er sett i system. Følgjande punkt vil vere viktige element i vurderinga av kor stor vekt kvart enkelt lovbrot skal ha i vandelsvurderinga:

- a) kor grovt lovbrotet er,
- b) kor mange lovbrot det er, og
- c) kor langt tilbake lovbrotet ligg i tid.

Eitt enkelt lovbrot vil normalt ikkje medføre at ein blir nekta løyve eller får løyvet tilbakekalla, men type lovbrot og omfanget av det kan tilseie noko anna. Kommunen er ikkje fråteken sjansen til å reagere på eit enkeltstående, alvorleg brot. Men ei

rein misferd vil åleine aldri vere tilstrekkeleg for å nekte eller tilbakekalle eit serveringsløyve. Ei misferd eller påtaleunnlatning har berre vekt saman med andre meir alvorlege brotsverk eller ved gjentekne lovbrøt.

Forholdet kan liggje så langt bak i tid at det ikkje lenger bør tilleggjast vekt. Normalt vil ei misferd som meir enn fem år tilbake i tid, ikkje vere relevant i vandelsvurderinga.

#### *Beviskravet*

Forhold som er avgjorde ved dom, vedtekne førelegg eller påtaleunnlatning er både relevante og tilstrekkeleg dokumenterte til at kommunen utan vidare kan leggje opplysningane til grunn for vandelsvurderinga. Det same gjeld forhold som er endeleg avgjorde i forvaltninga.

Omsynet bak lova tilseier likevel at det også må vere høve til å leggje vekt på forhold i verserande (ikkje avgjorde) saker, dersom:

- a) det er svært sannsynleg at handlinga er utført av vedkomande, og/eller
- b) det ligg føre tilståing om at handlinga er utført.

Kommunen må gå varsamt fram der den straffbare handlinga ikkje er pådømd eller endeleg avgjord i forvaltninga. Det er ikkje tilstrekkeleg med allmenn sannsynsovervekt (meir enn 51 %) for at vedkomande har utført ei straffbar handling, det blir kravd kvalifisert overvekt. Det er kommunen som har ansvaret for å føre bevis for det faktiske grunnlaget for å nekte eller tilbakekalle serveringsløyvet.

### **6.4.2 Forslaget i høyringsnotatet**

#### *Type lovbrøt*

I høyringsnotatet foreslo departementet å endre føresegna slik at også lovføresegner som blir sanksjonerte administrativt, er omfatta. Departementet uttala at det ikkje bør vere eit krav at lovbrøtet er strafferettsleg sanksjonert, i og med at mange plikter knytte til drift av ein serveringsstad kan gi administrative reaksjoner. For eksempel gir likningslova § 10-2 likningsmyndigheitene rett til å ileggje skattytaren tilleggsskatt dersom vedkomande har gitt uriktige eller ufullstendige opplysningar som har ført til at skatt er eller kunne ha vore halden utanfor skatteoppgjeret. Etter lov om meirverdiavgift § 73 er det vidare høve til å ileggje tilleggsavgift dersom vedkomande med vilje eller aktlaust har brote lova, og statskassen ved dette har eller kunne ha gått glipp av avgift. Departementet uttala i høyringsnotatet at det er viktig at serveringsstadene også følgjer lovgiving som blir

sanksjonert administrativt, og dermed at brot på slike føresegner også må vektleggjast i vandelsvurderinga. Det vart foreslått at vandelsføresegna skulle endrast i tråd med dette synspunktet, og at ordlyden «overtrådt bestemmelser i straffelovgivingen som er uforenelig med...» skulle endrast til » begått lovbrudd ... som er uforenelig med...», jf. § 6 i lovforslaget.

Ut over denne endringa er tidlegare fråsegner og praksis som er knytte til denne delen av vandelsvurderinga, framleis relevante.

#### *Private forhold*

I høyringsnotatet peika departementet på at dei private økonomiske forholda til søkjaren i enkelte tilfelle også bør ha relevans for vandelsvurderinga, slik som etter alkohollova.

Det kan særleg vere aktuelt å leggje vekt på private forhold når søkjaren driv eit enkeltpersonføretak med uklare skilje mellom verksemda og privatpersonen sin økonomi, og når personen har halde unna skattar og avgifter i den «personlege» økonomien sin.

#### *Lovbrøtet*

Det vart ikkje foreslått andre endringar i forhold til dagens praksis enn vurderinga av misferd. Departementet ønskte på dette punktet å presisere at det ikkje er avgjerande om eit lovbrøt er definert som ei misferd eller eit brotsverk. Men grensedraginga har noko å seie for vurderinga av kor grovt lovbrøtet er. Avgjerande for om løyve kan nektast/staden stengjast på grunnlag av lovbrøtet, er om lovbrøtet er nær knytt opp mot verksemda, kor grovt brotet er, og om det er tale om fleire lovbrøt. Er det tale om eit grovt lovbrøt, kan eitt enkelt lovbrøt åleine vere tilstrekkeleg til å nekte løyve/stengje staden. Er det derimot tale om eit mindre grovt lovbrøt, vil dette brotet åleine ikkje vere tilstrekkeleg, men må sjåast i samanheng med fleire lovbrøt før vandelskravet ikkje blir rekna for oppfylt. Om eit lovbrøt må reknast som grovt, er avhengig av type lovbrøt og kva tilknytning lovbrøtet har til drifta av verksemda. Ei alvorleg skattesnyting kan for eksempel i kvart enkelte tilfelle tilseie at vandelskravet for drift av serveringsstaden ikkje er oppfylt.

Etter § 6 andre ledd i forslaget kan det i vurderinga av vandelskravet ikkje takast omsyn til forhold som er meir enn ti år gamle.

#### *Beviskravet*

Beviskrava i alkohollova og i serveringslova er forskjellige. I rundskrivet til alkohollova, Rundskriv I-6/98, blir det uttala at løyvemyndigheita i verse-

rande saker på sjølvstendig grunnlag kan vurdere om søkjaren har brote den aktuelle føresegna. I rundskrivet til serveringslova, Rundskriv K-2/97, blir det kravd kvalifisert sannsynsprov for at den straffbare handlinga er utført, før det kan leggjast vekt på forholdet. Departementet ønskte å harmonisere dei to regelverka. Dette inneber at vandelsføresegnene i dei to lovene bør vere identiske, også med tanke på beviskravet.

Departementet foreslo derfor i høyringsnotatet ei endring i ordlyden i føresegna i forhold til beviskrava, ved at passusen frå den tilsvarande føresegna i alkohollova blir teken inn som ein del av vandelskravet i serveringslova på denne måten: «... må ha utvist uklanderlig vandel i forhold til alkoholovgivningen og bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkoholovens formål, samt skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen, og må ikke ha begått lovbrudd i forhold til annen lovgivning som er uforenlig med driften av virksomheten.»

Forslaget gir den ønskede harmoniseringa av vandelskravet i dei to regelsetta, og departementet foreslo dermed at ordlyden blir endra i tråd med det som er sagt ovanfor.

### 6.4.3 Høyringsinstansane sitt syn

*Foreningen Bedre Uteliv* uttala at kampen mot svart omsetning gjennom ei vandelsvurdering vil skape eit tungvint byråkrati. Foreininga meiner ei meir effektiv løysing vil vere å kontrollere at all omsetning blir slått inn på kasse, i og med at det ikkje finst midlar til å betale svarte lønningar dersom all omsetning er registrert. Foreininga meiner vidare at manglande avgiftsbetaling ikkje fører til manglande vandel, sidan dette ikkje er straffbare forhold. Foreininga peikar på at det finst ei rekkje eksempel på at bedrifter har feilinvestert og kome etter med for eksempel momsbetaling. Opplysningar som er gitt av politiet i samband med vandelsvurderinga, tilflyt heile kommunestyret/bystyret. Foreningen Bedre Uteliv meiner denne spreinga av informasjon må vurderast i forhold til personverninteresser.

*Utlendingsdirektoratet, SMED, KIM og OMOD* støttar forslaget om at forhold som blir sanksjonerte administrativt, skal inkluderast i vandelsvurderinga. På denne måten blir det enklare å straffe etnisk diskriminering, og eit vedtak frå Likestillings- og diskrimineringstilsynet kan brukast i vandelsvurderinga. Men den foreslåtte skjerpinga av vandelskravet er etter Utlendingsdirektoratet si oppfatning ikkje tilstrekkeleg, og direktoratet hev-

dar at det i serveringslova også bør setjast inn ei spesifikk tilvising til lov mot etnisk diskriminering.

*Oslo kommune kemnerkontor* framhevar at det foreslåtte vandelskravet ikkje er identisk med alkohollova. Kemneren foreslår at det blir vurdert om det i lova eller i forskrift bør stillast krav om innsending av terminoppgåver for skattetrekk, arbeidsgivaravgift og meirverdiavgift og betaling av nemnde skattar som ein del av vandelskravet. Dersom ein ikkje følgjer kravet, bør det gi grunnlag for varsel om tilbakekalling av løyvet.

*Kommunal og regionaldepartementet (KRD)* er einig med departementet i at det bør vere tilstrekkeleg at forvaltninga har slått fast at lovbrøtet har skjedd, og eventuelt har fastsett forvaltningsrettslege reaksjonar for at det kan leggjast vekt på forholdet i vandelsvurderinga. Normalt er det heller ikkje forvaltninga sjølv som avgjer straffereaksjonar. KRD ber om at dette kjem tydeleg fram i proposisjonen og eventuelt også i lovteksten i § 6.

KRD meiner at kravet om at det skal vere meir enn 51 % sannsynsovervekt for at vedkomande har utført lovbrøtet, kan gjere det vanskeleg å byggje på avgjerder frå handhevingsorganet i saker om etnisk diskriminering. Kommunane må i så fall gjennomføre eigne vurderingar i slike saker, utan at KRD kan sjå at kommunane har spesielle føresetnader for dette. KRD meiner derfor at det må vere tilstrekkeleg at det er gjort bindande forvaltningsvedtak om at diskriminering har skjedd, for at dette skal ha innverknad på vandelsvurderinga.

Etter KRDs vurdering bør forholdet til lov om forbod mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion o.a. heimlast særskilt i serveringslova.

*Bergen kommune* peikar på at det lovbrøtet som er mest utbreidd, er at verksemda ikkje er registrert i MVA-registeret, og at det dermed ikkje blir betalt meirverdiavgift. For å forhindre slike lovbrøt må det innførast ei registreringsplikt. Vilkår må vere at verksemda skal vere registrert i MVA-registeret før eit løyve kan takast i bruk, og ikkje slik som i dag først når omsetninga går over kr 50 000. Endringar i merverdiavgiftslova vil kanskje vere nødvendig, og kommunen ber departementet vurdere dette.

*Justisdepartementet* peikar på at det av § 6 andre ledd går fram at det ikkje kan takast omsyn til forhold som er eldre enn ti år, når ein vurderer vandel til ein person. Regelen inneber i sin yttarste konsekvens at ein person som er idømd fleire års fengsel utan vilkår for grov økonomisk kriminalitet (og etter lang tids etterforsking), kan få løyve kort tid etter at vedkomande er sett fri frå soning. Justisdepartementet meiner at fristen i slike tilfelle bør

reknast frå lauslatinga og ikkje frå det tidspunktet den straffbare handlinga vart utført.

JD uttalar at ein ikkje ser korleis kommunen skal kunne kontrollere vandelen til personar som er nemnde i § 6, når § 8 i forslaget ikkje krev at søknaden skal innehalde opplysningar om persongruppa i § 6. JD meiner departementet bør vurdere å utvide kravet til skatteattest, slik at også personar som er involverte i drifta som er nemnd i § 6, må leggje fram skatteattest, eller at ein krev skatteattest frå andre selskap der dei er, eller har vore, med i leiinga.

*Arbeidstilsynet* og *AAD* meiner det bør presiserast nærare i forarbeida kva for type lovbrøt som bør føre til at ein ikkje kan få løyve til å drive serveringsstad.

*Hotell- og restaurantarbeiderforbundet* meiner tidsgrensa for kva forhold det kan takast omsyn til, bør endrast til fem år. RBL støttar dette.

RBL meiner at ei utviding av personkretsen vil gjere det endå mindre føreseieleg for ein søkjar å gjere seg opp ei meining om søknaden vil bli innvilga. Etter RBL si oppfatning fangar dagens § 6 opp formålet bak serveringslova; nemleg å forhindre konkurransevriding og å nedkjempe økonomisk kriminalitet. Dei endringsforslaga («uklanderligandel» og «lovbrudd i forhold til annen lovgiving») som departementet foreslår, går etter RBL si oppfatning langt utover bakgrunnen og formålet med serveringslova. Etter RBL si oppfatning skal forhold som ikkje er knytte direkte til det opphavlege formålet for serveringslova, behandlast etter spesiallovgivinga innanfor kvart enkelt område.

#### 6.4.4 Departementet si vurdering

Departementet er einig i at serveringslova bør ha ei spesifikk tilvising til diskrimineringslova, og det blir dermed foreslått at lova blir teken inn i opprekninga av lover som alltid spelar inn i relasjon til serveringsløyve.

Etter departementet si oppfatning må kravet til sannsynsovervekt vere einsarta for den typen lovbrøt som skal vurderast under vandelsføresegna, og det vil derfor vere vanskeleg å leggje ei anna norm til grunn for diskrimineringsaker enn for dei andre lovbrøta som blir vurderte etter føresegna.

Departementet er einig med dei høyringsinstansane som har uttala at forslaget til ny § 6 går noko langt i forhold til kva for lovbrøt som blir rekna som relevante i vandelsvurderinga. Serveringslova har som formål å sikre forsvarleg drift av serveringsstader. Alle lovbrøt som er uforlikelege

med drift av serveringsstader, er relevante i forhold til vandelsvurderinga, for eksempel brot på skatte- og avgiftslovgivinga, rekneskapslovgivinga og liknande. I forslaget i høyringa foreslo departementet likevel at også brot på alkohollovgivinga og føresegner i anna lovgiving som har samanheng med formålet i alkohollova, skulle vere relevante. Forslaget relaterte seg til ønsket om å harmonisere vandelskrava i alkohollova og serveringslova. Departementet ser at alkohollovgivinga ikkje nødvendigvis er interessant i forhold til anna serveringsverksemd enn den typen som òg må ha alkoholloyve. Forholdet til alkohollova kan likevel takast med i vurderinga, med tilvising til anna lovgiving der det elles er naturleg.

Departementet er einig i at brot på arbeidsmiljølova kan få følgjer for vandelsvurderinga, men ønskjer ikkje å gi ei fullstendig liste over kva for lovbrøt som er relevante. I rundskriv K-2/97 er vandelskravet nærare omtala. Her blir det òg rekna opp ein del andre lovbrøt som har innverknad på vurderinga.

Spørsmålet om å krevje at all omsetning blir slått inn på kasse, er ikkje gjenstand for drøfting i denne proposisjonen. All erfaring tilseier at eit pålegg i lov åleine ikkje synest å vere tilstrekkeleg. Etter departementet si vurdering er det viktig å hindre at useriøse drivarar etablerer seg i marknaden. Førebyggjande tiltak vil ofte vere meir effektive enn etterfølgjande. Departementet har derfor ikkje foreslått at ein skal fjerne vandelskravet, anten i høyringa eller i denne proposisjonen.

Sentrale regelverk som serveringsbransjen er underlagd, er ikkje straffesanksjonerte, som for eksempel momslovgivinga. Det er likevel svært viktig at bransjen følgjer også denne typen reglar. Departementet støttar dermed ikkje merknadene om at manglande avgiftsbetaling ikkje bør ha noko å seie for vandelsvurderinga, ettersom forholdet ikkje er straffbart. Departementet vil understreke at eitt lovbrøt åleine ikkje medfører at vandelskravet ikkje er oppfylt. Kor grovt forholdet er, sett i samanheng med talet på lovbrøt, er avgjerande for om vandelskravet blir rekna for oppfylt. Departementet viser også til rundskriv K-2/97 omandel.

Departementet kan ikkje sjå at endringane som er foreslått i forhold til området personvern, gjer noka forandring i negativ retning. Dei opplysningane det her er snakk om, blir innhenta alt i dag og blir brukte i forhold til både skjenkeløyve og serveringsløyve.

Etter departementet si vurdering vil eit krav om innsending av terminoppgåver for skattetrekk, arbeidsgivaravgift o.l. medføre unødige meirarbeid og kostnader både for bransjen og for kommu-

nane. Skattemyndighetene er ei av myndighetene kommunen samarbeider med når han skal gjennomføre vandelsvurderinga. Etter departementet si vurdering må det vere tilstrekkeleg at skattemyndighetene gjennomfører denne typen kontroll overfor serveringsstadene.

Spørsmålet om endring/differensiering av nedre grense for krav om registrering i momsregisteret høyrer inn under Finansdepartementet sitt område.

Departementet ser at det vil vere vanskeleg for kommunane å vurdere vandelen til personar som eksplisitt blir nemnde i § 6, når det i søknaden til serveringsløyvet ikkje blir opplyst kven desse personane er. Departementet foreslår derfor at ein endrar § 8 i tråd med dette.

Etter departementet si vurdering er det likevel ikkje behov for å krevje at denne persongruppa også innleverer skatteattest. Etter gjeldande rett er det berre «for den for hvis regning serveringsstedet skal drives» det blir sett krav om skatteattest, jf. § 8 bokstav e. Etter departementet si vurdering er vandelen til personar som skal ha det økonomiske ansvaret for verksemda, særleg viktig. I forkant av alle løyvesøknader er det derfor av verdi å ha skatteattesten til denne personen før søknaden blir avgjort. Det er ikkje alltid like viktig i alle saker å ha også skatteattestane til andre personar som er involverte i drifta av serveringsstaden. Av den grunn ønskjer ikkje departementet å ta dette inn som eit absolutt krav til søknaden.

Departementet ser at det kan verke støytande for somme at personar som nettopp har sloppe ut av fengsel, raskt får høve til å starte opp serveringsverksemd igjen. På den andre sida har vedkomande fått si straff, og sona den. Frå eit samfunns-perspektiv skal vedkomande reknast for å ha «gjort opp for seg». Departementet ser ikkje grunn til å nekte vedkomande i ein slik situasjon å starte ny verksemd.

Departementet foreslår inga endring i gjeldande rett når det gjeld tidsavgrensing, og støttar dermed høyringsinstansane på dette punktet.

Då utkast til nytt vandelskrav vart sendt på høyring, var formuleringa resultat av eit samarbeid med Sosialdepartementet. I tillegg til endringar i personkretsen inneheldt forslaget ei utviding i forhold til typen lovbrøt og ein lågare bevisterskel enn gjeldande rett når det gjeld serveringslova.

Departementet held med dette fast ved forslaget om å utvide området for vandelsvurderinga.

Det blir foreslått at referansen til straffelovgivinga blir teken ut av lova slik at forhold som ikkje er straffesanksjonerte, kan vurderast i forhold til vandelskravet.

Brot på lov om etnisk diskriminering blir lagt til lista over lovbrøt som er sentrale i vandelsvurderinga. Departementet meiner likevel at det kan vere unaturleg å vise til alkohollova, sidan mange stader ikkje serverer alkohol. Departementet vil understreke at det alltid er høve til å gjere vandelsvurdering i forhold til alle lover som måtte vere uforlikelege med drift av serveringsstad.

#### *Nærare om bevisskravet i vandelsvurderinga*

Det er eit sentralt spørsmål i vurderinga av vandelen om eit lovbrøt faktisk er gjort. I arbeidet med å harmonisere alkohollova og serveringslova blir det reist spørsmålet om det skal leggjast til grunn eit krav om allmenn eller kvalifisert sannsynsovervekt. Etter gjeldande rett er det krav om kvalifisert sannsynsovervekt før eit påstått lovbrøt kan leggjast til grunn i vandelsvurderinga. Etter alkohollova er allmenn sannsynsovervekt tilstrekkeleg.

Allmenn sannsynsovervekt inneber at kommunen kan leggje vekt på eit påstått lovbrøt viss det er meir sannsynleg at vedkomande har gjort lovbrøtet, enn at han/ho ikkje har gjort det. Dette overvektsprinsippet er hovudregelen i sivilprosessen. Ved kvalifisert sannsynsovervekt blir lista lagd høgare, og det skal liggje føre ein forholdsvis høg grad av sannsyn for at vedkomande faktisk har gjort lovbrøtet, før det kan takast med i vandelsvurderinga. Kor mykje høgare kravet til sannsyn er i det sistnemnde tilfellet, er det vanskeleg å talfeste.

I samarbeidet med HOD er det peika på frå deira side at løyvesystemet vil miste ein del av den kriminalitetsnedkjempande karakteren dersom kommunane er nøydde til å påvise kvalifisert sannsynsovervekt før eit lovbrøt kan vektleggjast i vandelsvurderinga. Departementet ser at dette kan ha relevans i tilknytning til alkohollova, men i serveringslova har ein lagt større vekt på at det er svært inngripande overfor ein næringsdrivande å nekte eller inndra løyve. Av denne grunnen må det vere relativt sikkert at vedkomande faktisk har gjort det aktuelle lovbrøtet.

Departementet meiner at desse synspunkta framleis er sentrale, og held derfor fast ved kravet i lova om kvalifisert sannsynsovervekt.

## 7 Innhaldet i søknaden

### 7.1 Gjeldande rett

---

Skriftleg søknad skal sendast til kommunen der serveringsstaden ligg geografisk, før serveringsverksemda blir sett i gang. Søknaden skal innehalde spesifikke opplysningar som er nemnde i § 8. I tillegg til desse opplysningene skal kommunen innhente fråsegner frå politiet, og han kan innhente fråsegner frå andre offentlege myndigheiter.

Opplysningar som skal givast, er namn og adresser på løyvehavar, styrar (dagleg leiar) og avløyssar, og staden serveringa skal drivast frå. Er løyvehavar ein juridisk person, skal også organisasjonsnummer opplyst. Det skal sendast inn dokumentasjon på faglege kvalifikasjonar, dvs. bestått etablerarprøve i samsvar med § 5, og skatteattest for den som skal drive serveringsstaden på si rekning.

I praksis er kravet om innlevering av skatteattest det mest sentrale. Skatteattesten inneheld opplysningar om forfallen, ikkje betalt skatte- og avgiftsgjeld. Skatteattesten blir utskrivne av kommunekasseraren og skattefuten, og kan berre skrivast ut til den skatteattesten gjeld. Verdien av skatteattesten blir redusert viss han ikkje er oppdatert, og han må derfor vere innhenta straks før søknaden blir send inn. I mange tilfelle vil skatteattesten likevel ha liten eller ingen verdi, fordi søkjar er ein *ny* juridisk person, og skatteattest på vedkomande rettssubjekt finst såleis ikkje.

#### 7.1.1 Det danske og svenske systemet

Erfaring i Danmark viser at både kvitvasking av pengar og andre former for økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen er omfattande. Løyvemyndigheita har derfor gitt høve til å sjekke finansieringa av serveringsstaden gjennom lova. Den danske lova inneheld dermed ein meir vidtrekkande heimel for kva løyvemyndigheita kan krevje for å skrive ut serveringsløyve (gjeld berre stader som serverer alkohol) enn den norske. Løyvemyndigheitene får høve til å sjekke om den som søker serveringsløyve, er både personleg eigna og økonomisk eigna til det. Løyvemyndigheita kan krevje å få lagt fram både finansieringsplan, driftsbudsjett

og likviditetsbudsjett (m.a. leigekontrakt), og dessutan om det må reknast for godtgjort at verksemda vil bli driven for søkjaren si eiga rekning og risiko, jf. lov om restaurations- og hotelvirksomhet § 12.

Private søkjarar av serveringsløyve må fylle ut eit skjema, der det skal gjerast greie for opplysningar om personalia, tidlegare arbeidsstader og utdanning, økonomiske forhold, ei oppstilling over finansieringa av serveringsstaden, budsjett for det første året, likviditetsbudsjett for serveringsstaden og privat likviditetsbudsjett.

Ervervs- og Selskabsstyrelsen, som forvaltar den danske lova, opplyser at løyvemyndigheita bruker heimelen til å gå grundig gjennom dei økonomiske forholda til søkjaren.

Den svenske alkohollagen opnar også for ei vurdering av om løyvehavar er økonomiske eigna. Serveringsløyve (knytt opp til alkohol) skal berre givast til den som viser at han/ho med omsyn til personlege og økonomiske forhold og omstenda elles er eigna til å utøve verksemda. Det skal også takast omsyn til om søkjaren er i stand til å oppfylle betalingspliktene sine til det offentlege, Alkohollagen 1994:1738, kapittel 7, 7 §.

### 7.2 Forslaget i høyringsnotatet

---

I høyringsnotatet vart det vurdert både om og kva for utvida opplysningskrav som vil vere formålstenlege i tilknytning til søknaden om serveringsløyve. Spesielt vart det framheva at tømning av driftsselskapet mot ein styrt konkurs og omfattande bruk av svart arbeidskraft er problem kontrollerande myndigheiter støyter på i denne bransjen. Dersom søkjar må leggje fram dokument som uansett må liggje føre hos ei seriøs verksemd, kan det til ein viss grad hindre eller vanskeleggjere verksemd som er tufta på useriøst grunnlag. Samtidig vil det offentlege på denne måten synleggjere kva for krav som naturleg blir stilte til ei seriøs verksemd før etablering. I høyringsnotatet vart det dermed foreslått å utvide krava til søknaden, slik at kommunen ved behov kan krevje leigekontrakt og finansieringsplan.

### 7.2.1 Leigekontrakt

Ved at serveringsstader blir styrte inn i konkurs for straks å gjenoppstå «i ny drakt», kan konkursar brukast bevisst til å slette gjeld etter at verdier i driftsselskap er overførte til nye selskap. Restaurantverksemd er ofte organisert gjennom eigarselskap som eig lokala og driftsmidlane, og eit eige driftsselskap som står for den daglege drifta. Det er i hovudsak driftsselskapa som blir slått konkurs. Ein måte å styre pengane over i eigarselskapet på, kan for eksempel vere å ta svært høge leigeinntekter. På den måten blir driftsselskapet styrt mot ein konkurs, mens eigarselskapet får overført midlane. Erfaring skatteetaten har gjort, viser at enkelte utleigarar «går igjen» som utleigar i slike selskap.

Eit forslag i høyringsnotatet var at søkjar må vise fram leigekontrakt, i og med at det er eit naturleg supplement til søknaden. Leigekontrakten kan gi ein indikasjon på ein ofte vesentleg del av utgiftsida til serveringsstaden. Det er i alle fall inngått leigekontrakt før det blir søkt om serveringsløyve, sidan lova stiller krav om adressa serveringsstaden skal drivast frå. Departementet kan ikkje sjå at det vil vere ei unødig stor byrde for søkjar å måtte leggje fram kopi av leigekontrakten.

### 7.2.2 Finansieringsplan

Ein finansieringsplan vil gi ei oversikt over korleis kjøpet av serveringsstaden er finansiert. Normalt vil det vere ei blanding av eigenkapital, ordinære banklån, kassakredittar, privatlån og innskot frå medeigarar. Også andre finansieringsformer kan tenkjast. Ein finansieringsplan kan variere i omfang.

Eigenkapitalinnskottet vil vere viktig informasjon for løyvemyndigheita i tillegg til tingsinnskott. I tingsinnskottsomgrepet ligg det ein del uklare verdivurderingar. Eit oppsett over desse postane kan likevel bidra til å få fram at myndighetene er merksame på desse forholda.

For den seriøse delen av bransjen vil det ikkje vere byrdefullt å leggje fram ein finansieringsplan. I høyringsnotatet vart det derfor foreslått at kommunen kan krevje at finansieringsplan blir lagd fram ved søknad om serveringsløyve.

### 7.2.3 Budsjett

For dei fleste bedrifter er det vanleg å planleggje drifta ved å setje opp eit budsjett. Budsjettet viser normalt neste års forventa utgifter og inntekter. På utgiftssida vil budsjettet vise forventa kostnader i

samband med varekjøp, lønnskostnader, feriepengar og driftskostnader så som husleige, elektrisitet, reingjering, forsikring, revisjon og offentlege avgifter. Oppgiving av forventa lønnskostnader vil gi ein indikasjon på kor mange tilsette serveringsstaden reknar med å ha. På inntektssida vil budsjettet gi forventa varesal (rekna ut frå forventa belegg) og bruttoforteneste.

Departementet framheva i høyringsnotatet at det har vore vurdert om kommunen bør få høve til å krevje å få lagt fram budsjett ved søknad om serveringsløyve. Etter departementet si oppfatning vil eit budsjett ikkje nødvendigvis gi signal om den komande økonomien til verksemda. For det første vil utviklinga ofte gå i ei anna retning enn kva løyvesøklar har lagt til grunn. I slike tilfelle har budsjettet ingen verdi. For det andre kan det vere vanskeleg å hente ut relevant informasjon frå eit budsjett sidan dette ofte krev spesialkompetanse. Etter departementet si oppfatning vil det ha liten verdi å innføre eit krav om budsjett ved søknad om serveringsløyve. Departementet bad i høyringsnotatet om høyringsinstansane si vurdering av spørsmålet.

### 7.2.4 Valfritt for kommunane å krevje dokumentasjon

Talet på serveringsstader, driftsform og oversyn i kvar enkelt kommune varierer. Det vil derfor vere store variasjonar i behovet for å gå så grundig gjennom dei økonomiske forholda slik det er beskrive ovanfor. Samtidig vil ein slik gjennomgang vere ressurskrevjande for enkelte kommunar.

I høyringsnotatet vart det derfor foreslått at det skal vere valfritt om ein vil krevje å få lagt fram den dokumentasjonen som er beskriven ovanfor, slik at føresegna blir utforma som ein kombinert skal- og kan-regel. På den måten kan kommunen sjølv avgjere frå søknad til søknad kor omfattande dokumentasjon han ønskjer å krevje. I høyringsnotatet vart det understreka at det truleg først og fremst vil vere aktuelt å be om utvida dokumentasjon i tilfelle der kontakt med lokalt politi eller resultatet av vandelsvurderinga tilseier det.

Viss kommunen ønskjer å be om utvida dokumentasjon i samband med alle søknader om serveringsløyve, bør kommunen opplyse om dette så tidleg som mogleg, slik at all dokumentasjon kan sendast samla til løyvemyndigheita.

## 7.3 Høyringsinstansane sitt syn

Svært mange av høyringsinstansane har uttala seg om forslaget. Høyringsinstansane er gjennomgå-

ande positive, men er delte i synet på om ytterlegare dokumentasjon bør gjerast obligatorisk. Enkelte av høyringsinstansane ønskjer også at det blir stilt ytterlegare krav til søknaden i form av revisorgodkjend oversikt over inngåtte arbeidskontraktar og bevis for obligatorisk yrkesskadeforsikring. Dei peikar vidare på at forslaget har implikasjonar i forhold til verdipapirhandellova og børsforskrifta. Spørsmål om garanti for offentlege skattar og avgifter er også tekne opp.

Eidsvoll kommune støttar forslaget om å utvide krava til søknaden. Om budsjett uttalar kommunen:

Når det gjelder budsjett kan det selvfølgelig anføres at dette bare vil angi noen forutsetninger for hvordan eieren tenker seg eller håper at utviklingen ved et serveringssted vil være, men det vil gi bevillingsmyndigheten en pekepinn på realismen i etableringen. Harmonerer inntektssiden med utgifter til husleie, planlagt åpningstid og forventet antall besøkende, eller kan vi allerede ved søknadsbehandlingen åne at dette serveringsstedets levetid blir kort.

*Bergen kommune* sluttar seg i prinsippet til dei foreslåtte reglane om krav til søknaden. Kommunen uttalar at løyvemyndigheita i samsvar med vanlege forvaltningsmessige reglar er forplikta til å sørgje for at saka er tilstrekkeleg opplyst før vedtak blir fatta. Gjennom å bruke anten eit ferdigtrykt søknadsskjema eller eit eige skjema har kommunen dermed alt i dag gode sjansar til å utforme skjema sine slik at søkjar må gi dei opplysningane som er nødvendige for å kunne behandle søknaden. Bergen kommune støttar likevel forslaget i høyringsnotatet, og uttalar at det bør stå direkte i lova at kommunen kan krevje å få lagt fram leigekontrakt, finansieringsplan o.a., slik at uklarheiter omkring dette blir fjerna. Bergen kommune peikar vidare på at § 8 må få same innhald som føresegna i alkohollovas § 1-7, 3. ledd.

*Drammen kommune* uttalar at dei fleste kommunane bruker eit søknadsskjema som er utforma slik at det sikrar tilstrekkelege opplysningar i samband med søknaden. Dei meiner derfor at den foreslåtte detaljopplistinga av kva krav som skal vere med i søknaden, synest overflødig. Kommunen meiner at det vil vere formålstenleg å harmonisere føresegna med alkohollova § 1-7 tredje ledd slik at det kjem klart fram at kommunen kan påleggje søkjaren å dokumentere opplysningar som er nødvendige for å kunne ta stilling til om vandelskravet er oppfylt.

*Oslo kommune* ved *Byrådsavdeling for næring og kultur* peikar på at den type dokumentasjon som

bør krevjast i samband med søknad om serveringsløyve, må sjåast i samanheng med kven som skal vandelsvurderast. Oslo kommune understrekar at det kan vere nødvendig å innhente dokumentasjon som ikkje går fram av det nye forslaget, for å avdekkje kven som har faktisk innverknad på verksemda, og meiner derfor det er uheldig med lite fleksible dokumentasjonskrav. Oslo kommune opplyser vidare at dei rutinemessig krev kopi av mellom anna leigekontrakt, aksjeeigarbok og revisors stadfesting på leigeforholdet, og i enkelte tilfelle opplysningar om finansiering og eventuell omsetning på ein stad som er i gang.

Om erfaringa med å vurdere om det ligg føre stråmannsverksemd, uttalar Oslo kommune:

Spørsmålet om hvordan virksomheten er finansiert kan være aktuelt når ligningskontoret opplyser at vedkommende som har startet opp stedet ikke har inntekt. Videre kan det være aktuelt å be om opplysninger om omsetning hvis det er behov for å vurdere om utleier oppbærer en vesentlig del av virksomhetens inntekter, og budsjett slik at leieprisen kan ses i sammenheng med forventet omsetning. Kommunen har liten erfaring med å kreve budsjett, men har derimot lang erfaring med å vurdere om det foreligger stråmannsvirksomhet. Dette er imidlertid meget ressurskrevende og vanskelig å bevise. En finansieringsplan med opplysninger om hvor pengene kommer fra kan ha en preventiv effekt, men da bør finansieringsplanen innføres som et fast dokumentasjonskrav, som kan etterprøves. Det bør vurderes å innføre en egenerklæring fra søker på ulike forhold som er relevante for driften av et serveringssted.

*Sarpsborg kommune* meiner at leigekontrakt og finansieringsplan kan vere eit nyttig supplement i enkelte saker, og støttar forslaget. Når det gjeld budsjett, uttalar Sarpsborg kommune at eit budsjett ikkje nødvendigvis gir riktige signal om økonomien til verksemda, og at det derfor er av avgrensa interesse, men at det likevel kan vere nyttig å ha høve til å be om budsjett i enkelte kommunar.

*Porsgrunn kommune* meiner § 8 punkta f og g i forslaget bør gjerast obligatoriske. For å styrkje kontrollen med tanke på svart arbeid bør det etter kommunen si oppfatning vere med eit punkt som gir kommunen høve til å krevje oversikt over inngåtte arbeidskontraktar.

*Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL)* uttalar at intensjonen med forslaget om å kunne krevje leigekontrakt og finansieringsplan er god, men stiller seg avvisande til at det blir innført eit slikt krav,



fordi dei ikkje trur at det vil hindre eller vanskeleggjere stråmannsverksemd eller konkursrytteri. RBL meiner svært få kommunar har personar med dei nødvendige kvalifikasjonane til å vurdere dei økonomiske føresetnadene for utøving av næringsverksemd generelt, og endå mindre serveringsnæringa spesielt. Derfor meiner RBL at det bør vere opp til kvar enkelt næringsdrivande sjølv å vurdere både kva for leigeavtalar vedkomande skal inngå, og på kva økonomisk grunnlag ei verksemd skal startast. I og med at dei som skal avgjere søknaden, ikkje har dei nødvendige kvalifikasjonane, vil dette bli meir byråkrati som i verste fall kan føre til avslag på feil grunnlag. Når det gjeld budsjett, ser RBL liten vits i å innføre eit krav om at det må leggast fram, og understrekar at dei vanskeleg kan sjå at dette skulle ha nokon nytteverdi for kommunen. For børsnoterte selskap kan det vere eit problem at opplysningar som kommunen ønskjer å få lagt fram, kan stri mot føresegner som desse selskapa er underlagde (teiepliktføresegner). RBL ber departementet sørge for at dei nødvendige avklaringane er gjorde dersom forslaget blir fremma.

LO meiner punkta f og g bør gjerast obligatoriske. I tillegg meiner LO at det bør innførast eit nytt punkt der det blir kravd revisorgodkjend oversikt over inngåtte arbeidskontraktar og obligatorisk yrkesskadeforsikring. LO framhevar vidare at eit minstekrav må vere at arbeidsmiljøføresegnene blir følgde. Etter LOs vurdering vil dette vere eit nyttig verkemiddel i kampen mot svart arbeid og bidra til eit betre og meir ordna arbeidsmiljø for dei tilsette.

*Hotell- og restaurantarbeiderforbundet (HRAF)* er einig i hovudtrekka i forslaget, og meiner at § 8 punkta f og g bør gjerast obligatoriske. I tillegg meiner forbundet at det bør innførast eit nytt punkt der det blir kravd revisorgodkjend oversikt over inngåtte arbeidskontraktar og obligatorisk etablering av yrkesskadeforsikring. HRAF meiner det vil styrkje sjansen for effektiv kontroll, spesielt av svart arbeid, at det blir kravd dokumentasjon på dei som skal arbeide i bedrifta. Vidare uttalar dei at svært få bedrifter kan drive utan tilsette, og at det bør vere eit minimumskrav at ein oppfyller krava i arbeidsmiljølova til kontraktar med dei tilsette.

*Foreningen Bedre Uteliv* uttalar at det er viktig at lova har ei fullstendig opprekning av kva for dokumentasjon som kan krevjast. Vidare uttalar foreninga at det finst bedrifter som ikkje inngår skriftlege leigeavtalar mellom anna på grunn av konflikt med gardeigar, og at leige kontrakt ikkje kan skaffast fram i desse tilfella. Foreningen Bedre Uteliv meiner vidare at framlegging av finan-

sieringsplanar lite truleg vil bidra til å avdekkje svart økonomi, i og med at eit sal som er tufta på bruk av svarte pengar, neppe kjem fram av kjøpekontrakten. Foreninga meiner dermed at det er omsetninga som bør kontrollerast.

*Kemnerkontoret i Oslo kommune* uttalar at statistikken viser at problem knytte til restaurantbransjen ikkje har vorte vesentleg reduserte sidan serveringslova trådde i kraft i 1998. Kemnerkontoret foreslår derfor at ein vurderer om løyvemyndighetene bør få høve til å krevje at løyvesøkjar stiller garanti for skattar og avgifter i ein oppstartingsperiode. Ifølgje kemnerkontoret har fleire land innført krav om garanti overfor det offentlege for skattar og avgifter. I Nederland er det mellom anna innført slike ordningar innanfor byggje- og anleggsbransjen, noko som skal ha bidrege til å redusere omfanget av svart arbeid i denne sektoren til eit minimum. Etter den danske restaurasjonslova § 10, 2. ledd, 4. pkt., kan ein i spesielle tilfelle stille krav om sikkerheit for gjeld til det offentlege. Kemnerkontoret i Oslo skriv vidare at dei erfarer at serveringsverksemdar som går konkurs på eit tidleg stadium, hadde likviditetsproblem alt i oppstartsperioden. Kemnerkontoret meiner dermed at det kan vere formålstenleg å krevje budsjett som ein del av løyvesøknaden, mellom anna fordi løyvesøkjar dermed blir tvunga til å tenkje grundig gjennom det økonomiske fundamentet for verksemda.

*Oslo Børs* understrekar kor viktig det er at mottakar av informasjonen er underlagd teieplikt, og at denne blir handheva effektivt for å unngå lekkasje av informasjon og dermed risiko for innsidehandel og brot på den tilliten som verdipapirmarknaden er avhengig av for å fungere effektivt. Oslo Børs uttalar:

Således kreves jevnlig at det ved avgivelse av sensitiv informasjon inngås taushetspliktavtaler og at det noterte selskapet fører lister over personer som mottar opplysningene som kan oversendes tilsynsmyndighetene. Ved vurdering av om det skal innføres dokumentasjonsplikt av den art som foreslått i høringsforslagene må de legislative behovene holdes opp mot verdipapirmarkedenes behov for taushet. Spredning av informasjon til større kretser av personer taler også for at begrunnelse for informasjonsplikten bør være sterkere enn ellers.

Politidirektoratet uttalar seg ikkje om desse spørsmåla, men presiserer i høyringssvaret sitt at dei støttar høyringsfråsegnene frå Oslo politidistrikt. *Oslo politidistrikt* uttalar at det er nødvendig med ei lovendring som lettare kan gi politiet og andre kontrollmyndigheter høve til å avsløre dei

useriøse serveringsstadene. Dei foreslår derfor at alle serveringsstader får plikt til å gi opplysningar til offentlege myndigheiter om alle forhold knytte til stadens økonomi, mellom anna korleis aksjekapital, husleigedepositt, oppussing og liknande er finansiert. Oslo politidistrikt uttalar vidare at denne opplysningsplikta bør gjelde ved søknad om serveringsløyve, men også når serveringsstaden er i drift. Når det gjeld dei konkrete krava til søknaden, uttalar Oslo politidistrikt at det er ønskeleg med så mykje informasjon som mogleg for at dei skal kunne utføre eit tilfredsstillande arbeid med søknadene.

## 7.4 Departementet si vurdering

Erfaringane med serveringslova sine krav til løyvesøkjjarar er så langt positive. Problema med å avdekkje stråmannsverksemd er tilsynelatande framleis store. Våre erfaringar så langt tilseier likevel at strengare krav til søknaden gjer det vanskelegare for dei som driv uærleg på det økonomiske området, og departementet finn derfor grunn til å heimle ei utviding av kommunens moglegheiter til å krevje dokumentasjon i samband med søknaden.

Når det gjeld *leigekontrakt*, uttalar dei fleste av høyringsinstansane seg positivt til at kommunen skal kunne be om dette i samband med søknaden. Departementet reknar med at det berre i svært få tilfelle er inngått ein avtale utan skriftleg dokumentasjon, og i slike tilfelle må ei eigenerklæring om leigeforholdet kome i staden for ein kontrakt. Departementet foreslår derfor at ein innfører krav om at søkjaren må leggje fram leigekontrakt i samband med søknaden om serveringsløyve, i tråd med forslaget i høyringsnotatet.

I spørsmålet om det bør krevjast at søkjar legg fram *finansieringsplan og budsjett*, er høyringsinstansane delte. Dei fleste kommunane er positive til eit slikt krav, men fleire kommenterer at kommunane sjeldan har den faglege kompetansen som blir kravd for å gå djupt inn i materialet, og at dette dermed bør gjerast frivillig. Mange høyringsinstansar meiner at eit budsjett ikkje seier noko om den faktiske situasjonen, og dermed vil gi eit lite realistisk bilete av den reelle bereevna til verksemda. Fleire meiner også at det kan produserast standardoppsett.

Departementet meiner at krav om framlegging av slike dokument i søknadsprosessen kan gjere det vanskelegare for useriøse aktørar å etablere seg.

Viss kommunen ber om desse dokumenta, er det ein føresetnad at kommunen har kompetanse

til å setje seg inn i dei. Ønskjer kommunen å sjå desse, kan det også vere aktuelt å knyte til seg fagpersonar i enkelttilfelle. Blir finansieringsplan og budsjett lagde fram for kommunen, ligg det implisitt at dokumenta må leggjast til grunn i avgjerda. Kommunen «godkjenner» på denne måten til ein viss grad opplysningane som kjem fram. Det kan derfor ikkje vere aktuelt å leggje dei same opplysningane til grunn i ei tilbakekallingssak, så sant det ikkje er kome fram tilleggsinformasjon eller supplerande opplysningar av annan art som til saman gir ein ny situasjon. Det vil dermed vere vanskelegare å bruke opplysningar som kjem fram i ein finansieringsplan eller eit budsjett, som argument for å stengje ein serveringsstad på eit seinare tidspunkt. Dette stiller krav til kommunens vurdering av framlagd dokumentasjon i søknaden.

Fleire av høyringsinstansane ønskjer å gjere desse krava obligatoriske. Departementet finn det likevel ikkje riktig å påleggje alle kommunar å innhente denne dokumentasjonen. Talet på serveringsstader er i nokre kommunar svært lågt, og behovet for ein slik utvida søknad vil dermed vere lite. Eit krav om at dette skal vere obligatorisk, kan dermed bli tyngjande for enkelte kommunar, og det er ikkje ei ønskt utvikling. Framlegging av denne dokumentasjonen vil også innebere ei ekstra byrde for løyvesøkjjar. Det blir dermed foreslått at føresegna skal utformast som ein kombinert skal- og kan-regel i tråd med forslaget i høyringsnotatet. Enkelte av forslaga i odelstingsproposisjonen utvidar handlefridommen til kommunen, og forslaget er i tråd med dette.

Med omsyn til innhaldet i søknaden vil departementet også vise til samarbeidet med HOD, der formålet er å harmonisere vandelskravet så langt som mogleg. I samband med det ser departementet at det kan vere nødvendig å ha same tilgang på informasjon for å få til ei meir samanfallende behandling. Ifølgje alkohollova kan det krevjast at den som søker løyve, legg fram driftsbudsjett og likviditetsbudsjett. På denne bakgrunnen foreslår departementet at ein kan krevje å få lagt fram likviditetsbudsjett og driftsbudsjett i medhald av serveringslova, men at dette ikkje blir gjort obligatorisk.

Departementet meiner at det først og fremst vil vere aktuelt å be om utvida dokumentasjon i tilfelle der kontakt med lokalt politi eller resultatet av vandelsvurderinga tilseier det. I enkelte kommunar vil det vere naturleg å be om utvida dokumentasjon i alle søknader. Viss kommunen ønskjer å be om utvida dokumentasjon i samband med alle søknader om serveringsløyve, bør kommunen opplyse om dette så tidleg som mogleg i søknadsproses-

sen, slik at all dokumentasjon kan sendast samla til løyvemyndigheita.

Når det gjeld Oslo Børs' kommentar om at det er teieplikt på enkelte opplysningar som inngår i ein finansieringsplan, meiner departementet at ein må ta omsyn til dette i forslaget til føresegn. I dag er svært få selskap som driv serveringsverksemd, børsnoterte. I den grad dette finst, foreslår departementet at ein innfører ei unntaksføresegn som er formulert slik at det ikkje skal opplysast om informasjon med teieplikt i samband med verdipapirhandelova og børsforskrifta. Vi unngår dermed eit system som pålegg kommunen å lage lister over kven som får tilgang til informasjonen med teieplikt.

I høyringsrunden kom det fram at enkelte kommunar alt no krev at det blir lagt fram leigekontrakt og enkelte andre dokument. Kravet er frå desse kommunane si side tufta på dei generelle prinsippa i forvaltningslova om at saka skal vere så godt opplyst som mogleg før det blir teke avgjerd i saka. Departementet finn grunn til å kommentere at lova er meint å vere dekkjande. Det same gjeld den foreslåtte endringa.

Justisdepartementet kommenterer at § 8 ikkje krev at søknaden skal innehalde opplysningar om persongruppa i § 6. JD kan dermed ikkje sjå korleis kommunen skal kunne kontrollere vandelen til dei vandelskravet gjeld for. Departementet ser at dette ikkje har kome med i høyringsnotatet, og foreslår derfor, som tidlegare nemnt, å endre § 8 bokstav c) slik at det også skal sendast inn opplysningar om namn og adresse på personar som skal vandelsvurderast.

Enkelte av høyringsinstansane etterlyser krav om å leggje fram revisorbekrefta arbeidskontrakt og yrkesskadeforsikring i samband med søknaden. Ingen av desse dokumenta vil det etter departementet si meining vere naturleg å leggje fram i ein søknad om serveringsløyve, då tilsetjingar ofte vil følgje først etter at søkjar har fått løyve.

Spørsmålet om å leggje fram garanti for offentlege skattar og avgifter er teke opp i høyringsrunden. Det er ikkje stilt slike krav i andre bransjar, og departementet meiner at det heller ikkje vil vere naturleg å stille slike krav i serveringsbransjen. Det skal også understrekast at offentlege fordringar har prioritet i konkurssaker.

## 8 Etablerarprøven

### 8.1 Gjeldande rett

---

Ifølgje § 5 i serveringslova skal styraren på serveringsstaden ha gjennomført ein etablerarprøve. I forskrift 18.01.00 nr. 46 er det gitt nærare føresegner om prøven, som skal vere ein fleirvalsprøve som testar kandidatens kunnskapar om økonomistyring og lovgiving som er viktig for drift av serveringsstader, mellom anna serveringslova, skatte- og avgiftslovgivinga, rekneskapslovgivinga, konkurslovgivinga, arbeidsmiljølovgivinga og alkohollovgivinga. Prøven er basert på materiale som er gitt i læreboka *Læremateriell – etablererprøven for serveringsvirksomhet*, og som er utarbeidd for departementet av Veiledningsinstituttet i Nord-Noreg. Det er kommunen som er ansvarleg for gjennomføringa. Det er ingen vilkår at kandidaten er knytt til ein konkret serveringsstad. Ifølgje § 1 i forskrifta kan departementet godkjenne bestått utdanning frå ei konkret utdanning som er kompetansegivande. Det er pr. i dag berre godkjent éi alternativ utdanning. Dette er ei merkantilretta linje ved Høgskolen i Stavanger.

### 8.2 Forslaget i høyringsnotatet

---

I høyringsnotatet vart det understreka at det er vurdert å samordne etablerarprøven med prøven som blir avlagd i samband med alkoholløve. Innholdsmessig er prøvane rett nok svært forskjellige, samtidig som talet på dei som avlegg alkoholprøven, er langt høgare mellom anna fordi det også blir kravd at ein avlegg alkoholprøve for salsløve (øl i butikk). Det vart derfor ikkje rekna som aktuelt å samordne prøvane.

Likevel bør det framleis leggjast til rette for at prøvane kan avleggjast samtidig.

### 8.3 Høyringsinstansane sitt syn

---

Dei fleste av høyringsinstansane som har uttala seg, er positive til etablerarprøven og uttalar at prøven synest å ha god effekt. Enkelte høyringsinstansar meiner likevel at etablerarprøven først og fremst medfører meirarbeid for kommunen.

*Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Arbeidstilsynet, Hotell- og restaurantarbeiderforbundet, LO, Bergen kommune, Drammen kommune, Hamar kommune og Oslo kommune* uttalar seg alle positivt om etablerarprøven. Hamar kommune etterlyser krav om matkompetanse i form av næringsmiddelhygiene i ein slik prøve, mens både Hotell- og restaurantarbeiderforbundet og LO meiner det bør vurderast om det også bør stillast kompetansekrav til dei som lagar til næringsmiddel.

*Foreningen Bedre Uteliv* uttalar at kost-/nytteeffekten av etablerarprøven tilseier at han ikkje bør brukast i framtida. *Karasjok kommune* peikar på at innføringa av etablerarprøven har ført til meirarbeid for kommunane og bransjen, og kommunen ser ikkje kvifor denne bransjen skal behandlast annleis enn andre bransjar. *Karasjok kommune* meiner derfor at ordninga bør opphevast.

*Arbeidstilsynet* og *AAD* meiner at både eigar og dagleg leiar bør avleggje etablerarprøven.

### 8.4 Departementet si vurdering

---

Det store fleirtalet av kommunar departementet har vore i kontakt med, fortel at prøveavlegginga per i dag fungerer utan nemneverdige problem. Foreningen Bedre Uteliv ønskjer at etablerarprøven skal avviklast. Departementet har inntrykk av at prøven i all hovudsak fungerer bra, og registrerer snarare at det gjennomgåande er eit ønske om å utvide prøven. Departementet finn derfor ikkje grunn til å avskaffe etablerarprøven, og finn heller ikkje grunn til å innføre omfattande unntaksføresegner. Regelen er klar og lett å bruke, og han er ikkje gjenstand for eit skjønn. Etter departementet si meining vil det vere uheldig å innføre unntaksføresegner som kan danne grunnlag for ulik behandling i ulike kommunar. Departementet har såleis vurdert og konkludert med at det verken er behov for, formålstenleg eller ønskjeleg med ein regel som gir rom for individuelle unntak.

Hovudformålet i serveringslova er å redusere kriminaliteten i bransjen, og prøven er også utforma med dette for auge. Hygiene- og matkompetanse er sjølvstøtt viktige element, men departementet meiner at det ikkje bør stillast krav til dette

i ei lov som først og fremst er kriminalitetsforebyggjande. Dette gjeld også i forhold til kven som skal avleggje prøven. Det er dagleg leiar ved serveringsstaden som har ansvaret for den faste drifta, økonomi osv., og ein bør derfor halde fast ved etablerarprøven som eit krav som berre blir stilt til dagleg leiar. Når det gjeld hygiene- og matkompetanse, viser vi til at matlova har krav om at verksemdene skal sørge for at alle som tek del i aktivitet omfatta av matlova, har nødvendig kompetanse. Det er også ein heimel i matlova til å gi nærare forskrifter om utdanning, opplæring og kompetanse.

Når det gjeld spørsmålet om også eigar bør avleggje prøven, meiner departementet at det ikkje er praktisk mogleg å gjennomføre, fordi mange serveringsstader er åtte av ein juridisk person med fleire eigarar. I mange tilfelle har ikkje eigar noko med sjølve drifta å gjere, og vil heller ikkje vere involvert i sjølve verksemda. Nærings- og handelsdepartementet foreslår derfor at ein held fast ved kravet om at berre dagleg leiar må ha etablerarprøve.

## 9 Føresetnader/vilkår for løyvet

### 9.1 Gjeldande rett

I *Ot. prp. nr. 55 (1996-97) om lov om serveringsvirksomhet (serveringsloven)* blir det uttala i merknadene til § 3:

Dersom kravene er oppfylt (lovens krav for å få innvilget bevilling), har den som søker krav på å få serveringsbevilling. Loven er ikke ment å være en næringsreguleringslov som baseres på behovprøving. Kommunen har ikke anledning til å sette et tak på antall serveringssteder i kommunen, eller stille ytterligere vilkår enn det som følger av loven her. Bevillingshaver er også forpliktet til å innhente de tillatelser som er nødvendige i henhold til annen lovgivning eller forskrifter, som f.eks. etter næringsmiddelovgivningen, plan- og bygningslovgivningen, brannvernlovgivningen e.l.

I kapittel 9.2 heiter det vidare:

De bygningsmessige krav som er begrunnet i arbeidsmiljø og brannvern er etter departementets oppfatning tilstrekkelig regulert i arbeidsmiljølovgivningen og lov 5. juni 1987 nr. 27 om brannvern mv. med lokale brannforskrifter. Vi vil for øvrig bemerke at en godkjennelse av serveringsstedet etter serveringsloven ikke innebærer at bevillingshaver derved er fritatt fra å innhente de tillatelser som måtte være nødvendig etter andre lover og forskrifter. Et slikt forbehold kan dessuten gjerne inntas i bevillingsvedtaket.

Etter gjeldande rett har kommunen dermed ikkje heimel til å setje vilkår for løyvet, men kommunen kan ta inn eit atterhald i løyvet om at andre offentlege løyve må vere innhenta.

### 9.2 Forslaget i høyringsnotatet

Departementet har motteke fleire spørsmål om kommunens rett til å setje vilkår for løyvet.

Departementet vurderer det slik at kommunen bør få høve til å gi løyve på vilkår av at krav i serveringslova er oppfylte innan ein nærare fastsett tidsfrist. Kommunen bør for eksempel kunne innvilge eit serveringsløyve under føresetnad av at dagleg

leiar kan leggje fram bevis for avlagd etablerarprøve innan for eksempel fire veker. Dersom vilkåret ikkje er innfridd innan den fristen kommunen set, må serveringsstaden stengje straks. Det er opp til kommunens skjønn om han ønskjer å innvilge eit serveringsløyve med eit slikt vilkår, eller om han vil avslå å gi løyve inntil alle krav i serveringslova er oppfylte. Sidan serveringsstaden kan starte drifta sjølv om vilkåret enno ikkje er innfridd, må fristane som blir sette av kommunen, vere relativt korte, sjeldan meir enn fire veker.

Det vart foreslått at høvet til å setje dei nemnde vilkåra for løyvet skulle heimlast i nytt tredje ledd i § 3, «Kommunen kan sette som vilkår for bevillingen at krav i §§ 3 og 5 oppfylles innan en nærare fastsatt tidsfrist».

### 9.3 Høyringsinstansane sitt syn

*Oslo kommune, Drammen kommune og Trondheim kommune* er positive til at departementet vil innføre ein heimel som gir høve til å setje fristar for oppfylling av vilkår i serveringslova. Oslo kommune gir som eksempel vilkår om at andre offentlege løyve skal vere på plass. Drammen kommune peikar på at det for eksempel bør kunne knytast som vilkår til løyvet at staden har ordensvakt.

*Bergen kommune* ser ikkje behov for ei føresegn om at kommunen kan setje som vilkår for løyvet at krav i §§ 3 og 5 skal oppfyllest innan ein nærare fastsett tidsfrist. Ved ei formulering som den foreslåtte kan ein kome i den situasjonen at det blir gitt løyve utan at verksemda har dagleg leiar, og utan at nokon i verksemda har avlagt etablerarprøven. Lova må etter kommunen si oppfatning leggje opp til at etablerarprøven er bestått før løyvet blir utskrive. Dersom etablerarprøven kan avleggjast etter gitt løyve, ser kommunen for seg mykje unødvendig arbeid ved å få enkelte til å avleggje etablerarprøven. I verste fall må ein også kalle tilbake løyvet, og i samarbeid med politiet stengje verksemda. Dette unngår ein viss ein set krav om bestått etablerarprøve før løyve blir skriva ut.

#### 9.4 Departementet si vurdering

---

Dei fleste av høyringsinstansane som har uttala seg om spørsmålet, er positive til departementet sitt forslag om å gjere det mogleg for kommunane å setje vilkår for løyvet. Bergen kommune meiner det kan by på ekstraarbeid for kommunen dersom det for eksempel blir gitt løyve før etablerarprøve er avlagd. Det er opp til kvar enkelte kommune om han ønskjer å gi løyve under bestemte vilkår, eller om alle forhold må på plass før løyve blir gitt. Dersom kommunen meiner det vil by på meirarbeid å gi løyve under vilkår, kan kommunen la vere å bruke denne moglegheita. Av den grunn ser ikkje departementet problem ved å innføre heimelen.

Departementet støttar ikkje Drammen kommune sitt forslag om at det bør kunne knytast som vilkår til løyvet at staden har ordensvakt. Det er etter departementet sitt forslag til lovendring berre heimel til å fastsetje vilkår som nemnde i § 3

i lova, jf. §§ 3 og 5, og departementet foreslår at ein held fast ved denne avgrensinga. Kravet om ordensvakter blir behandla i § 16 i lovforslaget. Etter denne føresegna kan ein stad påleggjast å ha ordensvakt dersom politiet finn dette nødvendig. Myndigheita til å avgjere spørsmålet om ordensvakt er såleis lagd til politiet, og kommunen bør derfor ikkje kunne påleggjast å ta stilling til dette spørsmålet når han behandlar løyvet.

Til Oslo kommunes merknad ønskjer departementet å peike på at heller ikkje andre offentlege løyve er nemnde som vilkår i serveringslova, og forholdet fell såleis utanfor departementet sitt forslag. Men etter gjeldande rett er det høve til å setje som føresetnad for løyvet at andre offentlege løyve er på plass før verksemda startar, jf. kapittel 9.2 i Ot. prp. nr. 55 (1996-97).

Departementet held etter dette fast ved forslaget i høyringsnotatet.

## 10 Heimel for politiet og kommunen til å kontrollere serveringsstader

### 10.1 Forslaget i høyringsnotatet

I § 1 i forskrift om orden og lukningstider av 1. juli 1983 for overnattings- og serveringssteder var det heimla høve for politiet til når som helst å gjennomføre ein inspeksjon av overnattings- og serveringsstaden. Føresetnaden var at det vart rekna som nødvendig for saksbehandlinga etter hotellova. Dette høvet gjaldt også for funksjonærar frå kommunen og fylkesmannen.

Både politiet og næringsorganisasjonane har overfor departementet uttrykt ønske om at denne heimelen blir innført på ny. Erfaring dei siste åra har vist at politiet har behov for å kunne krevje tilgjenge til å kontrollere stader på denne måten. Spesielt i dei større byane viser det seg at det er mykje bråk i helgane, og politiet ønskjer dermed ein direkte heimel i serveringslova for å kunne gjennomføre kontroll. Departementet foreslo i høyringsnotatet at tidlegare heimel i § 1 i forskrifta blir gjeninnført i § 13 i lova.

### 10.2 Høyringsinstansane sitt syn

Dei fleste høyringsinstansane er positive til forslaget. *Bergen kommune*, *Oslo kommune*, *Trondheim kommune* og *RBL* støttar forslaget. Trondheim kommune meiner spesielt at ein må leggje stor vekt på politiet sitt behov for ein slik heimel, men understrekar at også rettstryggleiken til serveringsstaden må sikrast. Bergen kommune ønskjer at høvet til kontroll ikkje blir avgrensa til dei tilfella der det er mistanke om lovbrøt. *RBL* ønskjer at føresegna får eit tillegg om at eventuelle kontrollar skal gjerast på ein mest mogleg skånsam måte, og at det må setjast ein nærare frist for å få fram nødvendig dokumentasjon. *Sarpsborg kommune* støttar også forslaget.

*Drammen kommune* meiner det bør leggjast til ei ny føresegn som slår fast at også andre føresegner som regulerer verksemda, til kvar tid skal vere oppfylte. Etter kommunen si oppfatning kan det vere fornuftig å rekne opp ein del døme på kva krav det dreier seg om: branntryggleik, bruks-

godkjenning etter plan- og bygningslova og liknande.

*Justisdepartementet* meiner forslaget om heimel for politiet til å gjennomføre kontroll er upresist. Tilsynelatande kan kontrollen vere grunnsett i ein generell mistanke om «lovbrøt», mens det i høyringsnotatet blir vist til ei tidlegare føresegn der kontroll «ble ansett nødvendig for saksbehandlingen etter hotelloven». *Justisdepartementet* kommenterer at forholdet mellom lovforslaget og høyringsnotatet bør avklarast.

*RBL* støttar forslaget, men ønskjer dette tillegg til til paragrafen:

Kontroller som utøves enten av politiet eller andre som har tillatelse til det, skal gjennomføres på en for serveringsstedet skånsom måte, slik at den løpende drift blir minst mulig berørt. Skriftlig dokumentasjon som ikke er tilgjengelig på tidspunktet for kontrollen, skal frembringes innen en fastsatt frist. Eventuelle feil som blir avdekket eller pålegg som blir gitt skal skriftlig meddeles bedriften på stedet.

*RBL* grunngir dette ønsket med at den nødvendige dokumentasjonen er innelåst den tida administrasjonspersonalet ikkje er til stades. Av tryggleiksgrunnar er det heller ikkje opplagt at andre har tilgang til dei avlåste kontora på dei tidspunkta kontrollane skjer. Dessuten bruker ei rekkje verksemder eksterne rekneskapsbyrå, slik at dokumenta av den grunn ikkje er tilgjengelege om kvelden/natta eller i helga.

### 10.3 Departementet si vurdering

Departementet held fast ved forslaget i høyringsnotatet.

Når det gjeld *RBL*s ønske om å lovfeste at kontrollane skal skje på ein mest mogleg skånsam måte, er det departementet sitt syn at dette ikkje bør skrivast inn i sjølve lovtæksten. Likevel finn departementet grunn til å understreke at vi er einige i at kontrollane skal utførast på ein slik måte at den faste drifta blir minst mogleg berørt. I det ligg det at det bør takast omsyn til at det er gjester



på serveringsstaden ved kontrollen, og til at papir ofte kan liggje i låste skap eller anna som personalet ikkje har tilgang til. I ein del verksemder er det eksterne rekneskapsførarar, slik at dei nødvendige papira ikkje finst i lokala til serveringsstaden. I slike tilfelle vil det vere naturleg at kontrollørane viser omsyn og for eksempel set ein frist for verksemda til å skaffe fram dei nødvendige dokumenta.

Departementet finn det likevel ikkje naturleg å utvide kontrollføresegna, slik Drammen kommune tilrår, til å gjelde generell kontroll i samsvar med

ulike lover. Departementet legg til grunn at formålet for serveringslova må vere retningsgivande for kontrollføresegna, og det er derfor ikkje ønskjeleg å utvide høvet til kontroll ut over det som er nødvendig for å forvalte føresegnene i serveringslova.

Justisdepartementet kommenterer at utkastet til lovttekst er vidare enn det departementet foreslår i høyringsbrevet. Nærings- og handelsdepartementet foreslår derfor å presisere i lovtteksten at utgangspunktet for kontrollen må vere å følgje opp formålet for serveringslova.

## 11 Opningstider

### 11.1 Gjeldande rett

---

Etter § 15 kan ein serveringsstad haldast open frå kl. 06.00 til kl. 01.00 om ikkje kommunen fastset anna i forskrift. Når det ligg føre særlege grunner, kan kommunen gjere unntak frå opningstidsføresegnene for kvar enkelt serveringsstad. Vedtak om å innskrenke opningstidene kan tidlegast tre i kraft tre månader etter at vedtaket er gjort. Kommunen kan utvide opningstidene ved enkelthøve, og i dei tilfella der det er gjort vedtak om utvida skjenkjetid ved enkelthøve etter alkohollova § 4-4, blir den generelle opningstida samtidig utvida tilsvarende. Rammene for opningstider ved serveringsstader gjeld ikkje for servering ved overnattingsstader til overnattingsgjester.

### 11.2 Forslaget i høyringsnotatet

---

Etter departementet si oppfatning bør det høyre inn under det kommunale sjølvstyret å vurdere kor lenge serveringsstadene i kommunen skal ha høve til å halde ope. Ulike forhold i forskjellige kommunar kan tale for ulik regulering, og av den grunn bør det ikkje fastsetjast frå statleg hald når serveringsstadene må stengje. Derfor foreslo departementet i høyringsnotatet å oppheve føresegna om normalopningstid for serveringsstader. Etter forslaget kan ein serveringsstad fritt halde ope så lenge han vil, om ikkje kommunane i forskrift regulerer opningstidene. På denne måten må kommunen vurdere behovet og forholda i kvar enkelt kommune, og på dette grunnlaget fastsetje opningstidene for serveringsstadene.

Mange kommunar har i dag forskrifter om opningstid som skil seg frå normalopningstidene i lova. Kommunen har også fullt høve til å fastsetje ulike opningstider for ulike delar av bransjen. Det kan for eksempel vere ønskeleg at restaurantar og pubar stengjer tidlegare enn pølsekioskane. «Like» stader må som hovudregel regulerast likt. Dersom enkelte stader blir regulerte særskilt, må det vere særlege grunnar til det, jf. § 15 andre ledd.

### 11.3 Høyringsinstansane sitt syn

---

Det er berre eit fåtal av høyringsinstansane som har uttala seg om dette forslaget.

*Bergen kommune, Drammen kommune og RBL* meiner at ein bør halde på dagens ordning med normalopningstid. Bergen kommune uttalar at dette vil harmonere best med reglane i alkohollova. Drammen kommune fryktar at ei oppheving av regelen om normalopningstid vil signalisere at det kjem til å vere fritt fram å halde ope døgnet rundt. RBL uttalar at endringa eventuelt vil medføre at næringa risikerer at rammevilkåra blir endra, alt etter kva kvar enkelt kommune finn for godt. RBL kan ikkje akseptere at ein igjen vil skape usikkerheit om dei rammevilkåra som skal gjelde innanfor serveringsnæringa.

*Foreningen Bedre Uteliv* meiner det bør vere eit krav at reduksjon av opningstider minst bør varslast eitt år før iverksetjinga.

*Sarpsborg kommune og Oslo kommune* støttar forslaget.

### 11.4 Departementet si vurdering

---

Også i dag har kommunen heimel til å fastsetje eigne opningstider gjennom forskrift. Dagens lovtekst er utforma slik at han gjeld dersom ikkje kommunen har fastsett slik forskrift. Mange kommunar har nytta seg av denne heimelen, og for serveringsstader i desse kommunane vil ei lovendring ikkje ha så mykje å seie.

Kommunens fastsetjing av forskrifter om opningstider må følgje vanlege reglar for saksbehandling av forskrifter i forvaltningslova kapittel VII. Det inneber mellom anna at det blir sett formkrav til utgreiingsplikt, førehandsvarsling og kunn-gjering.

Enkelte kommunar ønskjer å halde fast ved regelen om normalopningstid av omsyn til harmoniseringa med skjenkjetidene i alkohollova. Høvet til å fastsetje eigne opningstider opnar for slik harmonisering i dei kommunane som ønskjer det. Også eigne forskrifter om opningstider gir kommunane høve til å regulere serveringstida og sten-

gjetida, då slik at det ofte vil vere praktisk å stengje serveringa ei tid før gjestene må ha forlate lokalet.

Departementet er einig med RBL i at eit stadig skifte av opningstider vil medføre ein uholdbar situasjon for serveringsverksemdar. Departementet har likevel ikkje erfart at dagens opning for fastsetjing av kommunale forskrifter har medført noka slik stadig endring, og departementet reknar heller ikkje med at denne lovendringa vil føre med seg stadige skifte. Departementet legg til grunn at kvar enkelt kommune vil leggje til rette for stabile rammevilkår for det lokale næringslivet. Omsynet til stabile og føreseielege rammevilkår ligg også bak føresegna i tredje ledd om at vedtak om innskrenka opningstider ikkje kan gjerast utan tre månaders varsel. Det er gjort nærare greie for bakgrunnen for tremånaders-regelen i Ot.prp. nr. 55 (1997-98) kapittel 10.

Ut over opphevinga av normalopningstida for serveringsstader blir det foreslått at føresegna står ved lag. Tidlegare fråsegner og praksis knytte til gjeldande § 15 andre til fjerde ledd er dermed framleis relevante.

Departementet foreslår etter dette å oppheve reglane om normalopningstid i tråd med forslaget i høyringsnotatet. For å få til ein smidig overgang i forhold til rettstilstanden pr. i dag vil departementet foreslå i overgangsreglane at gjeldande opningstider blir gitt verknad «inntil det er fastsatt kommunale forskrifter, dog ikke lenger enn ett år». Dette skulle gi kommunen tid til å vedta nødvendige forskrifter, og vi unngår å få eit rettsleg vakuum utan opningstidsføresegner i overgang mellom ny og gammel lov.

## 12 Heimel for å nekte gjester tilgjenge

### 12.1 Forskrift 1. juli 1983 om orden og lukningstider

*Forskrift 1. juli 1983 om orden og lukningstider for overnattings- og serveringssteder* gav før leiar for verksemda høve til å vise bort gjester. For det første gav § 2 leiaren høve til å nekte enkeltpersonar tilgjenge til ein serveringsstad dersom personen var rusa eller ein frykta at vedkomande ville forstyrre ro og orden. Forskrifta gav i tillegg leiaren høve til å vise bort personar som hadde forbrote seg mot ordensreglane på serveringsstaden, for ein kortare eller lengre periode. Forskrifta vart oppheva i samband med at serveringslova vart vedteken.

### 12.2 Gjeldande rett

Serveringslova har ikkje vidareført reglane i den tidlegare ordensforskrifta som gav direkte heimel for tilgjengenekting. Det er likevel høve til bortvising «der og då», gjennom generelle rettsgrunnsetningar. I utgangspunktet er det ordensvakta som må vise bort gjester når problem oppstår. Ot.prp. nr. 55 (1997-98) (serveringslova) s. 52 beskriv oppgåva som at «ordensvaktene skal føre kontroll med hvem som får adgang til lokalene og vidare bidra til å holde ro og orden ved serveringsstedet». Det heiter også at «formålet med ordensvakter er at de skal søke å forhindre konflikter og/eller bidra til å løse eventuelle konflikter uten bruk av vold». Det ligg i grunnlaget for instituttet og følger av sedvane at tilgjengenekting og bortvising er allmenne verkemiddel. Ordensvakta har òg høve til å vise bort gjesten fleire gonger, så sant det er sakleg grunnlagt. Det må dessutan vere høve til å opplyse vedkomande om at det vil skje, og at det derfor ikkje er nokon vits i å kome tilbake før åtfërda/tilstanden er endra på ein truverdig måte. Serveringsstaden vil på denne måten ha teke vare på opplysningsplikta si, og utestenging kan skje kvar gong vedkomande dukkar opp, så lenge føresetnaden er til stades.

Det høvet ein serveringsstad hadde til å vise bort ein gjest for ein lengre periode, er ikkje

erstatta av tilsvarande heimel i serveringslova, og kan heller ikkje utleiast av allmenne rettsgrunnsetningar eller i grunnlaget for ordensvaktinstituttet. Forarbeida til serveringslova omtalar heller ikkje spørsmålet om bortvising for lengre tid. Både politikammer, kommunar og næringa sjølv har etterlyst ei gjeninnføring av denne ordninga.

### 12.3 Forslaget i høyringsnotatet

Årsaka til at føresegna i forskrifta ikkje vart vidareført i serveringslova, var at ein rekna med at høvet til bortvising kunne utleiast av generelle rettsgrunnsetningar. Men som det går fram ovanfor, gjeld dette berre høvet til å nekte nokon tilgang på det aktuelle tidspunktet. Bortvising over lengre tid er det dermed ikkje høve til etter dagens lovgiving. Departementet meiner at høvet til å vise bort gjester for eit kortare eller lengre tidsrom bør gjeninnførast, og foreslo at denne heimelen vart teken inn i serveringslova.

### 12.4 Høyringsinstansane sitt syn

Høyringsinstansane er positive til å innføre ein slik regel på ny, men fleire peikar på problem som vil oppstå i forhold til den praktiske gjennomføringa. *Bergen kommune* meiner at føresegna må strammast opp, slik at det kjem klart fram av lovteksten at kravet til skriftlegheit berre gjeld ved bortvising over eit visst tidsrom. *Hotell- og restaurantarbeiderforbundet* stiller spørsmål ved kven som skal utføre bortvisinga.

*RBL* er positiv til at ei slik føresegn blir innført. Men *RBL* stiller seg undrande til at bortvising først skal kunne skje ved «gjentagne» brot, og tilrår at det blir teke inn eit alternativ i føresegna som gir høve til å vise bort personar som opptrer truande, eller som fleire gonger bryt reglementet for utestaden.

*Foreningen Bedre Uteliv* meiner det ikkje er praktisk mogleg at bortviste gjester skal tilskrivast. I dei fleste tilfelle kjenner verksemda heller ikkje gjestens adresse.

Oslo politidistrikt er positiv til føresegna fordi ho kan lette arbeidsoppgåvene til ordensvakter når det gjeld vanskelege gjester. Men Oslo politidistrikt stiller spørsmål ved korleis den reinte praktiske gjennomføringa skal føregå. Både korleis den bortviste gjesten vil reagere på avgjerda, korleis vakta skal få nødvendige personalia, korleis gjesten i ettertid skal nektast tilgjenge, og korleis sjølve den skriftlege avgjerda skal oppbevarast, kan by på praktiske problem. Oslo politidistrikt foreslår at ein formår føresegna slik at det er politiet som nekter personen tilgjenge, etter mønster av den danske restaurationslova. I den føresegna får politiet òg høve til å nekte serveringsstaden å ta imot gjesten. Vidare peikar politiet på at det er politiet som i medhald av politilova § 7 er gitt oppgåva å handheve ro og orden.

## 12.5 Departementet si vurdering

Departementet merkar seg at høyringsinstansane ønskjer å få innført på ny ein heimel om bortvising for lengre tid, og ser av merknadene frå høyringsinstansane at den praktiske gjennomføringa må vurderast nærare. Både spørsmålet om kven som skal utføre bortvisinga, og korleis ei eventuell skriftleg avgjerd skal formidlast, blir nemnt av fleire høyringsinstansar.

Oslo politidistrikt har kome med ei grundig vurdering av forslaget og også foreslått ein måte å løyse spørsmålet på. Departementet stiller seg bak Oslo politidistrikt si vurdering av dei praktiske problema som er knytte til utforminga av føresegna, slik det er foreslått i høyringsnotatet. Er gjesten bortvist, må personalia ofte innhentast i det offent-

lege rom, og det kan gjesten setje seg imot. Vidare kan bortviste gjester vere aggressive eller rusa, og ei bortvising kan medføre ytterlegare ordensforstyrning. I dei større byane er det vanleg at det er fleire forskjellige ordensvakter knytte til verksemda, og det vil oppstå problem med å kjenne att gjesten. I tillegg oppstår det uløyste spørsmål knytte til oppbevaring av ei skriftleg bortvising i forhold til personalia og rettssikkerheit. Oslo politidistrikt foreslo å leggje heimelen til politiet etter mønster av den danske alkohollova.

Departementet har kome til at bortvising av gjester over lengre tid er ei oppgåve som bør leggjast til politiet. I tråd med *lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politilova)* § 7 er det politiet som står for handheving av offentleg ro og orden.

Departementet foreslår derfor, i tråd med synet til høyringsinstansane, at heimelen blir innført igjen, men då slik at det er politiet som får heimel til å nekte ein gjest tilgjenge for eit lengre tidsrom. Departementet har også valt å fjerne formuleringa «viser seg beruset» frå lovteksten, idet vi meiner formuleringa «forstyrrer ro og orden» er eit dekjande overordna omgrep.

I dei aller fleste tilfella er det tilstrekkeleg at gjesten blir bortvist av ordensvakta der og då eller for resten av kvelden. Men i nokre spesielle tilfelle vil det vere behov for å kunne vise bort ein gjest som fleire gonger eller på ein svært uheldig måte forstyrrar vanleg ro og orden, over eit lengre tidsrom. Ved å leggje heimelen til politiet vil utgangspunktet for vurderinga vere den same som etter politilova § 7.

Sjå forslaget til ny § 16 tredje ledd og omtalen i kapittel 19.

## 13 Høve for politiet til mellombels stenging av serveringsstaden

### 13.1 Gjeldande rett

Etter serveringslova § 17 har politiet heimel til å stengje ein serveringsstad for inntil fire dagar dersom dette er nødvendig «a) for å stanse forstyrrelser av den offentlige ro og orden eller når omstendighetene gir grunn til frykt for slike forstyrrelser, b) for å ivareta enkeltpersoners eller allmenhetens sikkerhet» eller «c) for å avverge eller stanse lovbrudd.» Ordlyden i bokstav a) til c) er identisk med *lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 7.*

Det er opp til politiet å vurdere kor lenge det er nødvendig å halde serveringsstaden stengd innanfor rammene i lova i kvart enkelt tilfelle, ut frå ei vurdering av vilkåra i føresegna og den konkrete saka. Føresegna sikrar at kommunen får minimum éin virkedag på seg til å vurdere om det er behov for å bruke heimelen sin til mellombels stenging etter § 18. Eit av formåla med føresegna er å stanse problem der og då.

### 13.2 Forslaget i høyringsnotatet

Erfaringane har vist at fire dagar er kort tid for kommunane til å vurdere om vilkåra for mellombels stenging er til stades, og det blir foreslått at politiet får utvida høvet til å stengje, til sju dagar.

Viss serveringsstaden kan haldast stengd med heimel i § 17 i inntil ei veke, vil kommunen som regel rekke å behandle spørsmålet om mellombels stenging innan serveringsstaden opnar igjen. Dersom vilkåra etter § 18 er oppfylte, kan politiet sitt stengingsvedtak videreførast i eit mellombels, eventuelt permanent stengingsvedtak. På denne måten hindrar ein at serveringsstaden er i drift mellom dei to vedtaka.

I høyringsnotatet vart det understreka at politiet må vurdere i kvart enkelt tilfelle kor lenge det er nødvendig å stengje staden, og i vurderinga ta omsyn til kor grovt lovbrøtet er. Stenging av ein stad i éi veke kan få alvorlege følger for staden, ved

at omsetninga blir borte, mens faste utgifter likevel samlar seg opp.

### 13.3 Høyringsinstansane sitt syn

*Foreningen Bedre Uteliv* peikar på at eit vedtak om å stengje ein serveringsstad er inngripande. Det må derfor krevjast at eit vedtak av denne karakteren følgjer reglane i forvaltningslova §§ 24 og 25.

*Kommunal- og regionaldepartementet* understrekar at når det gjeld forslaget i § 17 om at politiet skal ha høve til mellombels stenging, kan alternativet bokstav c) vere aktuelt ved brot på lov om forbod mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion o.a. Også her meiner KRD at lovføresegner som blir sanksjonerte administrativt, bør gi grunnlag for mellombels stenging.

*Justisdepartementet* har ingen merknader til forslag til endringar i § 17, men understrekar at det må ligge på kommunen så snart som mogleg å ta ei avgjerd om mellombels stenging. JD presiserer at dersom politivedtaket om mellombels stenging seinare blir kjent ugyldig, kan det føre til erstatningskrav mot politiet. Berre av den grunn bør kommunen ta si avgjerd utan ugrunna opphald. Føresegna legg opp til at politiet kan gjere eit vedtak om mellombels stenging inntil sju dagar, noko som særleg kan vere aktuelt ved mellombels stenging i samband med ei helg eller høgtider. Dersom politiet gjer sitt vedtak for eksempel på ein måndag, vil det vere forsvarleg at vedtaket blir avgrensa til å gjelde for ein periode på for eksempel tre dagar.

*Bergen kommune og Drammen kommune* peikar på at dersom politiet får høve til mellombels stenging i § 17, må det harmoniserast med reglane i alkohollova.

*RBL* går imot forslag til endringar i § 17. RBLs erfaring er at tre dagar frå eller til ikkje vil ha særleg mykje å seie for kommunen, i og med at dei bruker veker og månader på å behandle slike saker. Forslaget inneber derfor berre ei utviding av politiet sitt høve til å stengje.

### **13.4 Departementet si vurdering**

---

Også når politiet stengjer ein serveringsstad etter § 17, må dei følgje reglane i forvaltningslova om enkeltvedtak og klage.

Etter lov om forbod mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion o.a. § 4 er det forbod mot både direkte og indirekte diskriminering. Etter departementet si meining vil denne typen lov-brot vere eit av vurderingstema i § 17 bokstav c).

Departementet foreslår her ingen realitetsendringar i det materielle innhaldet i føresegna ut over det at talet på dagar blir utvida. Bortsett frå talet på dagar er ordlyden i dei to føresegnene i alkohol-lova § 1-8a og serveringslova nesten identisk. Nærings- og handelsdepartementet ser ikkje behov for å harmonisere dei to føresegnene ytterlegare.

Departementet foreslår at politiet sitt høve til å stengje ein serveringsstad mellombels blir utvida til sju dagar, i tråd med forslaget i høyringsnotatet.

## 14 Stenging

### 14.1 Permanent stenging

#### 14.1.1 Gjeldande rett

Føresegna i serveringslova § 19 slår fast at serveringsløyvet kan tilbakekallast under gitte føresetnader. Føresegna medfører at løyvet kan inndragast permanent, i motsetning til suspensjon av løyvet etter § 18. Ei tilbakekalling inneber at ei verksemd må stengjast, og vil såleis vere dramatisk for kvar enkelt næringsdrivande. Føresetnaden for at kommunen kan trekkje tilbake løyvet, er at dei krava lova stiller i §§ 4-6 jf. § 7, ikkje lenger er til stades, men også andre spesielle grunнар i tilknytning til serveringsstaden eller drifta av staden kan føre til tilbakekalling.

Tilbakekalling av serveringsløyve er ein svært inngripande sanksjon. Omsynet til både dei tilsette og løyvehavar tilseier derfor at den næringsdrivande, så langt det er mogleg, bør få høve til å rydde opp i forholda. På bakgrunn av at denne føresegna er så inngripande, er det lagt inn rettstryggleiksmekanismar med varsel og frist for å rette opp forholda. Kommunen skal gi varsel med rimeleg frist til å rette opp forholda før ei tilbakekalling kan gjennomførast.

Forholda kan likevel vere uopprettelege eller så graverande at det ikkje er tilstrekkeleg å rette opp forholdet for å behalde løyvet. Dette kan vere tilfelle ved brot på vandelsføresegna. Det er opp til løyvemyndigheita å bruke skjønn og vurdere om det er mogleg å rette opp forholda, og kva for frist det er rimeleg å setje.

#### 14.1.2 Forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjonen

Etter lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (*menneskerettsloven*) § 2 skal Den europeiske menneskerettskonvensjonen av 4. november 1950 om vern av menneskerettane og dei grunnleggjande fridomane (EMK) med tilleggsprotokollar gjelde som norsk lov.

EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 nummer 1 vernar mot dobbeltstraff. Her blir det fastsett at ingen skal stillast for retten eller straffast to gonger

for same straffbare handling. Formålet med artikkel 4 nummer 1 i protokoll 7 er å gi vern mot den belastninga det er å bli utsett for ei ny straffeforfølgning for det som alt er straffesanksjonert frå samfunnet si side ved ei endeleg avgjerd.

Det har vore stilt spørsmål ved om stenging av ein serveringsstad er ei form for straff som fell inn under forbod mot dobbeltstraff, slik at dei som har vore involverte i drifta av serveringsstaden, ikkje kan straffast på annan måte i ettertid.

Skal forbodet mot dobbeltstraff brukast, må to ulike sanksjonar som er knytte til same handling, definerast som straff etter EMK. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har uttala at det ikkje er avgjerande om reaksjonen blir definert som straff etter nasjonal rett. Det avgjerande er kva karakter og innhald reaksjonen får.

Etter gjeldande rett kan eit serveringsløyve tilbakekallast dersom krava i serveringslova om styrar, avløysar, avlagd etablerarprøve eller vandelskravet ikkje lenger er oppfylte. I tillegg kan serveringsløyvet tilbakekallast dersom «spesielle grunner i tilknytning til serveringsstedet eller driften av dette gjør det utilrådelig at serveringsstedet drives», jf. serveringslova § 19. Formålet med høvet til tilbakekalling er dermed å stanse utilrådeleg drift og sikre at personar som ikkje blir rekna som skikka til å drive serveringsstader, mistar løyvet. Om ein person blir rekna som skikka eller ikkje, blir avgjort på bakgrunn av den tidlegare åtferda hans/hennar. Sjølv om serveringsløyvet blir trekt tilbake på grunnlag av utførte lovbrot, er tilbakekallinga ikkje ei straff, men ei sikkerhet for at utilrådeleg drift blir stansa. Etter departementet si vurdering ligg det derfor ikkje føre eit straffeelement i ordninga.

Dette blir òg støtta av at EMD i saka Tre Traktører mot Sverige, avsagd 21. juni 1989, har fastsett at tilbakekalling av eit alkoholløyve ikkje er ein «criminal charge» etter EMK artikkel 6 nr. 1. EMD uttalar i denne samanhengen følgjande:

The Court considers that the withdrawal of TTA's licence did not constitute the determination of a criminal charge against it. Although the revocation may be regarded as a severe measure, it can not be characterised as a penal



sanction; even if it was linked with the licensee's behaviour, what was decisive was suitability to sell alcoholic beverages.

Når ein reaksjon ikkje representerer ein «criminal charge», kan det vanskeleg tenkjast at han kan utgjere noka form for «punishment» som gir rettar etter EMK 7 tilleggsprotokoll artikkel 4 om dobbelstraff.

Formålet i serveringslova, sett i samanheng med den nemnde dommen frå EMD, tilseier etter departementet si oppfatning at høvet til tilbakekalling i serveringslova § 19 er tilbakekalling av offentleg løyve som ikkje fell inn under forbodet mot dobbeltstraff i EMK.

#### 14.1.3 Forslaget i høyringsnotatet

Departementet har forhøyrert seg blant enkelte kommunar om i kva grad tilbakekallingsføresegna i § 19 blir brukt. Tilbakemelding frå kommunane tyder på at føresegna blir brukt svært sjeldan, og det same ser ut til å gjelde for dei tilsvarende føresegnene i alkohollova. Men når det gjeld Oslo kommune, ser det ut til at bruken av tilbakekallingsføresegna i serveringslova er aukande.

Omfanget av ulovlege forhold i bransjen kan indikere at denne føresegna burde vore brukt meir enn ho er i dag. Først og fremst kjem den avgrensa bruken truleg av ordlyden i lova. Krav om varsel og rimeleg frist til å rette opp forholda medfører at systemet er noko seindrektig, samtidig som dei fleste «feil» kan rettast opp i løpet av ein forholdsvis kort frist.

Departementet foreslo derfor i høyringsnotatet at lova må gi klarare opplysningar om når ein utan vidare har høve til å tilbakekalle eit løyve.

I samband med dei fleste lovbrøt vil dagens føresegn vere ein tilfredsstillande reiskap for kommunen. Men departementet meinte at det i enkelte tilfelle ville vere nødvendig å gripe inn raskare og meir effektivt. Eksempel på forhold som er så gravevande at dei er uopprettelege, er sal av metanol. Slike lovbrøt kan ikkje «reparerast», og kommunen burde derfor få ein direkte heimel i lova til å stengje ein serveringsstad straks. Departementet foreslo eit nytt tredje ledd i føresegna for å gi kommunen den nødvendige handlekrafta i slike alvorlege saker.

Formålet med endringsforslaget var å gjere framgangsmåten enklare og raskare for løyvemynigheita når dei bestemmer seg for å stengje ein serveringsstad permanent med direkte verknad. Departementet meinte at endringa ikkje ville ha nokon merkbare effektar for dei seriøse drivarane.

Permanent stenging utan varsel ville berre vere aktuelt for enkelte alvorlege lovbrøt.

Permanent stenging ville innebere at løyvet vart trekt tilbake. Dersom løyvehavar søkjer om nytt løyve, vil vandelskravet ikkje vere oppfylt, og løyve kan ikkje innvilgast.

#### 14.1.4 Høyringsinstansane sitt syn

*Riksadvokaten* er i hovudsak einig i vurderinga og konklusjonen departementet har trekt når det gjeld forholdet til EMK og forbodet mot dobbeltstraff. Riksadvokaten presiserer at det er viktig at formålet med § 19 og vilkåra for stenginga blir behandla på ein utførleg måte i det vidare lovarbeidet. Det same gjeld beviskrava og saksbehandlingsreglane knytte til føresegna. Det kan likevel reisast spørsmål ved om § 19 første ledd og særleg andre ledd kunne få ei betre utforming. Riksadvokaten foreslår at føresegna skal utformast slik:

Dersom serveringsstedet ikke bør drives videre fordi lovens krav i §§ 3, 5 og 6, jf. § 7, ikke lenger er oppfylt eller fordi spesielle forhold knyttet til serveringsstedet eller driften av dette gjør fortsatt drift utilrådelig, kan kommunen stenge serveringsstedet etter at det er gitt varsel med rimelig frist til å rette opp forholdene.

I vurderinga av om serveringsstaden bør stengjast, skal det mellom anna leggjast vekt på typen omstende som er oppgitt i første ledd, kor grove dei er, om det ligg føre varige eller gjentekne forhold, om nokon som er tilknytt serveringsstaden, kan klandrast for forholdet, og kva som er gjort for å rette opp forholdet.

*Arbeidstilsynet* og *Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD)* peikar på at det etter § 19 andre ledd mellom anna skal leggjast vekt på om nokon som er tilknytt serveringsstaden, kan klandrast for lovbrøtet, og kva som er gjort for å rette opp forholdet. Etter deira oppfatning bør det ikkje vere tilstrekkeleg for å unngå stenging at for eksempel dagleg leiar blir oppsagd. I tillegg må det vurderast om andre personar med vesentleg innverknad på verksemda kjende eller burde kjent til dei ulovlege forholda, slik at ei dårleg organisering av verksemda ikkje opnar for omgåing av regelverket.

*RBL* meiner det med tanke på rettstryggleiken er forkasteleg at kommunen kan stengje ein serveringsstad permanent utan varsel, dersom lovbrøtet er grovt nok. RBL meiner at omsynet bak forslaget blir sikra gjennom det mellombels høvet til stenging i § 18, der ein kan stengje staden permanent

etter ei forsvarleg saksbehandling der mellom anna bedrifta får uttale seg.

*Senter mot etnisk diskriminering (SMED)* hevdar i høyringssvaret sitt at ei sak om diskriminering sjeldan kan førast tilbake til ein bestemt person som har «vesentlig innflytelse på virksomheten», og som av denne grunnen fell inn under vandelstøresegna. I slike tilfelle kjem ikkje alternativet i § 19 til nytte. Viss ei diskrimineringssak blir reist mot ei ordensvakt og/eller føretaket, framhevar SMED at det truleg vil vere mest aktuelt å tilbakekalle serveringsløyvet under alternativet «spesielle grunner i tilknytning til serveringsstedet eller driften ...». For å klargjere at det ligg føre to ulike heimelsgrunnlag for å stengje ein utestad som diskriminerer, foreslår SMED at dette blir presisert i proposisjonen.

#### 14.1.5 Departementet si vurdering

Formålet med § 19 er som framheva i høyringsnotatet å stanse utilrådeleg drift. Vilkåra for stenging er ikkje endra i forhold til gjeldande rett. Det ligg føre to alternative stengingsgrunnlag, for det første dersom «lovens krav i §§ 4 til 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».

Innhaldet i det første vilkåret treng inga nærare presisering. Det avgjerande i forhold til dette stengingsvilkåret er kva som ligg i vilkåra i §§ 4 til 6 og 7. I Ot. prp. nr. 55 (1996-97) på side 84 blir det presisert at kommunen sjølv må vurdere om krava i §§ 4 til 6 og 7 ikkje lenger blir følgde.

Det alternative vilkåret for stenging av serveringsstaden er nærare omtala i forarbeida til serveringslova frå 1996-97 på side 85:

Kommunen har også adgang til å tilbakekalle serveringsbevillingen dersom det foreligger «spesielle grunner» tilknyttet serveringsstedet som gjør det «utilrådelig» at serveringsstedet drives. Det siktes her bl.a. til forhold av «politi-messige hensyn» som nevnt i § 3 og § 17. Dersom det f.eks. foregår regelmessig salg av narkotika i serveringslokalet, enten av de ansatte eller gjestene, kan det være grunnlag for å tilbakekalle serveringsbevillingen. Det samme gjelder dersom det f.eks. forekommer gjentatte voldsepisoder på stedet.

Om beviskrava knytte til høvet til stenging heiter det i kapittel 13.3:

Utgangspunktet er at forhold som medfører at bevilling kan nektes på etableringstidspunktet

kan gi grunnlag for tilbakekall av serveringsbevillingen i driftsfasen. Etter departementets syn vil forskjellen på etableringsfasen og driftsfasen være at i etableringsfasen *skal* bevilling nektes dersom en vurdering av forholdenes grovhet, gjentatte overtredelser o.l. tilsier dette, mens i driftsfasen *kan* bevillingen tilbakekalles. Kommunen bør med andre ord tillegges et friere skjønn i driftsfasen enn i etableringsfasen da det er mer alvorlig å stanse en igangværende virksomhet enn å nekte etablering av en ny. Som nevnt kan et tilbakekall av serveringsbevillingen få store konsekvenser for den næringsdrivendes investeringer i virksomheten, for kreditorene samt for de ansatte som mister sin arbeidsplass. Departementet støtter derfor Hotellovutvalgets og enkelte av høringsinstansenes synspunkter på at det skal noe mer til for å tilbakekalle en bevilling enn for å nekte bevilling. Terskelen må likevel ikke legges så høyt at det ikke lenger er noen reell tilbakekallingsmulighet. Når det gjelder brudd på kvalifikasjonskravet, er det imidlertid ikke behov for nyanser mellom etableringsfasen og driftsfasen.

—

Lovens primære formål er å ramme kriminalitet som er satt noe i system. Forholdet bør derfor ha pågått over noe tid, og ikke bare være en enkeltstående episode. Likeledes bør overtredelsen ha noe dimensjon over seg. [-] Når det ikke foreligger noen endelig rettsavgjørelse eller forvaltningsvedtak, må det etter departementets syn være anledning til å vektlegge forholdet dersom det er av et visst omfang og det foreligger en kvalifisert overvekt av sannsynlighet for at handlingen er begått eller at forholdet er innrømmet.

Departementet er einig med RBL i at det foreslåtte høvet til å stengje ein serveringsstad utan varsel er uheldig med tanke på rettstryggleiken, og foreslår derfor å halde fast ved regelen om at det alltid skal givast varsel. Målet med forslaget var å presisere at nokre lovbrøt er så alvorlege at det bør vere mogleg å stengje serveringsstaden straks, og samtidig signalisere at nokre feil ikkje bør kunne reparerast. Departementet vil understreke at høvet til å stengje staden permanent likevel er i behald. Serveringsstaden kan stengjast mellombels etter § 18, samtidig som det blir gitt varsel om at det er mogleg å stengje permanent etter § 19. Departementet held derfor ikkje fast ved forslaget frå høyringsrunden om å utvide føresegna med høve til direkte og permanent stenging utan varsel.

Det er etter departementet si oppfatning viktig at det blir mogleg for serveringsstaden å bidra til at saka blir opplyst så godt som mogleg, før endeleg

avgjerd blir teken av kommunen. Departementet oppfattar dette som ein rettstryggjeleiksgaranti, utan auka risiko for at verksemd med lovstridig, irreparabel drift får drive vidare.

Om kommunen bør stengje ein serveringsstad eller ikkje, kjem an på ei skjønnsmessig heilskapsvurdering. Relevante moment er for eksempel kva for personar som kan klandrast for dei ulovlege forholda, og kva desse personane har gjort for å rette opp forholda. Kommunen må vurdere kvart tilfelle konkret og bruke skjønn med tanke på kor mykje som blir kravd av skuld for at verksemda skal bli stengd, og kor mykje som blir kravd av oppretting for å hindre stenging.

Departementet sitt forslag og Riksadvokatens forslag har same innhald, men noko ulik ordlyd. Departementet sitt forslag til ordlyd byggjer på § 19. Riksadvokatens forslag kan føre til at det blir uklart om det berre er ordlyden i lovteksten som er endra, eller også innhaldet. Av den grunn støttar departementet ikkje Riksadvokatens forslag til ny lovtekst.

Departementet ser ikkje grunn til å følgje opp Oslo politidistrikts forslag om at serveringsstader som blir stengde på grunnlag av brot på § 17, også bør rammast av straffeføresegna i § 21. § 17 har til formål å stanse ei forstyrring, eit lovbrott eller liknande, men har ikkje eit straffemotiv. Etter departementet si vurdering er det ikkje grunn til å straffesanksjonere desse forholda i serveringslova. Målet er å setje ein stoppar for det aktuelle forholdet. Det vil ofte vere gjestene som er årsak til dei nemnde forholda, og serveringsstaden kan i mange tilfelle ikkje klandrast.

## 14.2 Kommunens høve til suspensjon

### 14.2.1 Gjeldande rett

Etter § 18 kan kommunen straks setje eit serveringsløyve ut av kraft dersom det er nødvendig for å avverje eller stanse lovbrott og det er rimeleg grunn til å tru at løyvet vil bli kalla tilbake etter § 19, eller at løyvehavar vil bli frådømd retten til å drive serveringsstaden etter straffelova § 29 første ledd b). Suspensjonen av løyvet vil vare til spørsmålet om tilbakekalling av løyvet er avgjort, eller rettssak etter straffelova er rettskraftig avgjort. Men suspensjonen må opphevast når det ikkje lenger er nødvendig å setje løyvet ut av kraft for å «avverge eller stanse lovbrudd».

### 14.2.2 Forslaget i høyringsnotatet

Etter departementet si vurdering er det behov for å halde på kommunens heimel til straks å stengje ein serveringsstad mellombels, dersom det er fare for permanent stenging eller frådømming av retten til å drive næringsverksemd. Det vart derfor foreslått at § 18 skulle stå.

I høyringsnotatet vart det vurdert om det er behov for å gi kommunen heimel til å stengje ein serveringsstad mellombels også i andre situasjonar. Erfaring har vist at kommunen sjeldan bruker heimelen § 18 gir. Det har truleg samanheng med at § 19 er lite brukt, og at det derfor sjeldan er rimeleg grunn til å tru at serveringsstaden vil bli stengd permanent. I dag er permanent tilbakekalling (stenging) av serveringsløyvet det einaste verkemiddelet kommunane har for å stanse ulovleg drift (suspensjonsmoglegheita er i hovudsak ein del av prosessen for permanent tilbakekalling). Permanent stenging rammar den næringsdrivande, dei tilsette og ofte også kreditorane hardt, og er derfor eit verkemiddel kommunen bør vere varsam med å bruke. Etter departementet si vurdering bør det derfor vurderast å gi kommunane eit alternativt verkemiddel, som har til mål å stanse ulovleg drift, men som rammar mindre hardt.

Departementet foreslo derfor i høyringsnotatet at det blir innført ein ny heimel for mellombels stenging ved mindre lovbrott. Den mellombels stengingsheimelen har til formål å stanse ulovleg drift, og kjem ikkje til å ha karakter av straff. Når det blir dokumentert overfor kommunen at det aktuelle lovbrottet opphøyrer, kan stenginga opphevast, og drifta kan halde fram som før.

Ein slik stengingsheimel kan særleg brukast i tilknytning til brott på rekneskaps-, skatte- eller avgiftslovgivinga. Bruk av ulovleg arbeidskraft vil etter forslaget gi kommunen heimel til å stengje serveringsstaden inntil forholdet er retta, så sant det ikkje er så graverande at det fell inn under føresegna om permanent stenging i § 19. Forholdet vil vere retta på det tidspunktet det ikkje lenger ligg føre eit lovbrott, dvs. når drifta igjen er lovmessig. Ein heimel for mellombels stenging kan også vere aktuell etter ein kontroll der det blir avdekt fleire mindre lovbrott, men der desse til saman ikkje er tilstrekkelege til å gjennomføre ei permanent stenging, eller der dette ikkje er ønskjeleg.

Departementet foreslo i høyringsnotatet at kommunen får heimel til å stengje ein serveringsstad inntil vidare, jf. § 18 andre ledd i lovforslaget.

### 14.2.3 Høyringsinstansane sitt syn

*Justisdepartementet (JD)* meiner § 18 første og andre ledd må tilpassast kvarandre slik at ikkje begge regulerer høvet til å stengje ein serveringsstad inntil vidare for å stanse lovbrøt. Vidare peikar JD på at det i høyringsnotatet går fram at mistanke om lovbrøt må vere knytt til drifta av staden, og at eventuelle forhold som berre er knytte til eigar eller andre involverte i drifta, ikkje skal vere relevante. JD meiner dette bør gå klarare fram av sjølv lovteksten, særleg fordi det etter § 19 er høve til å ta personlege forhold i betraktning ved ei permanent stenging.

*Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)* framhevar at dette høvet til å stengje bør kunne brukast når det gjeld brot på lov om forbod mot diskriminering på grunnlag av etnisitet o.l.

*Bergen kommune, Drammen kommune, Oslo kommune og RBL* meiner forholdet til EMK må vurderast nærare.

### 14.2.4 Departementet si vurdering

Ingen av høyringsinstansane har gått imot departementet sitt forslag til nytt andre ledd i § 18. Departementet held dermed fast ved forslaget i høyringsnotatet med ein mindre presisering.

Stenging etter § 18 nytt andre ledd gir kommunen heimel til å stengje serveringsstaden for ein kortare periode, inntil eit nærare påpeika ulovleg forhold er retta opp. Heimelen gir dermed kommunen sjanse til å stengje ein serveringsstad utan at det er rimeleg grunn til å tru at staden blir permanent stengd som følgje av den ulovlege verksemda. Departementet vil understreke at det her er eit krav om samhøve. Det er inngripande for ein serveringsstad å måtte stengje jamvel for eit kortare tidsrom, fordi både verksemda og dei tilsette vil lide økonomisk som følgje av vedtaket. Kommune må dermed sjå til at det er samanheng mellom reaksjonen mellombels stenging og sjølv lovbrøtet. Dersom det er tale om eit mindre, ubetydeleg lovbrøt, har kommunen ikkje heimel til å stengje serveringsstaden etter § 18.

Beviskravet i forhold til dei aktuelle lovbrøta etter § 18 første og andre ledd er dei same som ved permanent stenging og gjeldande rett. Sjå Ot. prp. nr. 55 (1996-97).

Departementet foreslår på bakgrunn av Justisdepartementet si høyringsfråsegn å endre ordlyden i § 18 første ledd noko, slik at ikkje begge ledda regulerer høvet til å stengje ein serveringsstad «inntil vidare». Ordlyden i første ledd i forslaget gir dermed kommunen heimel til å stengje ein serveringsstad «midlertidig», mens ein etter andre ledd foreslår at ordlyden framleis blir «inntil vidare». Etter departementet si oppfatning gir omgrepet «inntil vidare» eit signal om at dette høvet til å stengje ikkje er tidsbestemt. Det avgjerande er kor lang tid det tek for serveringsstaden å rette forholda. Høvet til å stengje etter første ledd er meir avgrensa, og vil vare til spørsmålet om tilbakekalling av løyvet er avgjort eller rettssak etter straffelova er rettskraftig avgjort. Departementet er einig med Justisdepartementet i at den foreslåtte endringa i ordlyden klargjer dette skiljet.

Justisdepartementet kommenterer at det bør kome klarare fram av lovteksten at det er eit skilje mellom §§ 18 og 19 når det gjeld mogleg vektlegging av personleg forhold. Hovudomsynet bak § 18 er å stanse sjølv den ulovlege verksemda ved serveringsstaden. § 19 viser direkte til §§ 4 til 6, og personlege forhold kan vere eit element i vandelsvurderinga. Departementet meiner at dette skiljet alt kjem klart nok fram, og ser ikkje grunn til å gjere ytterlegare endringar i §§ 18 eller 19.

Når det gjeld forholdet til EMK og forbodet mot dobbeltstraff, viser departementet til kapittel 14.1.2.

Høvet til stenging i § 18 kan nyttast ved brot på lov om forbod mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion o.l. Brot på denne lova er eit eksempel på at serveringsstaden kan stengjast mellombels etter § 18 første ledd, ved alternativet «skjellig grunn til å tro at serveringsstedet vil bli stengt etter § 19». Men etter § 19 blir serveringsstaden stengt permanent. Dette høvet til stenging bør dermed brukast varsamt. Som nemnt må det då vere tale om gjentekne og grove brot på lova, ev. at det også ligg føre andre typar lovbrøt. Meir aktuelt er det kanskje å stengje serveringsstaden med heimel i § 18 andre ledd. Brot på lov om forbod mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion o.a. er eit eksempel på eit lovbrøt som fell inn under denne føresegna. Det kan for eksempel tenkjast at serveringsstaden har ei ordensvakt som fleire gonger avviser gjester som følgje av rasistiske haldningar. Ein serveringsstad kan då stengjast med heimel i § 18 andre ledd inntil serveringsstaden for eksempel har tilsett ei ny ordensvakt eller sett i gang andre tiltak for å hindre diskrimineringa.

Når det gjeld forholdet til EMK og forbodet mot dobbeltstraff, viser departementet til kapittel 14.1.2.

## 14.3 Generelt om stenging – §§ 18 og 19

### 14.3.1 Høyringsinstansane sitt syn

*Drammen kommune og Bergen kommune* meiner det bør presiserast at det er kommunen si sak å

gjere vedtak om stenging, mens politiet må iverksette vedtaket. Drammen kommune peikar vidare på at det er illusorisk å tru at ei verksemd rettar seg etter eit kommunalt stengingsvedtak.

*Oslo kommune* stiller spørsmål ved om kontrollmyndigheitene sitt høve til å stengje er eit vedtak ein kan klage på, eller om det er andre saksbehandlingsreglar som kjem inn.

*Foreningen Bedre Uteliv* peikar i høyringssvaret sitt på at eit vedtak om å stengje ein serveringsstad er inngripande, og at det derfor må krevjast at eit vedtak av denne typen følgjer reglane i §§ 24 og 25 i forvaltningslova.

#### **14.3.2 Departementet si vurdering**

Vedtaket etter §§ 18 og 19 er enkeltvedtak som må følgje reglane i forvaltningslova. Dette inneber for eksempel at kommunen etter forvaltningslova § 16

må førehandsvarsle før han gjer vedtak. Kor lang frist serveringsstaden skal få til å uttale seg, kjem an på kor viktig og vanskeleg saka er, og kor mykje ho hastar. I nokre tilfelle kan den konkrete situasjonen tilseie at serveringsstaden får ein kort frist til å uttale seg, dersom det er behov for å stengje serveringsstaden raskt. I tråd med føresegnene i forvaltningslova har serveringsstaden vidare rett til å klage på kommunens vedtak om stenging. Klagen må rettast til fylkesmannen, jf. § 29, og må vere i tråd med reglane i forvaltningslova.

Det er kommunen si sak å fatte stengingsvedtak, mens politiet må iverksette vedtaket. Dette kjem fram av ordlyden i §§ 18 og 19, samanholden med § 20. Etter § 20 skal politiet stengje ein serveringsstad som held fram med å drive etter at det er gjort vedtak om stenging etter §§ 18 eller 19. Departementet ser ikkje behov for å presisere dette nærare i lova.

## 15 Spørsmål om innføring av gebyr

### 15.1 Gjeldande rett

---

Etter gjeldande rett er det ingen krav om gebyr knytte til sjølve søknaden om serveringsløyve. Den tidlegare hotellova hadde heller ikkje heimel for å krevje gebyr for løyve. Men gebyrspørsmålet vart vurdert då serveringslova vart innført. Då løyveplikta for overnattingsstader vart oppheva, meinte departementet at kommunen ikkje vart pålagd meir arbeid enn etter hotellova. I samband med søknadsbehandlinga for serveringsløyve vart nok arbeidsbyrda for kommunane noko utvida, men samtidig fekk kommunen ei lov som var enklare å praktisere. Arbeidet med serverings- og overnattingsløyve etter hotellova vart finansiert gjennom ordinære overføringar til kommunane.

Oslo kommune har bedd departementet vurdere om det bør innførast gebyr i tilknytning til søknad om serveringsløyve. Kommunen framhevar at arbeidet med behandlinga av serveringsløyve er omfattande og tidkrevjande, og peikar særleg på arbeidet med å hente inn fråsegner frå politiet, og eventuelt frå andre offentlege myndigheiter. Oslo kommune har funne det nødvendig å sende løyvesøknadene på breie høyringsrundar. Søknadsbehandlinga inneber mellom anna innregistrering av saka, kommunikasjon med sækjar, dokumentasjonskontroll, arbeid med høyringsfråsegner og utarbeiding av saksframstillinga, mellom anna juridiske vurderingar. I tillegg kjem den etterfølgjande kontrollverksemda, som blir hevda å vere svært ressurskrevjande. Oslo kommune foreslår at det blir innført eit løyvegebyr på 5000 kroner, alternativt eit årleg løyvegebyr.

### 15.2 Forslaget i høyringsnotatet

---

Departementet gav uttrykk for forståing for at søknadsbehandlinga kan vere kostnadskrevjande for mange kommunar, særleg for kommunar med mange løyvepliktige serveringsstader. For å sikre likebehandling og hindre konkurransevriding er det viktig at kommunane ser til at alle serveringsstadene i kommunen har løyve, og at alle serveringsstadene blir drivne i samsvar med lovgivinga.

Det var, etter departementet si oppfatning, heller ikkje ønskjeleg å hindre nye etableringar. Der som det blir innført eit gebyr for kommunens behandling av serveringsløyve, kan dette gebyret, avhengig av kor stort det er, vere eit etableringshinder for næringsdrivande som ønskjer å kome inn i marknaden. På denne bakgrunnen foreslo ikkje departementet i høyringsnotatet at ein skulle innføre gebyrheimel.

### 15.3 Høyringsinstansane sitt syn

---

*Fredrikstad kommune* og *Drammen kommune* meiner det bør innførast gebyr for behandlinga av serveringsløyve.

*Oslo kommune* meiner primært at staten bør overføre økonomiske midlar til kommunen for å finansiere arbeidet med registrering, oppfølging og kontroll av serveringsstader. Alternativt ber kommunen departementet innføre ein heimel for å ileggje gebyr for serveringsløyve.

*Bergen kommune* saknar ei god grunngeving for kvifor det ikkje kan innførast eit gebyr i samband med behandling av søknader om serveringsløyve. Dette blir gjort i mange andre samanhenger, og hindring av nyetablering er ikkje eit tilstrekkeleg godt argument. Bergen kommune meiner eit gebyr vil ha ein preventiv effekt når det gjeld innføring av ufullstendige søknader.

*Trondheim kommune* og *RBL* er einige med departementet i at det ikkje bør innførast gebyr.

*Kristiansand kommune* meiner det bør innførast eit gebyr på 5000 kroner for kvart løyve. Gebyret på 300 kroner for etablerarprøven dekkjer ikkje kommunens kostnader og bør aukast til 500 kroner.

### 15.4 Departementet si vurdering

---

Fleire av høyringsinstansane etterlyser moglegheit for å innhente delar av dei kostnadene søknadsbehandlinga påfører kommunen. Eit av hovudprinsippa bak regelverksarbeidet i det offentlege er å leggje administrative tenester til

rette slik at dei er tilpassa små og mellomstore bedrifter. Kostnaden for dei næringsdrivande skal kunne forsvarast ut frå nytten for samfunnet. Det at serveringsstader må ha løyve, er i seg sjølv ei byrde det offentlege har pålagt serveringsverksemdene. Departementet er skeptisk til ei utvikling som påfører næringsdrivande offentlege kostnader for å setje i gang ei verksemd.

Departementet kan heller ikkje sjå at kommunen blir påført ei auka belastning med forslaget. Tanken med utvidingane som er foreslått i vandelsføresegna, er å gjere arbeidet med å stanse lovbrytarar enklare. Det blir heller ikkje pålagt nye oppgåver i forslag om endringar i serveringslova.

Departementet vil etter dette halde fast ved forslaget om ikkje å innføre gebyr.

## 16 Delegering av løyvemyndigheita

### 16.1 Gjeldande rett på høyringstidspunktet

Serveringslova stiller kommunane fritt når det gjeld kva instans i kommunen som skal gjere vedtak i løyvesaker. Meir uklart har det vore om ein kommune har kunna delegerere til andre organ utan heimel i lov. Sterke reelle omsyn kan likevel tale for at delegasjonsmyndigheit kan tolkast inn i kvart enkelte tilfelle. Dette kjem mellom anna fram av prosjektrapporten «Kartlegging av juridiske rammevilkår for interkommunalt samarbeid», skriven av høgskulelektor Ingun Sletnes og avgitt 17. februar 2003 til Kommunal- og regionaldepartementet.

*Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* set dei rettslege rammene for høve til delegering av myndigheit for verksemd som er organisert etter lova. Etter kommunelova § 27 kan «myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering» vere ei aktuell oppgåve for interkommunalt samarbeid. Av forarbeida til kommunelova går det fram at ein skal forstå avgrensinga til «drift og organisering» snevert. Eit vedtak om å innfri eller avslå ein søknad om serveringsløyve vil etter departementet si vurdering ikkje falle inn under dette omgrepet, og følgjeleg vil kommunelova § 27 ikkje gi heimel for å delegerere løyvemyndigheita.

*Lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper* har ikkje reglar som seier noko om kommunane har høve til å overføre offentleg myndigheit til interkommunale selskap. I § 1 blir interkommunale selskap definerte som selskap der alle deltakarane er kommunar, fylkeskommunar eller interkommunale selskap. I utgangspunktet er det ikkje høve til å delegerere offentleg myndigheit til slikt selskap utan heimel i særlov. Serveringslova inneheld per i dag ingen slik heimel.

Etter departementet si vurdering er det etter gjeldande rett ikkje heimel for kommunane til å delegerere løyvemyndigheita etter serveringslova til ei interkommunal samanslutning.

### 16.2 Forslaget i høyringsnotatet

#### *Høve til delegering*

Departementet peika i høyringsdokumentet på at mange kommunar kan spare ressursar og tid ved å inngå eit samarbeid med tilgrensande kommunar om utøvinga av løyvemyndigheita. Ein del kommunar får få søknader i året, og det kan vere tidkrevjande å setje seg inn i løyvesystemet dei få gongene behovet oppstår. Det kan derfor vere ressurs sparende for kommunar å samarbeide og samle kompetansen på ein stad eller i eitt organ som handterer serveringsløyva for området.

Andre kommunar får mange søknader om serveringsløyve kvart år. Også desse kommunane kan vere tente med eit samarbeid, for eksempel ved at dei kan opprette eit organ med særleg kunnskap om løyvesystemet i serveringslova.

Departementet peika vidare på at eit samarbeid mellom fleire kommunar også kan auke kunnskapen om løyvesystemet i serveringslova.

Departementet meinte òg at eit samarbeid kan vere ein fordel for den næringsdrivande. For det første vil lovbruken i samband med løyvebehandlingen bli lik innanfor det aktuelle geografiske området, og faren for forskjellsbehandling vil bli redusert. Den næringsdrivande kan truleg lettare overføre/utvide drifta av serveringsverksemda innanfor området samarbeidet omfattar, i og med at utøvarane av løyvemyndigheita alt har kjennskap til vedkomande og hans/hennar drift.

Om løyve skal givast, er i utgangspunktet ikkje ei skjønsmessig avgjerd. Etter serveringslova § 3 har alle som oppfyller vilkåra i lova, krav på å få innvilga søknad om serveringsløyve. Vandelskravet i § 6 i lova er riktignok skjønsmessig utforma, men departementet har trekt opp retningslinjer for korleis dette skjønnet skal utøvast. Det bør etter departementet si mening vere opp til kommunane å vurdere korleis oppgåvene etter serveringslova best kan løysast – om løyvesaker skal leggjast fram for kommunestyret eller formannskapet, eller om sakene skal delegerast internt i kommunen, til ein annan kommune eller til ei interkommunal samanslutning.



Etter departementet si oppfatning talar reelle omsyn for at kommunane bør få heimel til å delegerer løvemyndigheita, også ut av kommunen.

Av omsyn til samanhengen i regelverket bør ein også kunne delegerer høvet til å stengje verksemder. Dersom det er ulike organ som har myndigheit til å innvilge serveringsløyve og til å vedta stenging, vil det vere ein risiko for at det ikkje er samsvar mellom lovbruken ved innvilginga og ved stenginga. Dette kan særleg vere eit problem i samband med fortolkinga av vandelskravet. Kommunen bør sjølv kunne bestemme om han berre ønskjer å overføre innvilgingskompetansen, og behalde tilbakekallingskompetansen sjølv, eller om begge myndigheiter skal overførast til eit anna organ.

På denne bakgrunnen vart det i høyringsnotatet foreslått at ein innfører ei ny føresegn, jf. § 3 fjerde ledd i lovforslaget, der kommunane får heimel til å delegerer løvemyndigheita til ei interkommunal samanslutning.

#### *Forholdet til forvaltningslova og offentleglova*

Dersom ein kommune delegerer løvemyndigheita til ein annan kommune, vil saksbehandlande kommune vere forplikta til å følgje reglane i forvaltningslova og offentleglova.

Dersom løvemyndigheita blir delegert til ei interkommunal samanslutning, vil avgjerd om innvilging eller tilbakekalling av serveringsløyve vere eit enkeltvedtak etter forvaltningslova, jf. forvaltningslova § 2 første ledd bokstav b. Det følgjer då av forvaltningslova § 1 at forvaltningslova gjeld. Også offentleglova gjeld for eit slik vedtak, jf. offentleglova § 1, jf. forvaltningslova § 1. All verksemd som har samanheng med den delegerte løvemyndigheita, har så sterk tilknytning til offent-

leg verksemd at det er naturleg at begge lovene gjeld.

#### *Klage*

Vedtak som er gjort av ei interkommunal samanslutning eller av annan kommune, kan klagast inn for klageorganet for vertskommunen, dvs. fylkesmannen for den kommunen løyvespørsmålet etter serveringslova fell inn under. Dei vanlege klagereglane gjeld her. Det blir foreslått at høvet til å klage blir heimla i § 3 fjerde ledd andre punktum.

### **16.3 Høyringsinstansane sitt syn**

---

*Bergen kommune* og *Oslo kommune* meiner høvet til å delegerer løvemyndigheita bør samordnast med alkohollova.

*Trondheim kommune* ser positivt på det utvida høvet til å delegerer. Trondheim kommune uttalar at føresegna alternativt kan utelatast, slik at føresegnene i kommunelova gjeld.

*Kristiansand kommune* er ikkje einig i departementet si vurdering når det gjeld delegeringsføresegna, men uttalar at ein ikkje har noko imot at ei eventuelt frivillig delegeringsføresegn blir innført.

### **16.4 Departementet si vurdering**

---

Etter at dette forslaget vart sendt på høyring, er kommunelova endra. Endringa av 15. desember 2006 tredde i kraft 1. januar 2007. Endringa fangar opp delegeringsspørsmålet gjennom dei nye reglane i §§ 28a til 28c. Departementet er einig med Trondheim kommune, og meiner dermed at § 3 fjerde ledd i forslaget ikkje lenger er relevant.

## 17 Spørsmål som er tekne opp i høyringsrunden

Fleire av høyringsinstansane kommenterte i høyringssvara sine tema som ikkje var nemnde i høyringsnotatet frå departementet. Høyringsinstansane sine merknader til dei enkelte tema og departementet sine vurderingar er samla i dette kapittelet.

### 17.1 Behandlingsfristen

*Foreningen Bedre Uteliv* meiner at dersom ein søknad om serveringsløyve ikkje er behandla innan fristen i § 10, bør konsekvensen vere at ein kan gå ut frå at løyve er gitt ved passivitet. Dette kan vere ein spore til rask saksbehandling. Vidare meiner foreninga at det må setjast ein frist for kor lenge eit høyringsorgan kan sitje på ei sak før det gir fråsegn etter § 9.

*Drammen kommune* meiner det i § 10 bør spesifiserast at fristen gjeld frå fullstendig søknad er motteken, og at behandlingsfristen ikkje kan haldist dersom det ikkje blir lagt fram dokumentasjon på avlagd etablerarprøve.

Departementet meiner: Føresegna i § 9 tredje ledd har heimel for kommunen til å setje ein tidsfrist for fråsegn frå andre offentlege organ. Denne moglegheita er meint å vere ei hjelp til kommunen for å kunne halde den behandlingsfristen kommunen sjølv er pålagt. Kommunen kan sjølv avgjere kor lang fristen skal vere, men han bør stå i forhold til det arbeidet kommunen pålegg den offentlege etaten å gjere. Føresegna er ytterlegare omtala i forarbeida på side 80.

Fristen for behandling av søknaden gjeld også i dag frå den tida søknaden er fullstendig. Det går ikkje spesifikt fram i sjølve lovteksten, men følgjer av kommentarane i forarbeida. Departementet har vurdert om dette bør presiserast i lovteksten, men har ikkje funne det nødvendig. I samband med løyve- og søknadsbehandling er det vanleg at fristen først gjeld frå det tidspunktet søknaden er fullstendig. Ut frå opplysningane frå løyvesøkjjarar og kommunane synest ikkje dette å vere noko problem.

Når det gjeld spørsmålet om å rekne løyvet for innvilga ved passivitet, er departementet av ei anna oppfatning enn Foreningen Bedre Uteliv. Departementet meiner at godkjenning ved passivitet kan føre til at kommunen rutinemessig innvilgar løyve ved passivitet. Søkjaren får dermed ikkje eit dokument som stadfestar løyvet. Dette ville ikkje vere ei ønskjeleg utvikling. Det at næringsdrivande skal kunne ta visse omsyn på førehand og har behov for informasjon så tidleg som mogleg, er viktige moment. I tillegg er seksti dagar lenge å vente på løyvet, mellom anna fordi søkjaren ofte er midt i etableringsfasen der lokale er leigde osv. Departementet meiner også at det er viktig for serveringsstader og offentlege myndigheiter å ha eit dokument ved kontrollar. Vår meining er dermed at dei næringsdrivande er betre tente med dagens ordning.

### 17.2 Overdraging og bortfall av løyvet

*LO* meiner at ein bør vurdere å innføre krav om stenging og driftsopphøyr ved konkurs. Dersom konkursbuet får lov til å drive vidare, vil dei opphavlege miljøa framleis vere aktive i drifta. Dersom dette ikkje blir gjennomført, ser ikkje *LO* grunn til at kravet om etablerarprøve og vandel ikkje skal illeggjast konkursbuet. Vidare skriv *LO* at fristen for bortfall av løyve ved innstilling eller manglande drift er unødig lang og bør avgrensast til seks månader.

*Hotell- og restaurantarbeiderforbundet* meiner krava i §§ 5 og 6 også må gjelde for konkursbuet. Det må vurderast om serveringsstaden ikkje bør kunne drive vidare etter konkurs, og at fristen i § 25 bør kortast ned til seks månader.

Departementet deler ikkje *LO*s og *Hotell- og restaurantarbeiderforbundet*s sitt syn når det gjeld konkurs. Ved konkurs er det buet som driv verksamda vidare, og ikkje det opphavlege miljøet. Departementet ser derfor ingen grunn til å endre reglane på dette området og viser elles til *Ot.prp. nr. 55 for 1996-97 om serveringsloven* kap. 15, der regelen er nærare grunnlagt.

### 17.3 Ordensvakter

---

*Bergen kommune* meiner det bør vurderast om ikkje også kommunen skal få høve til å påleggje stader å ha godkjende ordensvakter. Kommunen kan setje eit krav om ordensvakter som vilkår for å få løyve. Vidare meiner kommunen at sentrale myndigheiter bør utarbeide eit standardisert kursopplegg som skal brukast i samband med opplæring av ordensvaktene. Kommunen opplever at enkelte vakter eller vaktelskap blir rimeleg for tærna når dei har gjennomgått opplæringa i ein kommune/eit politidistrikt og ikkje får denne opplæringa godkjend i eit anna område.

*LO* meiner alle ordensvakter bør ha gjennomført godkjende kurs, slik at eventuelle krav om kurs ikkje er avhengige av lokale vurderingar. Politiet bør få myndigheit til å ileggje pålegg om kor mange ordensvakter ei verksemd minimum skal ha.

*Justisdepartementet* understrekar at politiet, som ledd i godkjenninga av ordensvakter, kan gjennomføre vandelskontroll av søkjaren, jf. Justisdepartementet sitt rundskriv G-112/2000. *JD* peikar vidare på at det ut frå innhaldet i føresegna kunne vore formålstenleg å gi føresegna ein forskriftsheimel. *JD* skriv at det er uklart kva politiet kan krevje å få lagt fram av opplysningar før ei godkjenning, kva som er relevante grunnar for nekting av ei slik godkjenning, om ei godkjenning kan givast til berre enkeltpersonar eller for eksempel også vektarfirma, og om godkjenninga er permanent eller kva som eventuelt kan vere opphøyrsgrunnar.

*Hotell- og restaurantarbeiderforbundet* meiner § 16 bør strykast, og at alle ordensvakter bør vere tilsette i verksemda. *HRAF* meiner at det bør vere forbode å leige inn ordensvakter frå profesjonelle selskap, fordi ordensvaktene må ha lokalkunnskap både om serveringsstaden og lokalmiljøet. *HRAF* hevdar vidare at det bør vere kontinuitet i kven

som er ordensvakt, og at det bør stillast krav om at alle ordensvakter må gå gjennom kurs. Det er etter forbundet si oppfatning ingen grunn til å ha ulike reglar om dette. Politiet bør også etter *HRAF*'s meining kunne gi pålegg om kor mange ordensvakter det skal vere.

*Drammen kommune* meiner kommunen bør kunne knyte som vilkår til løyvet at staden har ordensvakt.

Departementet er einig med *JD* i at det her er fleire uavklarte spørsmål. Likevel finn vi grunn til å understreke at erfaringane med dagens ordning er svært gode. Men departementet ser at det kan vere behov for å avklare ein del forhold rundt spørsmålet om ordensvakter, og vi er einige med *JD* i at dette bør skje i forskrifts form. Departementet foreslår derfor at § 16 får ein forskriftsheimel som gir departementet moglegheit til å utforme nærare reglar om ordensvakter.

### 17.4 Straff

---

*Foreningen Bedre Uteliv* peikar på at straff ikkje har vore brukt etter det foreininga kjenner til. Straffeaksjonar bør bli regelen, og ikkje unntaket. Etter foreininga si oppfatning bør straff i dei fleste tilfelle erstatte inndraging.

*Bergen kommune* ber departementet klargjere kva for konsekvensar det får dersom ein serveringsstad ikkje held plikta i § 14 om å melde inn til kommunen eventuelle endringar ved serveringsstaden.

Departementet er einig med *Bergen kommune*. Vi foreslår derfor eit tillegg i straffeføresegna. Departementet er også einig med *Foreningen Bedre Uteliv* i at handhevande myndigheit i større grad bør vurdere alternative reaksjonsformer.

## 18 Økonomiske og administrative konsekvensar

### 18.1 Innleiing

---

Den foreslåtte endringa i omfanget av løyveplikta vil føre til at ei større mengd verksemder som tidlegare ikkje hadde løyve, no fell inn under løyveplikta. Det finst ikkje tilgjengelege statistikkar på kor mange kioskar som finst, og det er dermed vanskeleg å anslå både kor mange kioskar som finst, og kor mange av desse igjen som sel pølser. Nærings- og handelsdepartementet legg likevel til grunn at det vil vere ein auke i talet på nye verksemder som no fell inn under løyveplikta etter lova. Samtidig foreslår departementet at desse nye løyvepliktige verksemdene skal kunne drive vidare utan å søkje om løyve. Først når det kjem ei endring i drifta, blir løyveplikta utløyst. Det er dermed lagt opp til at kommunens meirarbeid som er knytt til desse til løyvesøknadene, skal kome gradvis. Men under drifta vil krava til vandel gjelde, samtidig som kommunen har rett til å kontrollere staden i tråd med reglane i lova.

I første omgang blir det berre kommunens etterfølgjande høve til kontroll som blir utvida. Høvet til å gå inn og kontrollere stader er likevel frivillig. Kvar enkelt kommune kan dermed sjølv regulere i kva grad desse nye løyvepliktige stadene skal kontrollerast.

Det er eit forholdsvis stort apparat som blir sett i gang når det blir søkt om serveringsløyve. Både kommuneadministrasjonen og andre offentlege etatar som politiet og skatteetaten er pålagde oppgåver etter lova. I tillegg avlegg dagleg leiar etablerarprøven, med dei ressursane dette krev både til opplæring og prøveavlegging. Den totale arbeidsbelastninga ved utskriving av serveringsløyve til dei større og dei mindre serveringsstadene blir rekna for å vere omtrent lik. Informasjon frå kommunane viser at den totale arbeidsbelastninga knytt til forvaltninga av regelverket er svært varierende frå kommune til kommune. Det er store variasjonar i talet på serveringsstader i kvar enkelt kommune, men kostnadene knytte til serveringslova utgjør totalt sett ein liten del av kommunens utgifter.

For å belyse størrelsen på utgiftene som er knytte til kvar enkelt søknad, hentar departemen-

tet følgjande frå *Ot.prp. nr. 55 (1997-98) om lov om serveringsvirksomhet*, punkt 16.1:

Det foreligger f eks ingen landsoversikt over årlig antall søknader om overnattings- og serveringsbevilling, og det vil være et relativt omfattende arbeid å lage en slik oversikt. Her er det store variasjoner fra kommune til kommune. Det er også problematisk for den enkelte kommune som bevillingsmyndighet å kvantifisere hvilke kostnader de i dag har i forbindelse med behandling av bevillingssøknader etter hotelloven. Dette skyldes bl a at saker etter hotelloven kun utgjør en brøkdel av den totale saksmengde og at kommunenes saksbehandlere hovedsakelig er opptatt med andre arbeidsoppgaver. I enkelte kommuner skiller det heller ikke mellom behandling av bevillingssøknader etter hotelloven og alkoholloven. Den enkelte saksbehandlers behandlingstid på bevillingssøknader varierer fra kommune til kommune avhengig av bl.a. kommunens størrelse og hvor effektive saksbehandlingsrutiner som er etablert.

Det er tilsvarende problematisk å beregne konkrete kostnader for andre offentlige organer som er involvert i behandlingen av en bevillingssøknad, slik som f eks politiet, næringsmiddeltilsynet, skatte- og avgiftsmyndighetene, tollmyndighetene o.l. Begrunnelsen for dette er den samme som nevnt overfor i forhold til kommunene.

Desse vurderingane er skrivne med utgangspunkt i den gamle hotellova, men dei gjeld tilsvarende for arbeidet i samband med serveringslova. Det er likevel ikkje tvil om at det knyter seg kostnader til dagens løyvesystem både for det offentlege og for dei næringsdrivande. I den grad kommunen vel å gjennomføre den grundigare søknadsbehandlingsa som er skissert i § 8, vil kvar enkelt søknad også krevje større ressursar.

### 18.2 Konsekvensar for det offentlege

---

Det eksisterer ca. 6 000 restaurantar som må ha serveringsløyve etter gjeldande serveringslov. (Kjelde: Statistisk Sentralbyrås statistikk over

hotell- og restaurantverksemd, 2005.) I tillegg finst det ei mengd gatekjøkken, storkioskar og kafear som etter lova også må ha løyve. Ifølgje tal frå Statistisk Sentralbyrå er det dessutan i underkant av 1300 bensinstasjonar i Norge (Strukturstatistikk, Varehandel, Hovudtal for føretak etter næringsshovudgruppe. 50.5 Detaljhandel med drivstoff til motorvogn), og ein går ut frå at temmeleg mange av desse sel pølser og/eller gatekjøkkenmat og dermed fell innanfor virkeområdet for serveringslova.

I Ot.prp. nr. 55 (1996-97) vart det anslått at effektiv saksbehandlingstid på ein løyvesøknad var to timar. Dette var utrekningar som var laga ut frå den dåverande hotellova, men departementet legg til grunn at dei same forholda gjer seg gjeldande etter løyvesystemet i serveringslova. I tillegg går det noko tid på å organisere avlegginga av etablerarprøven. Kommunen har fått høve til å ta eit gebyr på kr 300 i samband med denne prøven, men fleire kommunar melder at det ikkje er nok til å dekkje kostnadene. Talet på søknader som årleg blir behandla i kvar kommune, varierer sterkt, og det finst heller inga landsoversikt over talet på søknader per år.

Endringsforslaget medfører ein auke i talet på søknader for dei fleste kommunar, men det må takast utgangspunkt i at belastninga med søknader vil bli omtrent som i dag. Samtidig foreslår departementet ei utviding i forhold til dei krava som skal kunne stillast til søknaden, og den kretsen av personar som skal kunne vandelsvurderast. Men etter § 8 andre ledd i lovforslaget er det opp til kommunen å vurdere om det er behov for og ønskjeleg å krevje ekstra opplysningar i tilknytning til søknaden om serveringsløyve. Desse forholda kan medføre auka arbeidsbelastning for kommunen.

Kommunelova har reglar som gjer at kommunen kan velje å samordne utøvinga av løyvemynigheita med andre kommunar. Det kan spare kommunane for tid og ressursar.

Harmoniseringa med enkelte føresegner i alkohollova kan også føre til enklare saksbehandling. Totalt sett legg departementet til grunn at arbeidsbelastninga vil gå noko opp i dei fleste kommunar.

Politiet har etter gjeldande rett høve til å stengje ein serveringsstad for inntil fire dagar, jf. § 17, mellom anna av omsyn til ro og orden. Politiet har også heimel til å krevje ordensvakt og å krevje at det blir gjennomført kurs for ordensvakter, jf. § 16. Departementet foreslår eit nytt ledd i føresegna om ordensvakter der politiet får heimel for å vise bort ein person for lengre tid. Departementet kan ikkje sjå at forslaget vil medføre auka ressursbehov hos politiet, då politiet også i dag er til stades i konflikhtar på serveringsstaden. Forslaget krev derfor ikkje at politiet er til stades i større grad, og § 16, tredje ledd gir ikkje politiet ei handlingsplikt, men ein sjanse til å løyse ein situasjon på ein meir formålstenleg måte. Ved å vise bort ein gjest for lengre tid vil ein prøve å unngå bråk i den perioden. Tanken med endringa er ikkje ei auka byrde, men ein ressursparande sjanse.

### 18.3 Konsekvensar for dei næringsdrivande

---

For dei næringsdrivande som fell inn under virkeområda i lova, medfører revisjonsforslaget at kommunen kan krevje meir omfattande opplysningar og dokumentasjon ved søknad om serveringsløyve. For dei fleste vil dette likevel vere opplysningar som alt finst i skriftleg form, og det vil derfor ikkje krevje store ressursar.

Forslaget om å gi politiet moglegheit til å stengje ein stad i inntil sju dagar i staden for fire dagar, kan få store konsekvensar for kvar enkelt som blir ramma. Omsetninga kan bli borte i sju i staden for fire dagar, mens faste kostnader som lønn, leige osv. likevel går sin gang. Samtidig kan ein utvida stengingsperiode medføre at matvarer må kastast. Departementet reknar med at dette høvet vil bli brukt i lita utstrekning, og at berre særskilt grove overtramp vil medføre stenging i opptil sju dagar. For den seriøse næringsdrivande vil denne endringa derfor ikkje medføre store konsekvensar.

## 19 Merknader til kvar enkelt føresegn

### *Til § 2 «Lovens virkeområde»*

Omfanget av virkeområdet i § 2 etter gjeldande rett er omtala ovanfor. Departementet foreslår at lovteksten i § 2 *første ledd* blir utvida noko, ved at «alle» blir lagt til framfor ordet «serveringssteder». Med denne endringa er det ikkje meininga å gjere store realitetsendringar i innhaldet i føresegna, men departementet vil markere at unntaket for sal av varme pølser blir oppheva. Det er berre servering som er omfatta av lova, og det må derfor gjerast ei avgrensing mot sal av matvarer. I ordet servering ligg det eit kriterium om at maten skal bli bydd fram til fortæring på staden.

Bortsett frå unntaket for pølser er tidlegare praksis og utsegner som var knytte til virkeområdet for serveringslova, framleis relevante. Eksempel på verksemder som fell inn under lova, er såleis pubar, restaurantar, kafear og liknande, og gatekjøkken, potetvognar, større kioskar og bensinstasjonar osv., dersom desse serverer mat/drikke. Både servering innan- og utandørs er omfatta. Likeins er servering etter sjølvbeteningsprinsippet omfatta. Dersom bedrifta held servise og/eller bestikk i samband med serveringa, vil det normalt vere eit sikkert kriterium på at staden kan reknast som ein serveringsstad. Om det finst sitjeplassar eller bord, er derimot ikkje rekna for å vere eit avgjerande kriterium. Cateringverksemd fell utanfor virkeområdet for lova, sidan maten blir laga på ein annan stad enn der serveringa føregår. Eksempel på verksemder som ikkje vil bli omfatta av omgrepet, er sal av innpakka bagettar, bollar og liknande, for eksempel frå daglegvarehandel, med mindre verksemda har karakter av ein serveringsstad.

### *Til § 3 «Bevilling»*

§ 3 tredje ledd er ny. Med heimel i *tredje ledd* kan kommunen setje som vilkår for løyvet at krava i §§ 3 og 5 blir oppfylte innan ein nærare fastsett tidsfrist. Det er opp til kommunane å avgjere kor lang frist som skal setjast. Fristen bør vere relativt kort, i og med at det blir rekna som nødvendig å oppfylle krava i §§ 3 og 5 for å sikre forsvarleg drift av ein serveringsstad. Dersom vilkåret ikkje er innfridd innan den fristen kommunen set, må serve-

ringsstaden stengje straks. Regelen er ein «kan»-regel og er ikkje meint å vere den ordinære framgangsmåten, men ein sikkerhetsventil for dei tilfella då hovudregelen i lova vil medføre urimeleg belastning for drivaren.

### *Til § 4 «Daglig leder»*

Føresegna gjeld overfor alle serveringsstader. Dette inneber ei viss utviding i forhold til gjeldande rett, i og med at ein foreslår at unntaket for sal av pølser blir oppheva. Også pølsekioskar må etter forslaget utpeike ein dagleg leiar. Nemninga styrer er skifta ut med nemninga dagleg leiar. Dette er gjort for å trekkje eit klarare skilje mellom serveringslova og skjenkjestyrrar i alkohollova. Begge lover har krav om å peike ut ein «styrer». Oppgåvene er likevel forskjellige, og namnet på stillinga bør av denne grunn ikkje vere identisk. Omgrepsendringa medfører inga realitetsendring.

*Andre ledd* om avløysar (stedfortreder) blir oppheva.

### *Til § 5 «Krav om etablererprøve»*

I føresegna er omgrepet «styrer» bytt ut med omgrepet «daglig leder», sjå § 4.

### *Til § 6 «Krav til vandel»*

#### *Innverknad*

Det blir understreka at det er dei reelle forholda som skal leggjast til grunn når det blir avgjort kven som skal vandelsvurderast. Etter § 6 i forslaget skal alle personar med «vesentlig innflytelse på driften av virksomheten» vandelsvurderast. Denne formuleringa gir kommunen sjanse til å gå inn i den konkrete situasjonen, og på bakgrunn av den kartlegge kven som har vesentleg innverknad, og som dermed må vandelsvurderast.

I enkelte tilfelle kan det på grunn av nært samhoer mellom eigaren og andre personar vere grunnlag for å rekne med at andre enn den oppgitte eigaren har vesentleg innverknad på verksemda. Denne innverknaden kan byggje på familieband, på vennskap eller på forretningsforhold. Som eksempel på det siste kan nemnast enkelte typar personlege kredittavtalar som i realiteten gir

kreditor stor innverknad over debitor. I så fall gjeld vandelskrava tilsvarende for desse. Innverknaden kan også vere grunnlagt i at vedkomande har eigarinteresser, tek inn noko avkastning og/eller har noko innverknad i kraft av leiarstilling.

I andre ledd presiserast denne persongruppa ytterlegare. Den som er «leder» og derfor har vesentlig innverknad skal vandelsvurderast. «Leder» er i denne samanheng andre personar enn dagleg leiar i første ledd. Verksemda kan ha andre sentrale personar med innverknad, og føresegna opnar for vandelsvurdering av desse. Som eksempel kan nemnast kokk med slik innverknad eller ein økonomisjef.

For å lette bruken av føresegna er det rekna opp nokre persongrupper som alltid skal vandelsvurderast. Denne lista er likevel ikkje fullstendig.

#### *Løyvehavar*

Løyvehavar er den personen som driv serveringsstaden for si rekning, jf. § 3 første ledd. Løyvehavar kan vere ein fysisk eller ein juridisk person. Der som løyvehavar er ein juridisk person, kan det for eksempel vere aktuelt å vandelsvurdere styreleiareren.

#### *Dagleg leiar*

Omgrepet «styrer» er endra til «daglig leder», jf. § 4. Dagleg leiar er den fysiske personen som har det reelle ansvaret for den daglege drifta av serveringsstaden. Kva for stillingsnemning vedkomande har, har i denne samanhengen ingen ting å seie, fordi det er det faktiske ansvaret og arbeidet han/ho gjer, som er avgjerande i forhold til omgrepet.

#### *Det materielle innhaldet*

Det materielle innhaldet i vandelsføresegna er utvida ved at føresegna har fått ei tilvising til anna lovgiving generelt, samtidig som spesielt nemnde lover kjem fram i ei opprekning. Dette betyr at det ikkje lenger er berre straffelagde lovbrøt som inngår i vandelsvurderinga, men også andre brøt på lovgivinga, så sant dei er uforlikelege med drift av serveringsstad.

#### *Lovbrøtet*

Lovbrøtet må vere «uforenlig med drifta av virksomheten». Ikkje alle lovbrøt vil få innverknad i vurderinga av om serveringsløyve skal nektast eller tilbakekallast. Lovbrøtet må vere av ein slik karakter at vedkomande kan reknast som uskikka til å drive serveringsverksemd. Det betyr likevel

ikkje at lovbrøtet må vere gjort i relasjon til serveringsverksemd. Vidare må lovbrøtet ha ein viss dimensjon som ut frå ei heilskapsvurdering gjer vedkomande uskikka til å drive serveringsverksemd. Avgjerande faktorar for om eit lovbrøt kan medføre at løyve blir nekta/serveringsstaden stengd, er kor grovt lovbrøtet er. Eit enkelt lovbrøt åleine vil sjeldan medføre nekting eller stenging. Talet på brøt er derfor også svært relevant i forhold til løyvespørsmålet.

#### *Eigarskap*

Kva som ligg i å «eie en vesentlig del av virksomheten», må avgjerast konkret. Det avgjerande er ikkje berre kor stor eigardel den aktuelle personen sit med, men også korleis dei andre eigarinteressene er fordelte. I ansvarlege selskap (ANS) kan det vere aktuelt å undersøkje alle deltakarane.

I denne samanhengen er det ikkje berre direkte eigarskap som er avgjerande, men også eigarskap via andre. For eksempel kan ein person som eig ein vesentleg del av selskap A, som igjen eig ein vesentleg del av selskap B, reknast for å ha ei vesentleg eigarinteresse i selskap B utan å eie nokon del i B direkte.

På den andre sida må ikkje eigaren av bygningen der verksemda ligg, oppfylle krava, dersom eigaren ikkje er knytt til drifta på ein slik måte at § 6 av den grunn krev at han må tilfredsstillе vandelskrava.

Med «avkastning» blir det sikta til fordelar ein person får som følgje av tilknytning til serveringsstaden. I dei fleste tilfelle er det tale om rett til pengar. Ein person kan for eksempel ha rett til ein del av overskotet fordi vedkomande har skote inn kapital i verksemda, men ikkje fått stilling som medeigar. I andre tilfelle kan ein person ha krav på bestemte rettar, f.eks. billig bustad eller billige lån. Også rett på slike fordelar kan vere grunnlag for å vandelsvurdere vedkomande.

Med «oppebærer» er det meint at vedkomande har rett til avkastninga, uansett kva slags grunnlag denne retten byggjer på. Det er ikkje avgjerande om avkastninga er utdelt eller motteken. Lønns-mottakarar eller personar som mottok pengar i form av husleige, renter eller avdrag på lån, betaling av varer osv., er ikkje omfatta av omgrepet «oppebærer», om ikkje utbetalingane er så høge at det er grunn til å tru at det reelt sett er ei utdeling av avkastning frå verksemda. Som eksempel på det siste kan nemnast eit selskap som eig serveringslokale og leiger dette ut til ein svært høg pris til eit driftsselskap.

Kva som er meint med ein «vesentlig del» av avkastninga, kjem an på ei konkret vurdering der mellom anna storleiken på serveringsstaden og omsetninga spelar inn.

#### Beviskravet

Det er ikkje gjort endringar i beviskravet.

#### Til § 7 «Konsolidering av eierandeler»

Føresegna blir tilpassa endringane i § 6 i lovforslaget. I tillegg blir det foreslått ny nr. 3) for å fange opp svogerskap.

#### Til § 8 «Krav til søknaden»

Søknaden om serveringsløyve skal vere skriftleg og innehalde opplysningar som nemnt i bokstav a) til e). Sjå nærare i Ot.prp. nr. 55 (1996-97) for ei beskriving av desse punkta. Bokstav c) har fått eit tillegg om at søknaden skal innehalde namn og adresse på dei som skal vandelsvurderast etter § 6 der personkretsen blir utvida.

I samband med søknadsbehandlinga kan kommunen i samsvar med *nytt andre ledd* krevje ytterlegare dokumentasjon. Kommunen kan etter denne føresegna *bokstav a)* krevje leigekontrakt. Dette gjeld leigekontrakt til den adressa løyvet blir søkt for. Leigekontrakten skal i tilfelle leverast i bekrefta kopi og vere underskriven av partane i saka. Den månadlege leiga skal gå fram av kontrakten. Dersom løyvesøkjar sjølv eig lokala, kan det i staden leggjast ved annan dokumentasjon som verifiserer eigarforholdet.

Kommunen kan etter *bokstav b)* krevje at det blir lagt fram ein finansieringsplan. Finansieringsplanen skal gi ei oversikt over korleis kjøpet av serveringsstaden er finansiert. Storleiken på eventuell egenkapital, ordinære banklån, kassakredittar, privatlån og innskott frå medeigarar skal gå fram av finansieringsplanen. Det skal vidare gå fram kor stor del som blir rekna som tingsinnskot. Også andre finansieringsformer skal gå fram av planen. Omgrepet har likevel ikkje eit klart definert formelt innhald, og finansieringsplanen kan vere enkelt utforma der det ikkje ligg føre kompliserte finansieringsmåtar.

I samsvar med *bokstav c)* kan det også krevjast at det blir lagt fram driftsbudsjett. Budsjettet viser normalt neste års forventa utgifter og inntekter, og er først og fremst eit hjelpemiddel for å føre kontroll med resultat, kostnader og inntekter i verksemda. På utgiftssida vil budsjettet vise forventa kostnader i samband med varekjøp, lønnskostnader, feriepengar og driftskostnader så som husleige, elektrisitet, reingjering, forsikring, revisjon

og offentlege avgifter. Oppgiving av forventa lønnskostnader kan gi ein indikasjon på kor mange tilsette serveringsstaden reknar med å ha. På inntektssida gir budsjettet opp forventa varesal (rekna ut frå forventa belegg) og bruttoforteneste.

Det er ikkje sett nærare krav til korleis eit driftsbudsjett skal sjå ut, og budsjetta kan dermed variere i omfang og utforming. Budsjett kan ikkje nødvendigvis gi riktige signal om den komande økonomien til verksemda. Utviklinga kan gå i ei anna retning enn det løyvesøkjar har lagt til grunn, eller det kan vere vanskeleg å hente ut relevant informasjon frå eit budsjett sidan dette ofte krev spesialkompetanse.

I samsvar med *bokstav d)* kan kommunen også krevje at det blir lagt fram eit likviditetsbudsjett. Driftsbudsjettet (eller bedriftsbudsjettet) ligg i botnen for eit likviditetsbudsjett. Likviditetsbudsjettet skal vise forventa inn- og utbetalingar i perioden, slik at det kan godtgjerast at verksemda kan skaffe midlar til den faste drifta.

Viss kommunen ber om desse dokumenta, er det ein føresetnad at han har kompetanse til å setje seg inn i dei. Ønskjer kommunen å sjå dokumenta, kan det vere aktuelt å knyte til seg fagpersonar i enkelttilfelle. Blir finansieringsplan og budsjett lagde fram for kommunen, ligg det implisitt at dokumenta blir lagde til grunn i avgjerda. Kommunen «godkjenner» på denne måten til ein viss grad opplysningane som kjem fram. Det blir dermed vanskelegare å bruke opplysningar som kjem fram i ein finansieringsplan eller eit budsjett, som argument for å stengje ein serveringsstad på eit seinare tidspunkt. Dette stiller krav til kommunen si vurdering av framlagd dokumentasjon i søknaden.

I samsvar med *tredje ledd* må kommunen krevje opplysningane utan ugrunna opphald etter at søknaden er innkomen. Kommunen bør be om opplysningane etter andre ledd så raskt som mogleg. Føresegna i tredje ledd er ikkje meint som eit middel til å bruke føresegna i andre ledd til å trenere søknadsbehandlinga.

I *fjerde ledd* er det teke inn ei avgrensing i forhold til opplysningar med teieplikt i børsnoterte selskap.

#### Til § 11 «Opplysnings- og meldeplikt»

Føresegna i *første ledd* har fått eit tillegg ved at Likestillings- og diskrimineringsombodet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda er inkluderte i opprekninga av organ som utan hinder av teieplikt har opplysnings- og meldeplikt. Tilvisinga til næringsmiddeltilsynet er tilpassa lovendring på området, og det står no «Mattilsynet».



Det er vidare foreslått ei endring i *andre ledd* om informasjonsplikt om forhold som har noko å seie for «vurderingen av om stedet bør stenges etter §§ 18 eller 19». Tillegget betyr ikkje ei realitet-sendring i forhold til gjeldande rett. I § 11 blir i dag ordlyden «betydning for bevillingsspørsmålet» brukt. «Bevillingsspørsmålet» peikar både på det å gi og det å ta løyve. Den utvida lovteksten er berre ei klargjerande presisering.

#### Til § 13 «Kontroll»

*Tredje ledd* er nytt og heimlar politiet sin rett til å krevje tilgjenge til serveringsstaden for å utføre nødvendig kontroll ved mistanke om lovbrøt.

#### Til § 14 «Melding om endringer ved serveringsstedet»

Omgrepet «styrer» i *første ledd a)* er endra til «daglig leder» i tråd med endringane i § 4. Elles er føresegna uendra.

#### Til § 15 «Åpningstider»

*Første ledd* i føresegna er endra slik at det er opp til kvar enkelt kommune sjølv å fastsetje opningstider for dei serveringsstadene som ligg i kommunen. Normalopningstida er dermed fjerna.

Dersom kommunen ikkje regulerer opningstidene, kan ein serveringsstad halde ope så lenge verksemda sjølv finn det formålstenleg. Kommunen blir dermed tvinga til å vurdere behovet og forholda i kvar enkelt kommune og fastsetje opningstidene på dette grunnlaget. Ulike forhold i forskjellige kommunar kan tale for ulik regulering.

Kommunen kan fastsetje ulike opningstider for ulike delar av bransjen. Det kan for eksempel vere ønskjeleg at restaurantar og pubar blir stengde tidlegare enn pølsekiokane. Men kvar bransje må som hovudregel regulerast likt. Dersom enkelte stader blir regulerte særskilt, må det vere særlege grunner til dette.

§ 15 *tredje ledd* er endra som følgje av endringa i første ledd.

Utover opphevinga av normalopningstida for serveringsstader blir det foreslått at føresegna skal stå som før. Tidlegare fråsegner og praksis knytt til gjeldande § 15 andre til fjerde ledd er dermed framleis relevante.

Det er gitt overgangsføresegner inntil lokale forskrifter er på plass, jf. romertall II.

#### Til § 16 «Ordensvakter og bortvisning av gjester»

*Andre ledd* er nytt og heimlar høve til å gi nærare reglar om godkjenning av ordensvakter i forskrift. Forskrifta kan for eksempel gi nærare reglar om

eventuell vandelskontroll av søkjarar, kva for opplysningar som kan krevjast ved søknad, relevante grunnar for nekting, kva som kan vere opphøyrsgrunnar, og eventuelt om ei godkjenning kan givast berre til enkeltpersonar eller også til føretak.

*Tredje ledd* er nytt og heimlar rett til å vise bort gjester som fleire gonger anten har forbrote seg mot ordensreglane for serveringsstaden, eller som har forstyrra ro og orden i verksemda. Retten til å nekte gjester tilgjenge opnar berre for bortvising i særlege tilfelle. Avgjerd om bortvising er det politiet som tek. Departementet vil likevel understreke at avgjerda må vere sakleg grunnitt og ikkje ha karakter av straff. Avgjerda med grunniving skal vere skriftleg, og må opplyse kor lenge utestenginga varer.

#### Til § 17 «Politiets adgang til midlertidig stenging»

Det er foreslått at heimelen blir utvida til sju dagar.

#### Til § 18 «Suspensjon av bevillingen»

*Første ledd* er justert slik at «inntil vidare» er erstatta av «midlertidig». Endringa klargjer forskjellen til andre ledd, der suspensjon kan skje «inntil vidare».

Etter *andre ledd* får kommunen heimel til å stengje ein serveringsstad inntil vidare dersom dette er nødvendig for å stanse lovbrøt. Det er drifta av serveringsstaden som må vere i strid med regelverket, jf. § 6. Dersom dagleg leiar, eigar eller andre som har vesentleg innverknad på drifta av serveringsstaden, har utført lovbrøt som ikkje har tilknytning til sjølve drifta, har kommunen ikkje heimel til å stengje serveringsstaden mellombels. Når forholda er retta opp igjen, vil vilkåret om at stenging må vere nødvendig for å «stanse lovbrudd», ikkje lenger vere oppfylt, og kommunen må oppheve stenginga. Serveringsstaden kan heller ikkje stengjast mellombels etter dette alternativet på grunnlag av fare for lovbrøt. Lovbrøtet må faktisk ha skjedd før serveringsstaden kan stengjast mellombels. Lovbrøtet må vidare vere av ein slik karakter at det kvalifiserer til straff eller administrative reaksjonar etter allmenn eller spesiell lovgiving. Eit eksempel på lovbrøt som kan føre til stenging straks, er for eksempel at kjøkkensjefen bruker smuglarvarer i stor stil.

#### Nærare om forskjellen mellom første og andre ledd

Første og andre ledd er forskjellige i to viktige relasjonar. Første ledd kan berre brukast i ein prosess der ein går ut frå at løyvet skal trekkjast tilbake etter § 19. Andre ledd kan i motsetning til første

ledd også brukast i tilfelle der lovbrøtet kan rettast opp, og der brotet ikkje er slik at det må resultere i tilbakekalling. I tillegg kan andre ledd brukast i tilfelle der lovbrøtet er grovt, men der det ikkje er utført av ein person som fell inn under vandelsføresegna. Forholdet kan i slike tilfelle rettast opp, og løyvet blir ikkje inndrege. Det vil likevel vere behov for eit høve til suspensjon mens forholda blir avklara/retta.

Første og andre ledd markerer ikkje ein eintydig gradsforskjell i regelbrot.

Det er berre lovbrøt som fell inn under vandelskravet i § 6, og som kvalifiserer til straff eller administrativ reaksjon, som kan leggjast til grunn i § 18.

Andre ledd blir brukt for å stanse lovbrøt og har ein lågare terskel enn første ledd. Verksemda kan straks stansast inntil vidare. Det kan deretter blir slutt på lovbrøtet, og verksemda kan opnast igjen, eller kommunen kan vedta å kalle tilbake løyvet, jf. § 19, viss lovbrøtet kvalifiserer til dette.

Andre ledd kan også nyttast i tilfelle der den lovstridige handlinga er gjord av personar som ikkje er ansvarlege for løyvet staden har. Ein tilsett kan ha utført lovstridige handlingar slik at verksemda blir stansa. Det kan i eit slikt tilfelle vere tilstrekkeleg å rette forholdet og gjere nødvendige tiltak mot den som er skyldig i lovbrøtet. Eit forhold som er knytt til annan person enn dei som er omtala i § 6, kan ikkje medføre tilbakekalling av løyve etter § 19, og § 18 første ledd kan derfor ikkje nyttast.

*Til § 19 «Tilbakekall av serveringsbevilling»*

*Andre ledd* er endra noko for å tilpasse endringa i personkretsen for vandelskravet. «Noen tilknyttet

serveringsstedet» skal ein forstå som løyvehavar, dagleg leiar og/eller person som har vesentleg innverknad på verksemda. For å klargjere dette ytterlegare er det gjort ei tilvising til § 6 første ledd i føresegna.

*Til § 21 «Straff»*

*Bokstav e)* er ny og refererer seg til kommunens behov for å motta melding om endringar som er viktige for løyvet.

*Til ikrafttredelses- og overgangsføresegner*

Det følgjer av nr. 1 at lova gjeld frå den tid Kongen fastset.

I nr. 2 til nr. 4 er det gitt overgangsføresegner. Nr. 2 gjeld overgangen mellom gjeldande opningstider og kommunalt fastsette opningstider etter § 15 første ledd i lova. Gjeldande opningstider står i inntil eitt år etter at denne endringslova trer i kraft.

Endringa i § 2, jf. § 3 medfører at fleire serveringsstader vil falle inn under løyveplikta. Det vil medføre at mellom anna ei rekkje tradisjonelle kioskar må ha løyve. Overgangsføresegna i nr. 3 gjer at alt etablerte verksemder kan drive vidare utan å søkje løyve. Dette gjeld sjølvsagt berre verksemd som var løyvefri før lova tok til å gjelde. Verksemda skal betraktast som om ho har løyve, og må vidare framover følgje lova på same måte som verksemder med serveringsløyve. Dette betyr at for eksempel brot på vandelsføresegna kan medføre inndraging av rett til å drive serveringsverksemd.

Overgangsføresegna i nr. 4 gjer at dagleg leiar for verksemder som er i gang, ikkje treng avleggje etablerarprøve så lenge verksemda hans/hennar knyter seg til noverande rettssubjekt. Ved eit framtidig skifte må det avleggjast etablerarprøve.

Nærings- og handelsdepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under på eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 55 om serveringsvirksomhet (serveringsloven).

---

**Vi HARALD**, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 55 om serveringsvirksomhet (serveringsloven) i samsvar med eit vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 55 om serveringsvirksomhet (serveringsloven)

#### I

I lov 13. juni 1997 nr. 55 om serveringsvirksomhet (serveringsloven) skal det gjerast desse endringane:

§ 2 første ledd skal lyde:

Loven gjelder etablering og drift av *alle* serveringssteder der det foregår servering av mat og/eller drikke og hvor forholdene ligger til rette for fortæring på stedet.

§ 3 nytt tredje ledd skal lyde:

*Kommunen kan sette som vilkår for bevilningen at krav i §§ 3 og 5 oppfylles innen en nærmere fastsatt tidsfrist.*

§ 4 skal lyde:

§ 4 *Daglig leder*

Serveringsstedet skal ha en *daglig leder* som har det reelle ansvar for den daglige drift av serveringsstedet. *Daglig leder* må være *myndig*.

§ 5 første ledd skal lyde:

Serveringsstedets *daglige leder* må ha gjennomført en etablererprøve.

§ 6 skal lyde:

§ 6 *Krav til vandel*

Bevillingshaver, *daglig leder* og personer som *har vesentlig innflytelse på virksomheten, må ha utvist uklanderlig vandel i forhold til straffelovgivningen, skatte- og avgiftslovgivningen, regnskapslovgivningen, lov om forbud mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv. Personer som nevnt i første punktum må heller ikke ha begått lovbrudd i forhold til annen lovgivning på en måte som vil være uforenlig med drift av serveringssted.*

*Person som eier en vesentlig del av virksomheten eller av selskap som driver virksomheten eller som oppbærer en vesentlig del av dens avkastning eller i*

*kraft av sin stilling som leder har vesentlig innflytelse på den, vil alltid anses å ha vesentlig innflytelse på virksomheten.*

*Ved vurderingen av bevillingshavers og andre personers vandel etter første ledd kan det ikke tas hensyn til forhold som er eldre enn fem år.*

§ 7 skal lyde:

§ 7 *Konsolidering av eierandeler*

I vurderingen av om en person *har vesentlig innflytelse på virksomheten*, regnes vedkommendes eierandeler eller stemmer sammen med eierandeler eller stemmer som tilhører følgende personer:

- 1) ektefelle eller person som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold,
- 2) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje samt søsken,
- 3) *ektefelle til person som nevnt i nr. 2 eller person som bor i ekteskapslignende forhold sammen med person som nevnt i nr. 2.*

§ 8 skal lyde:

§ 8 *Krav til søknaden*

Den som vil etablere et serveringssted skal sende skriftlig søknad til kommunen. Søknaden skal inneholde følgende opplysninger:

- a) navn og adresse på den for hvis regning serveringsstedet skal drives. Dersom serveringsstedet drives av en juridisk person, skal det også gis opplysninger om organisasjonsnummer og eiersammensetning,
- b) angivelse av det sted hvor serveringsstedet skal drives,
- c) navn og adresse på *daglig leder* og personer som etter § 6 *har vesentlig innflytelse på virksomheten*,
- d) dokumentasjon av faglige kvalifikasjoner i henhold til § 5,
- e) skatteattest for den for hvis regning serveringsstedet skal drives.

*I tillegg kan kommunen, når den finner det påkrevet, kreve fremlagt:*

- a) *leiekontrakt,*
- b) *finansieringsplan,*
- c) *driftbudsjett og*
- d) *likviditetsbudsjett.*

*Opplysningene som nevnt i andre ledd må kreves uten ugrunnet opphold etter at kommunen har motatt søknad om serveringsbevilling.*

*Serveringssteder som er børsnoterte, plikter ikke å legge frem informasjon som er taushetsbelagt etter verdipapirhandelloven og børsloven med forskrifter.*

§ 11 skal lyde:

§ 11 *Opplysnings- og meldeplikt*

Politiet, skatte- og avgiftsmyndighetene, tollmyndighetene, *Mattilsynet*, Arbeidstilsynet, *Likestillings- og diskrimineringsombudet* og *Likestillings- og diskrimineringsnemnda* plikter uten hinder av taushetsplikt å gi de opplysninger som kommunen anser nødvendige for behandling av saker etter denne lov.

Dersom politiet, skatte- og avgiftsmyndighetene, tollmyndighetene, *Mattilsynet*, Arbeidstilsynet, *Likestillings- og diskrimineringsombudet* eller *Likestillings- og diskrimineringsnemnda* avdekker forhold som de har grunn til å anta har vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet eller i vurderingen av om stedet bør stenges etter §§ 18 eller 19, plikter de av eget tiltak og uten hinder av taushetsplikt, å informere kommunen om dette.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om opplysnings- og meldeplikten.

§ 13 nytt tredje ledd skal lyde:

*Politiet kan foreta nødvendig inspeksjon av serveringssteder ved mistanke om lovbrudd knyttet til serveringsvirksomheten.*

§ 13 noverande tredje ledd blir fjerde ledd.

§14 første ledd bokstav a skal lyde:

- a) *skifte av daglig leder,*

§ 15 nytt første ledd skal lyde:

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

§ 15 tredje ledd skal lyde:

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

I § 16 skal overskrifta lyde:

§ 16 *Ordensvakter og bortvisning av gjester*

§ 16 nytt andre og tredje ledd skal lyde:

*Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om godkjenning av ordensvakter.*

*Personer som gjentagne 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 utstengingen skal vare. Beslutning om bortvisning foretas av politiet.*

§ 17 første ledd skal lyde:

Politiet kan stenge et serveringssted for inntil *syv* dager dersom det er nødvendig:

- a) for å stanse forstyrrelser av den offentlige ro og orden eller når omstendighetene gir grunn til frykt for slike forstyrrelser,
- b) for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet,
- c) for å avverge eller stanse lovbrudd.

§ 18 skal lyde:

§ 18 *Suspensjon av bevilling*

Kommunen kan straks sette en serveringsbevilling ut av kraft *midlertidig* dersom dette er nødvendig for å avverge eller stanse lovbrudd, og det er skjellig grunn til å tro at bevillingen vil bli kalt tilbake etter § 19, eller at bevillingshaveren vil bli fradømt retten til å drive serveringsstedet etter straffelovens § 29 første ledd b).

*Kommunen kan straks stenge et serveringssted inntil videre dersom dette er nødvendig for å stanse brudd på lovgivning som nevnt i § 6 første ledd. Slik stenging skal opphøre når forholdene som lå til grunn for stengingsvedtaket, er rettet.*

§ 19 andre ledd skal lyde:

I vurderingen av om serveringsbevilling bør tilbakekalles skal det blant annet legges vekt på overtredelsens art, overtredelsens grovhet, om det foreligger gjentagelser, om *noen* tilknyttet serveringsstedet, *jf. § 6 første ledd* kan klandres for overtredelsen og hva som er gjort for å rette opp forholdet.

§ 21 første ledd ny bokstav e skal lyde:

- e) *unnlater å melde endringer til kommunen etter § 14.*

## II

1. *Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.*
  2. *Gjeldende åpningstidsbestemmelser ved ikrafttreddelsen av denne endringslov gis virkning inntil det er fastsatt kommunale forskrifter, dog ikke lenger enn ett år.*
  3. *Endringen i § 3 gjelder ikke for serveringssteder som før ikrafttreddelsen av denne loven ikke var omfattet av lovens virkeområde, jf. § 2.*
  4. *Kravet etter § 5 om etablererpøve gjelder ikke for daglig leder i virksomhet som er i drift ved ikrafttreddelsen av denne endringslov.*
- 
-



