

Det Kongelige Nærings- og Handelsdepartement
Postboks 8014 Dep

0030 Oslo

Oslo 26.02.2004

Høringsvar vedrørende forslag til endringer i serveringsloven.

Vi viser til høringsnotat fra Nærings- og Handelsdepartementet av 7. november 2003.

Innledningsvis finner Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL) det formålstjenlig å henvise til noen generelle uttalelser fra departementets høringsbrev.

På sidene 4 og 5 beskrives bakgrunnen for revisjonsforslaget. Det heter bl.a.:

”Bakgrunnen for serveringsloven var den **kriminalitetsutvikling** som har funnet sted i deler av serveringsbransjen, og den **konkurransesvridning** dette medførte”. (vår utheving).

Videre: ” Formålet med revisjonen vil særlig være å sette inn ytterligere tiltak mot **kriminalitetsutviklingen** i bransjen. Virksomheter som **ikke betaler pliktige skatter og avgifter** vil kunne tilby priser som underbyr de seriøse aktører stilbud. Dette skaper problemer for de seriøse aktørene, og medfører konkurransesvridning. Revisjonen skal derfor ivareta de seriøse næringsdrivendes interesser ved å **motvirke kriminaliteten i bransjen**” (vår utheving).

RBL kommer nærmere tilbake til ovenstående både i forhold til endringene som foreslås i §§ 2 og 6.

Vi er kjent med at også alkoholloven er gjenstand for revisjon. Etter hva vi forstår har Hotell- og restaurantarbeiderforbundet (HRAF), i forbindelse med sitt høringsvar vedrørende serveringsloven, tatt til orde for at serveringsloven og alkoholloven bør samordnes til en egen lov som igjen bør være underlagt næringsdepartementet.

RBL kan tiltre dette forslaget. I og med at alkohollovens bestemmelser om skjenking av alkohol mer og mer er blitt en lov som regulerer næringen langt ut over alkohollovens formål, er vi enige med HRAF at en slik samordning kan virke mer oversiktlig, samtidig som den vil kunne gi næringsutøverne et bedre rettsvern, enn hva tilfellet er når de mest sentrale forutsetningene for utøvelse av næring er samlet i to lover.

Basert på ovenstående oppfordrer vi både Sosialdepartementet og Næringsdepartementet til å vurdere en slik samordning, og vi vedlegger derfor også vårt høringsvar til alkoholloven.

RBL har følgende kommentarer til de enkelte endringsforslag fra departementets side:

Ad. § 2. Lovens virkeområde.

Etter samtale med departementet er vi blitt gjort oppmerksom på at det foreligger en trykkfeil i § 2, 2 ledd, første setning, da henvisningen til kap. 4 var falt ut. Dersom vi ikke har oppfattet dette korrekt, ber vi om å bli orientert.

RBLs prinsipale syn

Vi er uenig i det foreslåtte og mener at bevillingsordningen bør opprettholdes for alle serveringssteder.

At det å behandle en søknad om serveringsbevilling krever ressurser kan ikke forsvare at myndighetenes arbeid for å bekjempe kriminaliteten innefor næringen nedprioriteres.

En konsekvens av departementets forslag er videre at kravene til vandel i § 2 ikke skal omfatte serveringsbedrifter uten alkoholserving. Dette er etter RBLs oppfatning helt uakseptabelt.

RBLs holdning underbygges av departementets egen erkjennelse på side 22 i høringsbrevet, hvor det fremgår:

”Departementet er klar over at et rent kontrollsystem ikke vil være et like effektivt virkemiddel som kontroll kombinert med et bevillingssystem.”

På side 18 i høringsbrevet fra departementet heter det bl.a.:

”Konkurransesvridningene medfører at det blir vanskelig å drive seriøst. Hovedformålet med revisjonen er ytterligere **å bekjempe kriminaliteten i serveringsbransjen**, og dermed ivareta de seriøse næringsdrivendes interesse.” (uthevet av oss)

Mulighetene for økonomisk kriminalitet er etter RBLs oppfatning absolutt tilstede også ved serveringssteder uten alkoholbevilling. Vi viser i denne forbindelse til oppslag i Aftenposten onsdag 28. januar 2004, side 4 under tittelen: ”Kebab-penger går trolig til terrorgrupper”.

Slik RBL ser det bør det dessuten være en prioritert oppgave for den enkelte kommune å ha en oversikt over de serveringssteder som finnes enten de omsetter alkohol eller ikke. En rekke av de avisoppslag man har hatt de siste årene er, i tillegg til direkte kriminelle forhold, også knyttet opp til manglende forståelse for det å utøve næringsvirksomhet. Dårlig hygiene og slett behandling av råvarer er eksempler på dette. Det har vist seg at en rekke av de steder som det har vært avdekket kritikkverdige forhold ved, har vært steder som har åpnet opp uten godkjenning fra det offentlige. Etter RBLs oppfatning bør det heller være en prioritert oppgave for myndighetene å utvide, samt å følge opp og praktisere, bevillingsplikten.

Videre er vi av den oppfatning at det i fremtiden vil bli etablert flere og flere former for konsepter for serveringstilbud uten alkoholserving.

Allerede i dag ser vi en tendens til at bensinstasjoner utvider sine tilbud, og blir konkurrenter til den nærliggende veikro. Etablering av kaffebarer og utviklingen av større gatekjøkkenenheter ser også ut til å være en trend.

Endelig ser RBL det uheldige i at man kan skille ut servering med alkohol, for så å etablere et serveringssted uten alkohol ”next door”, jfr. også spekulasjonene rundt røykeloven.

Tendensen bekreftes av en vekst i matvareomsetning fra grossistledet til bedrifter uten alkoholserving.

Norgesgruppen, som har ca. 60 % av omsetningen innenfor storkjøkkenet, opplyser at det er en klar tendens mot enklere mat, populært kalt convenience.

Det opplyses at for 2003 er det en omsetningsøkning til convenience/fast food på 15 %, en økning i fast food til bensinstasjoner på 10 %, mens omsetning til tradisjonell hotell- og restaurantomsetning og kantinevirksomhet viser tilbakegang på henholdsvis 5 % og 10 %.

Vi vedlegger til illustrasjon et utklipp fra fagtidsskriftet Bensinforhandleren for å gi en illustrasjon på utviklingen. Her fremgår det at ”salget av varm mat fortsetter å øke kraftig, og var i 2002 den varegruppen som økte mest på norske bensinstasjoner”. Artikkelen beskriver hvordan salget av bilrelaterte produkter svikter, samtidig som økningen mat/sandwich viser en kraftig økning.

Videre vedlegger vi en kopi av en artikkel i Dagens Næringsliv av 26.11.03 der det fremgår at ”Salget av hamburgere og pizza fra bensinstasjoner har eksplodert,...”. ”Bakgrunnen for økningen er bl.a. økt tilgjengelighet, flere valgmuligheter og at maten er blitt bedre” heter det videre i artikkelen.

At pølsealget i kioskvirksomhet etter hvert også omfatter hamburgere i pølseformat, kan etter RBLs oppfatning ikke være avgjørende for et todelt bevillingssystem. Selve ”pølsebegrepet” er etter hvert godt innarbeidet, og bør fortsatt sette den ”nedre” grense for om virksomheten trenger serveringsbevilling, dette bør også være tilfelle for selv om de selges hamburgerpølser. Utvalget av mat i ”pølseform” vil nok begrense seg selv. Dessuten fremgår det på side 18 i høringsbrevet at avgrensingen av næringsbegrepet bygger på lang fast praksis. Det skulle således ikke by på de helt store problemer å holde denne type virksomhet utenfor serveringsloven.

Dersom bensinstasjoner og andre ønsker å selge kioskvarer og pølser uten å komme i konflikt med åpningstidsbestemmelsene i serveringsloven, må de i tilfelle begrense sitt varespekter. Alternativt kan de innretter seg slik at en del av virksomheten (et utvidet mattilbud) faller inn under serveringsloven og åpningstidsbestemmelsene i denne og et annet som ikke berøres av serveringsloven (kioskavdeling med pølsealg).

Ovennevnte system har visse likhetstrekk med hvordan dagligvarehandelen har innrettet seg ut i fra at de ikke kan selge øl ut over et visst klokkeslett, selv om de holder åpent for salg av sine øvrige varer til et senere tidspunkt.

RBLs subsidiære syn.

Dersom man allikevel skulle opprettholde standpunktet om at serveringsbevillingen bare skal gis til serveringsbedrifter med alkoholserving ser vi ingen grunn til å opprettholde to bevillingsordninger for samme bedrift. Dette særlig fordi man allerede har foreslått å samordne vilkårene og vandelskravene for å få serveringsbevilling, med bestemmelsene i alkoholloven. Dette blir dobbelt arbeid både for bedriften og kommunen. (se nedenfor under vandel)

Ad § 3. Daglig leder.

RBL støtter forslaget om at benevnelsen ”styrer” er skiftet ut med ”daglig leder”. Videre støtter RBL forslaget om at andre ledd vedrørende ”stedfortreder” oppheves.

Ad. § 4 Bevilling.

Det fremgår av forslaget til nytt tredje ledd at kommunen kan sette som vilkår for bevilling at kravene i §§ 3 og 5 oppfylles innen en nærmere fastsatt frist.

RBL legger til grunn at det med dette menes at den frist kommunen måtte sette er realistisk i forhold til å kunne få avlagt etablererprøven.

Ad. § 6. Krav til vandel

RBL er enig i at vandelskravene i serveringsloven og i alkoholloven harmoniseres.

RBL er imidlertid av den oppfatning at harmoniseringen mer skal være rettet inn mot gjeldende bestemmelser i serveringsloven.

Som det fremgår ovenfor er det bekjempelse av **den økonomiske kriminalitet** som er hovedformålet både med serveringsloven, og med herværende revisjonsforslag.

Det heter nederst på side 30 i departementets høringsbrev: ” Formålet med loven er **først og fremst å ramme kriminalitet satt noe i system**” (vår utheving).

Vi viser for øvrig til vedlagte kopi av vår høringsuttalelse til Sosialdepartementet vedrørende endringsforslagene knyttet til alkoholloven. De synspunkter som fremmes der i **pkt. 2.4 Vandel** dekker vårt syn også i forhold til tilsvarende forhold i serveringsloven.

Til forslagets 2. ledd:

I forarbeidene til serveringsloven, Ot.prp. nr. 55 (1996-97) side 38, høyre spalte, heter det bl.a:

” Tidsaspektet er også nevnt som en avgjørende faktor i vandelsvurderingen. Utgangspunktet er at jo lengre tid det er siden lovbruddet ble begått, jo mindre vektlegges det. Dette må også sees i sammenheng med lovbruddets grovhet og antall overtredelser. Forseelser som ligger for eksempel 5 år tilbake i tid bør ikke få betydning for bevillingsspørsmålet.....”

RBL er i utgangspunktet i mot at det i loven skal fastsettes en spesiell ”foreldelsesfrist”.

Dersom dette i tilfelle skal gjøres er vi av den oppfatning at det må være tilstrekkelig med 5 år fremfor de foreslåtte 10 år.

Konklusjon:

Etter RBLs oppfatning fanger dagens § 6 opp formålet bak serveringsloven; nemlig å **forhindre konkurransevridning og å bekjempe økonomisk kriminalitet**. De endringsforslag (”uklanderlig vandel” og ”lovbrudd i forhold til annen lovgivning”) som departementet foreslår, går etter vår oppfatning langt utover bakgrunnen og formålet med serveringsloven.

Etter vår oppfatning skal forhold som ikke er knyttet direkte opp til serveringslovens opprinnelige formål behandles etter spesiallovgivningen innenfor det enkelte område.

RBL går således i mot de endringsforslag som er fremmet til § 6.

Ad § 7 Konsolidering av eierdeler.

Vi viser til avsnittet om vandel i vedlagte kopi av vår høringsuttalelse knyttet til alkoholloven, og hva vi der sier om ”vesentlig innflytelse”

Ad. § 8 Krav til søknaden.

Formålet med forslaget om at kommunene kan kreve opplysninger om leiekontrakt og finansieringsplan, er at kommunen skal kunne vurdere om serveringsstedet har til ”hensikt å bli styrt inn mot konkurs”. Sosialdepartementet foreslår (i forbindelse med revisjonen av alkoholloven) i tillegg at det kan kreves driftsbudsjett og likviditetsbudsjett.

Intensjonen med forslaget er godt, men RBL stiller seg avvisende til det, og tror ikke dette vil forhindre eller vanskeliggjøre stråmannsvirksomhet eller konkursrytteri.

Etter RBLs oppfatning har svært få kommuner - om noen - personer med de nødvendige kvalifikasjoner for å vurdere de økonomiske forutsetninger for utøvelse av næringsvirksomhet generelt, lang mindre vår næring spesielt. Selv om det står ”kan” er vi overbevist om at dette vil bli skal i mange kommuner og i hvert fall i Oslo, som så vidt vi forstår har fremmet forslagene.

Det bør være opp til den næringsdrivende selv å vurdere både hvilke leieavtaleforhold han/hun vil gå inn på, og hvilken finansieringsplan han/hun har for å starte en virksomhet og når de som skal avgjøre dette ikke har nødvendige kvalifikasjoner vil det bare være byråkratisk og i verste fall risikerer man ikke å få innvilget søknaden på feil grunnlag.

Departementet ber spesielt om næringens syn mht om kommunen bør kunne kreve å få fremlagt et budsjett i forbindelse med søknadsprosessen. RBL ser liten hensikt i dette. Det vil være oppsiktsvekkende dersom noen skulle utarbeide et budsjett som ikke skulle ha som mål å få til en økonomisk forsvarlig drift. RBL kan vanskelig se at et budsjett vil ha noen nytteverdi for kommunen. Som tidligere nevnt sitter heller ikke de enkelte kommuner med økonomisk ekspertise som kan vurdere holdbarheten i et fremlagt budsjett.

For børsnoterte selskaper kan det være et problem at opplysninger som kommunen ønsker fremlagt kan stride mot bestemmelser som disse selskapene er underlagt. Det formodes at departementet, dersom forslaget fremmes, har sørget for de nødvendige avklaringer på dette område.

I tredje ledd gis kommunen anledning til å innvilge en bevilling på betingelse av at krav i serveringsloven oppfylles innen en bestemt frist. RBL støtter dette.

Ad. § 11. Krav som skal være oppfylt i driftsfasen

Jfr. Våre kommentarer til § 13.

Ad. § 13. Kontroll.

RBL støtter forslaget, men ønsker følgende tilføyelse 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”.

Etter RBLs oppfatning kan man ikke forlange at dokumenter skal være tilgjengelige til enhver tid.

Som regel vil dokumenter av den natur som forslaget omtaler, være låst inne på virksomhetens avlåste kontorer i den tid (les; nattetid) hvor administrasjonspersonale ikke er tilstede. Av sikkerhetsgrunner er det heller ikke opplagt at andre har tilgang til de avlåste kontorer på slike tidspunkt.

Dessuten benytter en rekke virksomheter eksterne regnskapsbyråer, slik at dokumentene av denne grunn ikke er tilgjengelige (om natten eller på helligdager)

Ad. § 14. Åpningstider.

RBL går i mot forslaget.

Etter RBLs oppfatning fungerer dagens system tilfredsstillende. Dersom endringsforslaget går igjennom vil næringen risikere at rammebetingelsene endres alt etter den enkelte kommunes forgodtbefinnende. RBL kan ikke akseptere at man igjen vil skape usikkerhet om de rammebetingelser som skal gjelde innenfor næringen. I dagens situasjon vet man at det vil være anledning til å drive serveringsvirksomhet mellom kl. 0600 og 0100. At den enkelte kommune, uten særlig grunn, skal kunne gjøre endringer også i denne ”normalåpningstiden” tar RBL avstand fra.

Ad. § 16. Bortvisning av gjester.

RBL har tidligere etterlyst en slik bestemmelse. Vi stiller oss imidlertid undrende at bortvisning først skal kunne skje ved ”gjentagne” brudd.

Når det først foreslås en lovtekst bør den også kunne hjemle de tilfelle der en person også ved et enkeltstående tilfelle forgår seg. Næringen opplever dessverre at enkeltpersoner både kan opptrer voldelig og truende. For at både ansatte og øvrige gjester skal føle seg trygge, vil det således i slike tilfelle være nødvendig både å kunne bortvise, samt nekte en person adgang for en kortere eller lengre tid.

Vi foreslår derfor at det den foreslåtte lovtekst endres i samsvar med dette. Vårt konkrete forslag vil være:

” Personer *som opptrer truende eller* som gjentagne ganger....., kan *bortvises og* nektes adgang.....

Ad. 17. Politiets adgang til midlertidig stengning av serveringssted.

I følge departementet tilsier erfaringer at 4 dager er for kort tid for at kommunene skal kunne vurdere om vilkårene for midlertidig stengning er tilstede. Hvis politiet stenger et serveringssted fredag kveld, får kommunen kun en virkedag på midlertidig stengning.

Vår erfaring er at tre dager fra eller til ikke vil ha særlig betydning for kommunen i og med at de bruker uker og måneder på å behandle slike saker. Forslaget innebærer derfor bare en utvidelse av politiets adgang til å stenge.

RBL går i mot forslaget. Det er særdeles viktig for en virksomhet ikke å ha stengt over en lengre periode. Lønn løper, råvarer har sin holdbarhet osv. På den annen side er RBL opptatt av at en vurdering om midlertidig stengning blir gitt en forsvarlig behandling. RBL foreslår derfor at dagens inntil 4 dager opprettholdes.

I tillegg minner vi om § 18 som gir kommunen en anledning til å suspendere en bevilling ”for å avverge eller stanse lovbrudd.”

Ad. § 19. Permanent stengning av et serveringssted.

Det foreslås i 3. ledd at kommunen kan stenge et serveringssted permanent uten varsel dersom lovbruddets grovhet tilsier dette.

Uten en forsvarlig behandling av saken er dette rettssikkerhetsmessig forkastelig. Hensynet bak forslaget ivaretas gjennom den midlertidige stengningsadgangen i § 18, hvor man kan stenge stedet permanent etter en forsvarlig saksbehandling hvor bl.a. bedriften får uttale seg. RBL går i mot forslaget.

Bevillingsgebyr

Departementet drøfter også spørsmålet om bevillingsgebyr, som Oslo kommune har bedt om blir innført. Departementet foreslår at dette ikke blir innført med hovedbegrunnelse at det vil bli konkurranseforskjell og at det vil bli langt mindre søknader å behandle når det bare er de bedrifter som serverer alkohol som skal ha bevilling.

RBL er enige med departementet og er i mot ytterligere gebyrer og at skjenkeavgiften allerede dekker kommunenes kostnader.

Dobbeltstraff

Departementet drøfter spørsmålet om inndragning av bevilling / stengning av et serveringssted i tillegg til andre straffereaksjoner / vandel kan være i strid med Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen.

De konkluderer med at det er det ikke.

Det bemerkes for øvrig at næringskomiteen i Innst. O. nr. 36 (2003 - 2004) om ny matlov, tilsynelatende er av den oppfatning at en stengning eller en virksomhetskarantene som følge av overtredelser av næringsmiddelovgivningen, vil være i strid med EMKs forbud mot dobbeltstraff, jfr siste avsnitt, venstre spalte på s. 14. Etter RBLs oppfatning er serveringslovens regler om tilbaketrekking av serveringsbevilling mm sammenlignbare med matlovens regler om stengning og virksomhetskarantene.

Vi stiller gjerne opp i et møte dersom det er ønskelig med ytterligere dokumentasjon eller begrunnelser.

Vennlig hilsen
Reiselivsbedriftenes Landsforening

Jostein Hansen
Direktør

Magne Braadland
Advokat.

Vedlegg:

Utklipp fra fagtidsskriftet Bensinforhandleren
Kopi av artikkel i Dagens Næringsliv fra 26. november 2003.
Kopi av vår høringsuttalelse til alkoholloven.