

## Høringsnotat

Forslag til endring av lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholoven) og forskrift 8. juni 2005 nr. 538 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholforskriften)  
– normerte regler for inndragning av bevilling, økte krav til kontroll med bevillinger mv.

Høringsfrist: 17. januar 2014

## Innhold

1.	Bakgrunn og oversikt over forslagene .....	4
2.	Normerte regler for inndragning av bevilling .....	6
2.1	Gjeldende rett.....	6
2.2	Kommunenes praksis.....	9
2.3	Gjennomgang av alternative systemer .....	10
2.4	Vegtrafikklovens prikkbelastningssystem .....	11
2.5	Eksempler på utvalgte kommuners retningslinjer for inndragning.....	12
2.5.1	Generelt om kommunenes retningslinjer for inndragning.....	12
2.5.2	Bergen .....	12
2.5.3	Drammen .....	13
2.5.4	Oslo.....	13
2.5.5	Skien .....	14
2.5.6	Tromsø .....	14
2.5.7	Trondheim.....	15
2.6	Vurdering.....	15
2.7	Forslaget om et prikktildelingssystem .....	16
2.7.1	Overordnet om forslaget.....	16
2.7.2	Hvilke brudd prikktildelingssystemet skal gjelde for.....	18
2.7.3	Generelt om reaksjonsnivået.....	19
2.7.4	Opptjeningsperioden.....	19
2.7.5	Minstereaksjon .....	20
2.7.6	Antall prikker som skal utløse inndragning .....	21
2.7.7	Vurdering av overtredelsenes alvorlighet.....	21
2.7.8	Overtredelser som skal tildeles åtte prikker .....	21
2.7.9	Overtredelser som skal tildeles fire prikker .....	23
2.7.10	Overtredelser som skal tildeles to prikker .....	25
2.7.11	Overtredelser som skal tildeles én prikk.....	27
2.7.12	Særlige forhold .....	28
2.7.13	Saksbehandling .....	29
3.	Økte krav til kontroll med kommunale bevillinger.....	30
3.1	Gjeldende rett.....	30
3.2	Bakgrunn og innledende vurderinger .....	30
3.3	Kontroll skal foretas av minst to personer .....	31

3.4	Kontrollører skal bestå kunnskapsprøven .....	32
3.5	Vurdering av om kontroll skal skje i skjenketidens siste timer.....	33
3.6	Vurdering av andre forslag .....	34
3.6.1	Antall kontroller.....	34
3.6.2	Vurdering av reaksjoner rettet mot den ansatte .....	34
3.6.3	Vurdering av om inndragningsvedtak skal knyttes til adresse/lokaler .....	35
3.6.4	Ansvarlig alkoholhåndtering.....	37
4.	Kunnskapsprøven.....	37
4.1	Gjeldende rett og praksis.....	37
4.2	Forslag til endringer .....	38
5.	Bevillingsgebyrene.....	38
5.1	Gjeldende rett.....	38
5.2	Oppdeling av bevillingsgebyret i søknadsgebyr og omsetningsgebyr .....	39
5.3	Justering av gebyrsatsene.....	40
6.	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	41
7.	Forslag til regelendringer.....	42
7.1	Forslag til endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholoven) .....	42
7.2	Forslag til forskrift om endringer i forskrift 8. juni 2005 nr. 538 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. ....	43

## 1. Bakgrunn og oversikt over forslagene

I Meld. St. 30 (2011–2012) Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk, gis en beskrivelse av bevillingssystemet for salg og skjenking av alkoholholdig drikk, utfordringsbildet og mulige tiltak.

Alkoholkonsumet er økende, og omfanget av alkoholskader og -problemer er stort og øker med forbruket. Ikke minst har vi utfordringer knyttet til passiv drikking, dvs. konsekvenser for andre enn den som konsumerer alkohol. Bevillingsordningene bidrar til å redusere forbruk og problemer, og det blir spørsmål om man skal endre ordningenes innretning for at de i enda større grad kan bidra til å redusere alkoholproblemene, ikke minst problemene knyttet til skjenking til mindreårige og overskjenking.

Virkemidlene knyttet til bevillingssystemet og selve salget og skjenkingen av alkoholholdig drikk opererer langs to akser:

- virkemidler knyttet til *innvilgelse og fastsetting av rammene* for den enkelte bevilling
- virkemidler knyttet til *oppfølging* av bevillingene, herunder kontroll og reaksjon

Meldingen foretar en gjennomgang av disse virkemidlene, se meldingen kapittel 4.1.2. Når det gjelder virkemidler knyttet til innvilgelse, konkluderes blant annet med at vi fortsatt skal ha statlig fastsatte normal- og maksimaltider for salg og skjenking.

Når det gjelder oppfølging av bevillingene, blir det pekt på at det er dokumentert store utfordringer knyttet til overskjenking og salg og skjenking til mindreårige, samtidig som bruk av reaksjoner ligger lavt. Det pekes på at det er nødvendig med en god oppfølging av bevillingene og det drøftes om dette bedre kan sikres dersom det gjøres endringer i rammevilkårene for oppfølgingen.

På den bakgrunn konkluderes det med at det skal utarbeides forskrift med *nasjonale krav til kommunenes reaksjon* ved brudd på alkoholloven og at regjeringen vil *øke kravene til kommunens kontroll* med bevillinger.

Helsedirektoratet har utredet hvordan en ordning med nasjonale krav til reaksjoner bør være utformet, og direktoratet har også vurdert ulike konkrete forslag til økte krav til kontroll.

På bakgrunn av rusmeldingen, Helse- og omsorgskomiteens innstilling til meldingen og Helsedirektoratets vurderinger, samt behov for enkelte andre mindre endringer i bevillingssystemet, sender Helse- og omsorgsdepartementet med dette følgende forslag til endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv.

(alkoholloven) og forskrift 8. juni 2005 nr. 538 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholforskriften) på høring:

- i. Forslag til normerte regler for inndragning av bevilling

Det foreslås forskriftsbestemmelser i alkoholforskriften kapittel 10 som fastsetter de normerte reaksjonene kommunene skal iverksette ved overtredelser, samt en ny bestemmelse i alkoholloven som hjemler disse forskriftskravene. Forslaget følger opp en enstemmig innstilling til rusmeldingen, se Innst. 207 S (2012–2013), og har sin

bakgrunn i at det er grunn til å tro at kommunene ikke i tilstrekkelig grad tar i bruk inndragning i sin forvaltning av alkoholloven. En forskrift vil tydeliggjøre kommunenes ansvar for å reagere, samt sikre likebehandling. Helsedirektoratet har foreslått et prikktildelingssystem. Dette er prøvd ut i flere kommuner og synes hensiktsmessig. Det bes om at høringsinstansene særlig vurderer om det foreslåtte nivået på reaksjoner er passe strengt. Forslaget innebærer eksempelvis at det tildeles åtte prikker ved skjenking til mindreårige, fire prikker ved skjenking til åpenbart påvirkede, fire prikker for overtredelser av tidsbestemmelsene og to prikker for konsum av medbrakt alkohol, og at åtte prikker i løpet av tre år vil innebære inndragning i minst en uke.

Forslaget er nærmere omtalt i kapittel 2.

ii. Forslag om å øke kravene til kontroll med salgs- og skjenkebevillinger

Kommunenes kontroll med bevillinger skal være så effektiv og forsvarlig som mulig. Det foreslås derfor at kontrollører skal avlegge kunnskapsprøve i alkoholloven før de kan utføre kontroll. Det må utarbeides en tilpasset versjon av den prøven styrer og stedfortreder allerede i dag må avlegge, jf. alkoholloven § 1-7c, jf. alkoholforskriften kapittel 5. Dette vil gi kommunene et konkret verktøy slik at det blir enklere å oppfylle den plikten de allerede har til å gi kontrollørene tilstrekkelig opplæring. Videre foreslås det at kontroll alltid skal foretas av minst to kontrollører. Et slikt krav vil bidra til økt trygghet for kontrollørene, bedre kontrollrapporter og økt rettssikkerhet for bevillingshaver. Flere har tatt til orde for at det bør forskriftsfestes at kontrollene må finne sted mot slutten av skjenketiden da overskjenking best kan kontrolleres på dette tidspunkt. Dette har åpenbare fordeler, men det er også noen ulemper knyttet til dette, ikke minst for atypiske skjenkesteder som institusjoner og liknende. Det blir spørsmål om et slikt krav eventuelt bør gjelde alle skjenkesteder, eller kun skjenkesteder som har åpent etter et visst klokkeslett, og om det skal stilles krav til at slik kontroll skal skje i helgene og til hvor ofte slik sen kontroll skal skje. Vi ber særlig om høringsinstansenes synspunkter på spørsmålet om det skal innføres et slikt krav og hvordan det i så fall skal utformes.

De nye kravene til kontroll foreslås tatt inn i bestemmelser i alkoholforskriften kapittel 5 og 9.

Forslagene er nærmere omtalt i kapittel 3.

iii. Forslag om mindre forskriftsendringer knyttet til kunnskapsprøven

Styrer og stedfortreder for bevillingssteder må bestå en kunnskapsprøve i alkoholloven. Denne kan nå avlegges elektronisk. For å hindre juks er det ønskelig å kreve at prøven skal avholdes elektronisk. Videre melder kommunene om at det er behov for å endre forskriften slik at prøvetiden kan utvides fra 45 til 60 minutter, og at gebyr for å avlegge prøven kan økes fra 300 til 400 kroner slik at kostnadene til prøveavleggelse dekkes.

Det foreslås endringer i alkoholforskriften kapittel 5.

Forslagene er nærmere omtalt i kapittel 4.

iv. Forslag om justering av bevillingsgebyrene

Bevillingshaver betaler et gebyr basert på antall liter alkoholholdig drikk som er omsatt. Dette er utformet slik at det skal tilsvare de utgifter kommunen har med saksbehandling av søknader og kontroll med bevillinger. De siste årene har en del kommuner meldt om økning i kostnadene på grunn av mange eierskifter og konseptendringer. For å sikre et bedre beslutningsgrunnlag bes kommunene om å komme med innspill til om gebyrene ligger på korrekt nivå. Videre må gebyrene økes noe avhengig av hvilke økte krav til kontroll som innføres. For å sikre en mer rettferdig ordning, foreslås det også at gebyret deles opp i et søknadsgebyr (som utformes slik at det tilsvarer kostnadene ved søknadsbehandling) og et omsetningsgebyr (som utformes slik at det tilsvarer kostnadene ved kontroll). Flere kommuner har tatt til orde for en slik omlegging, og dette systemet harmonerer med det som foreslås for den nye bevillingsordningen for tobakk.

Det foreslås endringer i alkoholloven § 7-1 og alkoholforskriften kapittel 6.

Forslagene er nærmere omtalt i kapittel 5.

## **2. Normerte regler for inndragning av bevilling**

### **2.1 Gjeldende rett**

Salg og skjenking av alkoholholdig drikk kan bare skje på grunnlag av bevilling etter alkoholloven. Lovens hovedregel er at salgs- og skjenkebevillinger gis av kommunen. Alkoholloven oppstiller visse vilkår som må være oppfylt for at bevilling skal kunne gis. Når disse vilkårene er oppfylt, er det opp til kommunens frie skjønn om bevilling skal gis.

Alkoholloven § 1-8 regulerer adgangen til å inndra kommunale salgs- eller skjenkebevillinger og statlige skjenkebevillinger for alkoholholdig drikk i bevillingsperioden.

Alkoholloven § 1-8 lyder:

*Kommunestyret kan i bevillingsperioden inndra en bevilling for resten av bevillingsperioden, eller for en kortere tid dersom vilkårene i § 1-7b ikke lengre er oppfylt, eller dersom bevillingshaver ikke oppfylder sine forpliktelser etter denne loven eller bestemmelser gitt i medhold av denne. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av annen lovgivning når bestemmelsene har sammenheng med denne lovs formål.*

*Ved vurderingen av om bevillingen bør inndras, og for hvor lenge, kan det blant annet legges vekt på type overtredelse, overtredelsens grovhet, om bevillingshaver kan klandres for overtredelsen og hva som er gjort for å rette opp forholdet. Det kan også legges vekt på tidligere praktisering av bevillingen.*

*En bevilling kan også inndras dersom det skjer gjentatt narkotikaomsetning på skjenkestedet, eller dersom det ved skjenkestedet skjer gjentatt diskriminering av grunner som nevnt i straffeloven § 349a.*

*En bevilling kan inndras dersom den ikke er benyttet i løpet av det siste året. Departementet gir forskrifter om avgrensning og utfylling av inndragningsadgangen etter dette ledd.*

*Statlige skjenkebevillinger kan når som helst inndras av departementet, selv om vilkårene etter første ledd ikke foreligger.*

Adgangen til å inndra en kommunal bevilling er i utgangspunktet lagt til kommunestyret. Dersom det i kommunen er foretatt en generell delegasjon av myndighet i bevillingssaker til formannskap, byråd eller faste utvalg i henhold til kommuneloven, vil dette i utgangspunktet også omfatte inndragningsadgangen. Inndragningsadgangen kan også delegeres til administrasjonen i kommunen eller en interkommunal sammenslutning, jf. alkoholloven § 1-7 femte ledd, men dette forutsetter et særskilt delegasjonsvedtak.

Når bevillingen er inndratt, tapes retten til å utøve skjenking eller salg av alkoholholdig drikk for den perioden inndragningen gjelder. Inndragningsperioden kan i henhold til bestemmelsen være ut resten av bevillingsperioden eller for en kortere tid.

Inndragning av en bevilling er å anse som en administrativ reaksjon. Bevilling kan inndras når grunnlaget for å tildele bevillingen ikke lenger er til stede, eller regelverket for utøvelse av bevillingen ikke overholdes.

Det framgår for det første av bestemmelsen at en bevilling kan inndras ”dersom vilkårene i alkoholloven § 1-7b ikke lenger er oppfylt”. I følge § 1-7b er det et vilkår for å få salgs- og skjenkebevilling at ”bevillingshaver og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten, må ha utvist uklanderlig vandel i forhold til alkohollovgivningen og bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål, samt skatte- og avgifts- og regnskapslovgivningen”. Kravet til uklanderlig vandel i § 1-7b skal til enhver tid være oppfylt. Kommunen skal ikke bare vurdere kravet til vandel på søknadstidspunktet, men har også ansvaret for å føre kontroll med at vandelskravet er oppfylt når virksomheten er i drift.

Det framgår videre av bestemmelsen at en bevilling kan inndras ”dersom bevillingshaver ikke oppfylder sine forpliktelser etter denne loven eller bestemmelser gitt i medhold av denne”. Ethvert brudd på alkoholloven og alkoholforskriften kan gi grunnlag for inndragning. Eksempler på slike brudd kan være salg og skjenking til mindreårige, salg og skjenking til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler og brudd på bestemmelsene om salgs- og skjenketid.

Det følger også av alkoholloven §§ 3-2 og 4-3 at kommunen kan sette vilkår i bevillingsvedtaket. Dersom det avdekkes brudd på slike vilkår, kan bevillingen inndras.

I henhold til alkoholloven §§ 3-9 og 4-7 er det et krav at bevillingen skal utøves på en forsvarlig måte. Dersom dette kravet ikke er oppfylt, kan bevillingsmyndigheten inndra bevillingen. Eksempler på at det foreligger uforsvarlig drift kan være at de ansatte er åpenbart påvirket av rusmidler i arbeidstiden, eller at forholdene av andre grunner er så kritikkverdige at driften er å betegne som uforsvarlig.

Bevilling kan også inndras ved brudd på ”bestemmelser gitt i eller i medhold av annen lovgivning når bestemmelsene har sammenheng med denne lovs formål”. Eksempler

på slike overtredelser kan være brudd på tollovens bestemmelser om smugling, brudd på politivedtektene om ro og orden og vegtrafikklovens bestemmelser om promillekjøring.

Skjenkebevilling kan videre inndras "dersom det skjer gjentatt narkotikaomsetning på skjenkestedet". Bruk eller besittelse av narkotika rammes imidlertid ikke av bestemmelsen.

Det framgår av bestemmelsens tredje ledd at bevillingen kan inndras "dersom det ved skjenkestedet skjer gjentatt diskriminering av grunner som nevnt i straffeloven § 349a".

Det følger av bestemmelsens fjerde ledd første punktum at "En bevilling kan inndras dersom den ikke er benyttet i løpet av det siste året". Dette gjelder imidlertid ikke driftsstans som skyldes forhold utenfor bevillingshavers kontroll. Bevillingen faller ikke bort automatisk. Hvis kommunen ønsker å inndra bevillingen, må det fattes vedtak om dette.

Dersom det foreligger inndragningsgrunnlag ved at vilkårene for å fatte vedtak om inndragning er oppfylt, er det opp til kommunens skjønn om bevillingen skal inndras og for hvor lenge. Kommunen "kan" bestemme at en bevilling skal inndras og eventuelt for hvor lenge. Dette betyr at kommunen ikke har en plikt til å inndra bevillingen.

Alkoholoven § 1-8 andre ledd inneholder hensyn som rettleder bevillingsmyndighetene i den skjønnsmessige vurderingen av om en bevilling bør inndras. Disse hensynene er ikke uttømmende angitt. Også andre hensyn kan være relevante å legge vekt på, men det må ikke legges vekt på utenforliggende hensyn.

Det vil være sentralt for vurderingen hva slags type overtredelse det er tale om. Noen overtredelser av alkoholoven vil etter sin art være grovere enn andre. Eksempelvis er salg eller skjenking til mindreårig, skjenking til åpenbart påvirket person og brudd på skjenketidene å anse som alvorlige brudd på alkoholoven.

Det kan legges vekt på overtredelsens grovhet. Innenfor hver type overtredelse kan det være grove og mindre grove tilfeller. En enkelt overtredelse kan i prinsippet være tilstrekkelig til inndragning dersom overtredelsen er tilstrekkelig alvorlig.

Utgangspunktet er at bevillingshaver har et objektivt ansvar, dvs. at det ikke kreves forsett eller uaktsomhet. Dette innebærer at det ikke er et vilkår at bevillingshaver har kjennskap til overtredelsene for at bevillingen kan inndras. Det legges avgjørende vekt på at bevillingshaver er ansvarlig for utøvelsen av bevillingen, herunder for å holde seg orientert om virksomheten på salgs- eller skjenkestedet. At bevillingshaver, bevillingshavers representanter eller øvrige ansatte kan klandres for forholdet, vil være relevant i skjønnsutøvelsen og kan være et moment som taler for at inndragning skal skje, og som kan påvirke inndragningens lengde. Det er imidlertid ikke et vilkår for inndragning at det er utvist klanderverdig oppførsel. Dersom bevillingshaver aktivt prøver å rette opp forholdene, kan dette være et annet moment ved vurderingen av om inndragning av bevilling skal skje og for hvor lenge. Også bevillingshavers tidlige utøvelse av bevillingen kan være av betydning for vurderingen.



Beviskravet i inndragningssaker er alminnelig sannsynlighetsovervekt. Dette er i tråd med forvaltningsrettens hovedregel. Kommunen har bevisbyrden, og har dermed ansvaret for å føre bevis for det faktiske grunnlaget for inndragningsvedtaket.

## 2.2 Kommunenes praksis

Statens institutt for rusmiddelforskning (Sirus) foretar en årlig undersøkelse av kommunenes forvaltning av alkoholloven. Tilgjengeligheten til alkohol har økt betraktelig de siste tiårene. I dag får man kjøpt alkohol i alle landets kommuner, mens det for 30 år siden var over 200 kommuner uten salgssteder for alkohol. Videre er antall skjenkesteder tredoblet i løpet av de 30 siste årene, fra 2439 i 1980 til 7376 i 2010.

I følge kommunenes rapporteringer, var antall avdekkede overtredelser knyttet til bevillinger for salg relativt stabilt i perioden 2006 til 2010, men gjorde et hopp i 2011. Tallene er forbundet med usikkerhet. I 2011 svarte 96 kommuner at de hadde avdekket til sammen 445 overtredelser, mens 55 kommuner meldte om 190 avdekkede overtredelser i 2006. Halvparten av overtredelsene knytter seg til mangler ved internkontrollen, 18 til salg til mindreårig, ni til salg utover tillatt salgstid, sju til salg til åpenbart påvirket person, 81 til reglene om plassering, 23 til brudd på reklameforbud, mens 83 er oppført under kategorien "annen type".

I følge kommunenes egenrapporteringer, har det vært en økning i antall brudd på skjenkebevillinger. I 2006 svarte 125 kommuner at de hadde avdekket til sammen 649 overtredelser, i 2011 svarte 155 kommuner at de hadde avdekket til sammen 1208 overtredelser. I 2011 knyttet 248 overtredelser seg til skjenking til åpenbart påvirket person, 17 til skjenking til mindreårig, 40 til skjenking utover tillatt skjenketid, 80 til brudd på reklamebestemmelsene, 189 til alkoholfrie drikkealternativer, 329 til internkontroll, mens 265 var oppført under kategorien "annen type".

Tallene sier ikke noe om hvorvidt overtredelsene er sentrert rundt enkelte bevillinger, eller om de er spredt jevnt utover bevillingene i den enkelte kommune. Undersøkelsen svarer ikke på hvorfor antallet avdekkede overtredelser knyttet til skjenkebevillinger har økt, men Sirus peker på at Helsedirektoratet i flere år har arbeidet for å styrke kontrollvirksomheten i kommunene, og antyder at dette kan ha ført til at det gjennomføres flere og mer målrettede kontroller som kan ha resultert i at flere overtredelser blir avdekket.

Hva gjelder inndragning, rapporterte ni kommuner i 2011 om til sammen 19 inndragninger av salgsbevillinger, mens 42 kommuner rapporterte å ha inndratt til sammen 101 skjenkebevillinger.

I følge kommunene er den viktigste årsaken til inndragning av salgsbevillinger at det er avdekket salg til mindreårige (11 av 19 inndragninger). Den viktigste årsaken til inndragning av skjenkebevillinger er skjenking til åpenbart påvirket person (om lag halvparten av tilfellene), mens skjenking til mindreårige er oppgitt som årsak i 12 tilfeller.

Tallene indikerer hva som er ansett som hovedårsaken til inndragning. De gir ikke informasjon om hvorvidt det også er lagt vekt på andre overtredelser i kombinasjon med hovedårsaken. Sirus antar imidlertid at en del kommuner vurderer inndragning

som en for streng reaksjon mot mange av de overtredelsene som avdekkes. Denne antakelsen underbygges av at det er relativt mange avdekkede overtredelser sammenliknet med hvor mange inndragninger som foretas. Det er også grunn til å tro at det kan være vanskelig for kommunene å fatte vedtak om inndragning fordi andre hensyn, som f.eks. hensynet til arbeidsplasser, veier tungt.

Uten klare retningslinjer kan det være vanskelig for et kommunestyre å gå inn for inndragning, selv om saksbehandlernivået i kommunen anbefaler dette. Kommunene er tillagt stor frihet til å utøve skjønn i inndragningssaker og dette åpner for at lokale forhold tillegges stor vekt. Dette blir framhevet i en artikkel i av Sirus-forskerne Baklien og Skjælaaen i Tidsskrift for samfunnsforskning 1/2012 kalt Loven, fylla og kommunene. Der heter det: "Når det gjelder sanksjoner for avdekkede overtredelser, er ansvaret for det også tillagt kommunene. Som Øyen (1974) viste i sin studie av sosialomsorgsloven, kan det bli store variasjoner i håndhevelsen når en lov skal settes i verk av lokale politikere. [...] På kommunenivået er det mange hensyn å ta. Det er på lokalnivå at spørsmålet om næringsinteresser kommer opp."

Et relativt stort antall kommuner hadde i følge egenrapporteringen ikke avdekket overtredelser i 2011: 312 av 408 kommuner opplyste at de ikke hadde avdekket overtredelser av salgsbevillinger. Tilsvarende var det 253 kommuner som ikke hadde avdekket overtredelser av skjenkebevillinger.

Det er ukjent hvor mange overtredelser som begås uten å bli avdekket ved kontroll. Det er gjort flere forsøk på å undersøke dette. I 2011 gjennomførte Sirus en kartlegging av overskjenking på utvalgte utesteder i Oslo ved hjelp av skuespillere som spilte beruset mens de bestilte øl på serveringssteder. Resultatene er presentert i Sirus-rapport 1/2012 Fri flyt, av Buvik og Baklien, og det går fram at 93 prosent av kjøpsforsøkene resulterte i at testkjøperen fikk servering. I løpet av 2011 gjennomførte den frivillige ungdomsorganisasjonen Juvente 677 testkjøp ved 272 salgssteder. Testkjøpene ble utført av mindreårige medlemmer av organisasjonen. 117 av salgsstedene (43 prosent) solgte alkoholholdig drikk til ungdommene (159 tilfeller). Det kan på denne bakgrunn antas at det er store mørketall hva gjelder overtredelser av alkoholloven.

### **2.3 Gjennomgang av alternative systemer**

Det er viktig at kommunene i sin forvaltning av alkoholloven har en helhetlig tilnærming til bevillingspolitikken, hvor innvilgelse, kontroll og inndragning ses i sammenheng og hvor alle sider av bevillingspolitikken vektlegges i tilstrekkelig grad. Gjennomgangen over viser at kommunene ikke i tilstrekkelig grad tar i bruk inndragning i sin forvaltning av alkoholloven. På denne bakgrunn ble det i Meld. St. 30 (2011–2012) Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk, konkludert med at det skal innføres normerte regler for inndragning av bevilling. Dette skal tydeliggjøre kommunenes ansvar for å reagere, samt sikre likebehandling.

Helse- og omsorgsdepartementet har bedt Helsedirektoratet om å vurdere ulike administrative reaksjonssystemer, både systemer for håndheving av

inndragningsbestemmelsen i ulike kommuner og systemer som eksisterer på andre rettsområder.

Direktoratet har blant annet sett på om det er mulig og hensiktsmessig å innføre et system med formelle advarsler. Dette er en type system som er nevnt i NOU 2003: 15 Fra bot til bedring, og foreslått inntatt i et regelverk om administrative reaksjoner. Det er flere kommuner som i dag benytter seg av et system basert på dette. I korthet går slike systemer ut på at visse overtredelser kan medføre formell advarsel om at ytterligere overtredelser innenfor et gitt tidsrom kan føre til en strengere administrativ reaksjon. Det etableres således en slags ”prøvetid”.

Direktoratet finner imidlertid ikke at et slikt system i tilstrekkelig grad ivaretar de hensyn som ligger til grunn for inndragningsbestemmelsen og oppdraget. Blant annet anser direktoratet at slike systemer i liten grad er egnet til å fange opp ulike kombinasjoner av overtredelser. Videre mener direktoratet at det vil by på store regeltekniske utfordringer å lage et system som fanger opp alle overtredelser. Departementet er enig i dette.

Direktoratet har videre vurdert ulike varianter av prikktildelingssystemer i kommuner, og den såkalte prikkbelastningsforskriften som gjelder for trafikkovertrædelsler og er hjemlet i vegtrafikkloven § 33 nr. 1. En beskrivelse av disse ordningene følger i kapitlene 2.4 og 2.5.

## **2.4 Vegtrafikklovens prikkbelastningssystem**

Forskrift 19. september 2003 nr. 1164 om prikkbelastning er hjemlet i vegtrafikkloven § 33 nr. 1 første ledd og regulerer tildeling av prikker for utvalgte trafikkforseelsler. Dette prikkbelastningssystemet ble innført i 2004 for å gi et enklere og mer effektivt system for reaksjon mot gjentakelsesovertrædere i trafikken, med det formål å bedre trafiksikkerheten generelt. Bakgrunnen var at politiets adgang til inndragning av førerkort som følge av flere trafikkfarlige overtrædelsler, var relativt lite benyttet.

Forskriften retter seg mot alvorlige vegtrafikkovertrædelsler, men ikke så alvorlige at de kvalifiserer for inndragning av førerkort ved første gangs overtrædelse. For at overtrædelsen skal kunne gi prikkbelastning, kreves det at forholdet er avgjort ved rettskraftig dom, vedtatt forelegg eller vedtatt forenklet forelegg. Registreringene på den enkelte førerkortinnehaver føres i et sentralt register. Dersom en fører i løpet av en treårsperiode er blitt registrert med åtte prikker eller mer, skal tap av førerrett avgjøres i forbindelse med domstolsbehandlingen/vedtagelsen av forelegget for det siste forholdet som medfører prikkbelastning. Inndragningstiden er seks måneder, men med mulighet for nedsettelse i tilfelle hvor det foreligger særdeles formildende omstendigheter ved siste overtrædelse.

Prikkbelastningssystemet ble evaluert i 2009 og det ble da pekt på en del svakheter ved systemet. Blant annet viste evalueringsgruppen til at det kun var et fåtall av dem som var registrert med åtte prikker som faktisk hadde fått inndratt førerkortet. Dette hadde sammenheng med det nasjonale registreringssystemet som hadde blitt etablert i tilknytning til forskriften, herunder mangel på teknisk utstyr for tilgang til registeret og etterslep på registrering. Videre ble det pekt på at de juridiske premissene for tap av

førerrett utgjorde utfordringer i forhold til å oppnå en effektiv ordning, særlig det forhold at inndragningskompetansen var lagt til domstolene.

Når det gjaldt forskriftens preventive effekt, viste en undersøkelse foretatt av Sintef i 2007 at denne antakelig var lav sammenliknet med det store antall motorvognførere. Den viste imidlertid at førere som hadde fått varselbrev etter registrering av seks prikker, i stor grad endret sin atferd. Evalueringsgruppen foreslo på denne bakgrunn senket innslagspunkt for utsending av varselbrev. Gruppen mente også at reaksjonsnivået var for lavt, med den følge at få motorvognførere ble ilagt det antall prikker som skulle til for utsending av varsel eller inndragning av førerkort.

Sintefs undersøkelse viste for øvrig at hele 90 prosent av respondentene oppga en viss kjennskap til ordningen etter innføringen i 2004 og at trafikantene generelt var positive til ordningen.

## **2.5 Eksempler på utvalgte kommuners retningslinjer for inndragning**

### *2.5.1 Generelt om kommunenes retningslinjer for inndragning*

En del kommuner har utarbeidet retningslinjer for inndragning.

Noen kommuner har utformet sin inndragningspraksis som et prikktildelingssystem. Det har vært en økning i antall kommuner som har innført et slikt system. I 2006 var det seks kommuner som hadde et slikt system, i 2007 var det 16, i 2008 økte antallet til 27 mens det de to siste årene har vært 25.

Nedenfor følger en beskrivelse av utvalgte kommuners retningslinjer for prikktildeling.

### *2.5.2 Bergen*

Bergen kommune har praktisert inndragning etter et prikktildelingssystem i om lag 10 år. De ulike overtredelsene er inndelt etter graden av alvorlighet. De ulike overtredelsene er kategorisert i gruppene "mindre alvorlige brudd, 1 prikk", "alvorlige brudd, 2 prikker" og "svært alvorlige brudd, 5 til 8 prikker". Opptjeningstiden er 12 måneder tilbake fra siste overtredelse.

Ved salg eller skjenking til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler og salg eller skjenking til personer som ikke oppfyller alderskravet, skal bevillingen "som hovedregel" inndras i to uker ved første gangs overtredelse "dersom det ikke foreligger særlig formildende eller skjerpene forhold". Andre gangs overtredelse av disse bestemmelsene kan føre til inndragning i én måned. Tredje gangs overtredelse kan føre til inndragning i to måneder. Overtredelser utover dette kan føre til inndragning ut bevillingsperioden.

Ved andre overtredelser kan bevillingen inndras i to uker dersom summen av prikker er åtte. Ved gjentakelse kan bevillingen inndras i én måned. Tredje gangs overtredelse kan føre til inndragning i to måneder. Gjentakelse utover dette kan føre til inndragning ut bevillingsperioden.

Ved manglende innlevering av omsetningsoppgave og manglende betaling av gebyr inndras bevillingen inntil omsetningsoppgave er levert og gebyr betalt.

### 2.5.3 Drammen

I Drammen kommune er inndragning basert på type og antall overtredelser. Opptjeningsperioden er to år.

Ved første gangs overtredelse av aldersbestemmelser, kan kommunen inndra bevillingen fra én til tre uker. Ved overtredelser av "andre bestemmer om salg eller skjenking" eller ved hindring av kontroll eller forsøk på dette, skal det gis skriftlig advarsel ved første gangs overtredelse. Dersom det skjer gjentatte brudd innenfor en periode på to år, kan kommunen inndra bevillingen fra én til tre uker. Overtredelser av andre lover når bestemmelsene har sammenheng med alkohollovens formål vurderes på samme måte.

Ved narkotikaomsetning gis det en skriftlig advarsel ved første gangs observasjon. Ved gjentatt narkotikaomsetning, skal bevillingen inndras ut bevillingsperioden. Ved manglende betaling av bevillingsgebyr og manglende innsendelse av omsetningsoppgave innen 30 dager etter fristen, skal bevillingen inndras inntil oppfyllelse. Ved gjentakelser innenfor en to års periode, kan kommunen inndra bevillingen fra én til tre uker.

Dersom vandelskravet ikke lenger er oppfylt, skal bevillingen inndras "ut perioden eller for en kortere tid".

Med unntak for gjentatt narkotikaomsetning og brudd på vandelskravet, gir retningslinjene ingen adgang til inndragning utover tre uker. For de fleste overtredelsene kreves det gjentatte brudd for at inndragning skal være aktuelt, uavhengig av om overtredelsene etter sin art må anses som alvorlige eller mindre alvorlige.

### 2.5.4 Oslo

I Oslo kommunes retningslinjer er inndragningstidens lengde basert på type overtredelse og antall overtredelser. Opptjeningsperioden er to år. Retningslinjene omfatter kun noen utvalgte overtredelser.

Ved salg og skjenking til mindreårig inndras bevillingen etter én overtredelse. I disse tilfellene er inndragningens lengde avhengig av den mindreåriges alder. Ved salg eller skjenking til en person på 17 år framgår det at bevillingen skal inndras i én uke. Videre følger det at dersom den mindreårige er henholdsvis 16, 15 og 14 år, blir inndragningstiden to, tre og fire uker.

Ved tre tilfeller av skjenking av alkoholholdig drikk med 22 volumprosent eller mer til personer mellom 18 og 20 år avdekket ved tre kontroller, skal bevillingen inndras for én uke. Ved til sammen seks overtredelser på tre kontroller, skal bevillingen inndras for to uker. Ved ytterligere overtredelser kan kommunen inndra for tre eller fire uker, eller ut bevillingsperioden.

Skjenking av alkohol til "åpenbart berusede personer og skjenking/salg etter stenetid skal heretter likestilles med tilfeller der en beruset person har oppholdt seg i serveringslokalet uten å ha bli vist bort". Tre overtredelser avdekket ved tre kontroller fører til inndragning i én uke. Seks overtredelser avdekket på tre kontroller fører til

inndragning i to uker. Ved ytterligere overtredelser vurderes inndragning i tre eller fire uker eller ut bevillingsperioden.

Ved manglende innlevering av omsetningsoppgave eller manglende betaling av omsetningsgebyr, skal bevillingen inndras inntil dette er levert/betalt, men minimum for fire uker.

#### *2.5.5 Skien*

Skien kommune praktiserer et advarselssystem. De ulike overtredelsene er inndelt etter graden av alvorlighet. Overtredelsene er plassert og rangert i kategoriene ”mindre alvorlige brudd”, ”alvorlige brudd”, ”grove overtredelser” og ”svært grove overtredelser”. Opptjeningstiden følger bevillingsperioden, altså fire år. Ved ny bevillingsperiode er det de siste 12 måneder som legges til grunn.

Ved et mindre alvorlig brudd gir kommunen skriftlig informasjon om regelverket og et pålegg om retting. Ved nytt brudd sendes en skriftlig advarsel. Gjentatte advarsler om mindre alvorlige brudd fører til inndragning i én uke.

Ved alvorlige brudd gis en skriftlig advarsel ved første gangs overtredelse. Ved tredje advarsel skal bevillingen inndras i to uker. Dersom det skjer en ny overtredelse etter en inndragning, inndras bevillingen for inntil tre måneder. Ved ytterligere overtredelser etter dette skal bevillingen inndras ut perioden.

Ved grove overtredelser gis en advarsel ved første gangs overtredelse. Ved en ny overtredelse skal bevillingen inndras i én uke. Dersom det skjer en ny overtredelse etter dette, inndras bevillingen i én måned. Ytterligere overtredelser etter dette fører til inndragning i tre måneder eller ut bevillingsperioden.

Ved svært grove overtredelser, dvs. brudd på tidsbestemmelsene og brudd på aldersbestemmelsene, inndras bevillingen i én uke ved første gangs overtredelse. Dersom det skjer en ny overtredelse etter dette, inndras bevillingen i én måned. Ytterligere overtredelser fører til inndragning i tre måneder eller ut bevillingsperioden.

Inndragningen kan gjøres partiell ved at inndragningen begrenses til en del av lokalet.

#### *2.5.6 Tromsø*

Tromsø kommune har praktisert inndragning etter et prikktildelingssystem siden 1. juli 2012. De ulike overtredelsene er kategorisert i gruppene ”mindre alvorlige brudd, 1 prikk”, ”alvorlige brudd, 3 til 4 prikker” og ”svært alvorlige brudd, 5 til 8 prikker”. Det legges vekt på forhold 24 måneder forut for den siste hendelsen.

Ved tildeling av inntil syv prikker kan det gis en advarsel. Ved tildeling av åtte prikker eller mer skal bevillingen inndras. Ved første gang, kan bevillingen inndras i inntil to uker. Ved andre gang, kan bevillingen inndras i inntil én måned. Ved tredje gangs overtredelse kan bevillingen inndras i inntil tre måneder. Ved flere enn tre overtredelser i løpet av 24 måneder og/eller dersom det foreligger gjentatte og særlig alvorlige brudd på salgs- og skjenkebestemmelsene, skal bevillingen inndras ut bevillingsperioden. Dersom det er én gjest som forårsaker flere overtredelser, blir

bevillingshaver belastet med prikker for samtlige overtredelser. I slike tilfeller skal den alvorligste av overtredelsene telle mest ved vurdering av reaksjonssnivå.

### *2.5.7 Trondheim*

Trondheim kommune innførte prikktildelingssystem 1. januar 2013. De ulike overtredelsene er gradert etter overtredelsenes grad av alvorlighet. Overtredelsene er delt inn i kategoriene ”mindre alvorlige overtredelser”, ”alvorlige overtredelser”, ”svært alvorlige brudd, 5 til 7 prikker”, ”svært alvorlige brudd, 8 prikker”. Listen over overtredelser er ikke uttømmende. Opptjeningstiden er 12 måneder.

Ved brudd som faller innenfor de tre første kategoriene, vil en tildeling av åtte prikker føre til en inndragning av bevillingen for en periode på to uker. Ved brudd som faller innenfor kategorien ”svært alvorlige brudd, 8 prikker” vil første gangs overtredelse føre til en inndragning i tre eller fire uker. Salg og skjenking til åpenbart påvirket person, salg og skjenking til mindreårige og grove brudd på tidsbestemmelsene skal i følge bestemmelsen føre til tre ukers inndragning. Inndragningens lengde kan imidlertid utvides til fire uker dersom bevillingshaver har utvist særlig klanderverdig opptreden. Ved brudd på hjelpeplikten og diskriminering skal bevillingen inndras for fire uker. Dersom det tildeles åtte prikker flere ganger i løpet av opptjeningsperioden, skal reaksjonen skjerpes. Dersom omsetningsoppgaven ikke blir levert innen fristen eller bevillingsgebyret ikke er betalt, følger det av retningslinjene at bevillingen kan inndras til oppgaven er levert og avgiften betalt. Videre inneholder retningslinjene en bestemmelse som innebærer at inndragningen kan gjøres partiell.

## **2.6 Vurdering**

Tilbakemeldingene Helsedirektoratet og departementet har fått fra kommuner som anvender prikktildelingssystemer, er at de i all hovedsak har gode erfaringer med dette. De viser til at det forenkler saksbehandlingen for kommunen og at bevillingshaverne gir uttrykk for at det gir dem større forutsigbarhet og bedre rammevilkår. Helse- og omsorgsdepartementet har kommet til at et prikktildelingssystem vil være den mest hensiktsmessige måten å innføre normerte regler for reaksjoner ved overtredelser av bevillinger etter alkoholoven på.

Departementet har merket seg de utfordringene som har vært knyttet til prikkbelastningsforskriften i vegtrafikkloven, og vil søke å unngå disse ved et system for alkoholoven. Flere av de utfordringene som har oppstått i forbindelse med praktiseringen av vegtrafikklovens prikkbelastningssystem, er imidlertid ikke aktuelle på alkoholområdet. Departementet viser i denne sammenheng til at det ikke er nødvendig med et nasjonalt registreringssystem på alkoholområdet, da kontroller og prikktildeling utføres av den enkelte kommune.

Eksemplene fra kommunene over er nokså ulike både med hensyn til opptjeningsperiode, innslag av skjønn og detaljene rundt hvilke overtredelser som skal gi hvor mange prikker. Et av formålene med en statlig prikktildelingsordning, vil være å sikre likebehandling i kommunene. Det er da viktig å redusere innslag av skjønn, og gi gode retningslinjer for hvordan eventuelle innslag av skjønn skal utøves.

## 2.7 Forslaget om et prikktildelingssystem

### 2.7.1 Overordnet om forslaget

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår å ta inn en hjemmel i alkoholloven § 1-8 til å gi forskrift om et prikktildelingssystem. Dette vil tilsvare framgangsmåten som ble brukt ved innføringen av prikkbelastningsforskriften som er hjemlet i vegtrafikkloven § 33 nr. 1.

Lovhjemmelen erstatter dagens andre ledd i § 1-8. Dagens bestemmelse gir retningslinjer for kommunen i den skjønnsmessige vurderingen av hvorvidt et brudd skal føre til inndragning. Forslaget om en hjemmel for prikktildelingssystem innebærer at bestemmelsen blir endret fra å være en kan-bestemmelse til en skal-bestemmelse, og det er derfor riktig at dette går fram av loven. Departementet foreslår at det presiseres i forskriftshjemmelen at hjemmelen gjelder et prikktildelingssystem. Detaljeringsgraden i et slikt reaksjonssystem tilsier imidlertid at detaljene ikke bør reguleres direkte i loven. Stortinget bør imidlertid gis anledning til å vurdere hovedlinjene i forskriften, og utkast til forskrift vil derfor inngå både i høringsnotatet her og i en etterfølgende lovproposisjon.

Reglene i alkoholloven har som formål å redusere skadevirkningene av alkoholbruk. For å oppnå dette er det etter departementets vurdering nødvendig å øke håndhevingen av bestemmelsene. Formålet med forslaget er å øke etterlevelsen av dagens regelverk knyttet til salg og skjenking av alkoholholdig drikke. Dette vil etter departementets vurdering bidra til å begrense de individuelle og samfunnsmessige skadevirkningene av alkoholbruk i tråd med alkohollovens formålparagraf. Etter departementets vurdering vil et obligatorisk og nasjonalt prikktildelingssystem gi grunnlag for en mer effektiv oppfølging av regelbrudd, samtidig som det vil kunne føre til en betydelig forenkling av kommunenes saksbehandling. For bevillingshavernes del, vil et prikktildelingssystem også kunne innebære klare fordeler, særlig med hensyn til likebehandling og forutsigbarhet.

Et prikktildelingssystem vil medføre en betydelig forenkling av saksbehandlingen av inndragningssaker i kommunen. Prikktildelingssystemet vil gi klare retningslinjer for når en bevilling skal inndras og hvilken reaksjon som normalt skal velges. Det vil ikke være behov for å utøve skjønn i samme grad som i dag. Forslaget åpner imidlertid for bruk av skjønn i de helt spesielle tilfellene.

Et nasjonalt prikktildelingssystem vil bidra til økt rettssikkerhet for bevillingshaverne, ved at systemet er kvalitetssikret på forhånd. I mange kommuner er det få saksbehandlere og få inndragningssaker. Den forvaltningsrettslige kompetansen er derfor varierende i kommunene. Det er departementets erfaring at en del kommuner er forsiktige med å foreta inndragning nettopp på grunn av frykt for at feil og mangler i saksbehandlingen kan resultere i erstatningskrav. Det foreslåtte systemet vil gi bevillingshaverne og kommunene økt trygghet for at regler om saksbehandling og kontradiksjon er ivaretatt.

Departementet har lagt stor vekt på å finne et system som vil bidra til likebehandling, både innenfor den enkelte kommune og på tvers av kommunegrenser. I dag praktiseres



inndragningsbestemmelsen svært ulikt fra kommune til kommune. Dette kan oppleves urettferdig og ha uheldige konsekvenser for konkurransemessige forhold. Det kan for eksempel føre til at kommuner som har en streng inndragningspraksis opplever at bevillingshavere velger å etablere seg i nabokommuner som ikke håndhever regelverket i samme grad. Et nasjonalt utformet prikktildelingssystem vil gi større forutberegnelighet for bevillingshaverne, uavhengig av hvor i landet man etablerer seg.

Mange kommuner har ikke noen etablert inndragningspraksis. En påregnelig følge av dette kan være at inndragningsbestemmelsen i liten grad blir brukt, selv om det foreligger klare brudd på regelverket. Tall fra Sirus, se kapittel 2.2, viser at det er få kommuner som foretar inndragning sett i sammenheng med antall innrapporterte overtredelser. Når regelbrudd ikke følges opp, innebærer dette i realiteten at useriøse aktører får et konkurransefortrinn i forhold til de seriøse aktørene. Et obligatorisk prikktildelingssystem vil legge til rette for mer rettferdige konkurranseforhold og gi gode rammebetingelser for de aktørene som driver i henhold til gjeldende regelverk.

Departementet mener videre det er pedagogiske fordeler med et prikktildelingssystem. Det liknende systemet etter veitrafikkloven er godt kjent i befolkningen. Et slikt system er enkelt å sette seg inn i og forstå, både for saksbehandlere, bevillingshavere, politikere og publikum/media. Dette kan legge forholdene til rette for at media vil fatte interesse for kommunens inndragningspraksis og dermed synliggjøre for innbyggerne hvordan kommunen følger opp overtredelser.

Konsekvensene av eventuelle brudd vil være tydelige og forutsigbare med et prikktildelingssystem. Dette kan være til hjelp for bevillingshaverne når de utarbeider rutiner og internkontroll for å sikre at driften er i samsvar med alkoholloven.

Valget av et prikktildelingssystem gir også regeltekniske fordeler. Bruken av prikker innebærer en abstraksjon av overtredelsenes alvorlighetsgrad. Dette gjør det enkelt å differensiere mellom ulike alvorlighetsgrader og enklere å vekte ulike overtredelser i kombinasjon. Ved bruk av prikker er det også mulig å fange opp alle overtredelser på en enkel måte, også de mindre alvorlige. Til sammen fører dette til at det er enklere å lage et forståelig og sammenhengende system, sammenliknet med andre ordninger, for eksempel de som er basert på advarsler, anmerkninger eller liknende.

Sett fra myndighetenes perspektiv er det også viktig å sikre at brudd på lover og forskrifter blir fulgt opp. Med de lave inndragningstallene som innrapporteres fra kommunene, kan muligheten for inndragning i mange kommuner framstå som en tom trussel. Dette svekker den preventive effekten av inndragningsbestemmelsen. Dette kan også føre til at respekten for regelverket generelt blir redusert, også blant de bevillingshaverne som i utgangspunktet ønsker å operere innenfor regelverket.

Departementet finner grunn til å presisere at kommunene fortsatt vil stå fritt til å utforme sin egen praksis med hensyn til kriterier for innvilgelse av bevilling, antall salgs- og skjenkesteder og tidsbestemmelser innenfor rammene av gjeldende regelverk. Det følger imidlertid av alkohollovens system at ansvaret for å føre kontroll med bevillingshaverne og å reagere på eventuelle brudd ligger til kommunene. I dette ligger det en forutsetning om at kommunene skal følge opp dette ansvaret. Et

obligatorisk prikktildeingsssystem vil formalisere og tydeliggjøre det ansvaret som allerede ligger der.

Departementet vil for øvrig framheve at det er nødvendig å bruke mange ulike virkemidler for å oppnå en god etterlevelse av regelverket. Blant annet er kommunenes kontrollvirksomhet et svært viktig virkemiddel, se høringsnotatet kapittel 2. Intensjonen med prikktildeingsssystemet er at dette skal inngå i et samspill med de øvrige virkemidlene.

### *2.7.2 Hvilke brudd prikktildeingsssystemet skal gjelde for*

Det foreslås at prikktildeingsssystemet skal være knyttet til alle brudd på kommunale salgs- og skjenkebevillinger enten forpliktelsene følger av alkoholloven, alkoholforskriften, vilkår i bevillingsvedtaket eller brudd på annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål, jf. inndragningsadgangen i alkoholloven § 1-8 første ledd. Det er departementets oppfatning at alle brudd bør tas inn i prikktildeingsssystemet. Det vil gi et klart signal om at alle forpliktelser skal overholdes.

Departementet har, i tråd med Helsedirektoratets forslag, valgt å spesifisere hoveddelen av forpliktelsene som framgår av regelverket, men foreslår også å innta en oppsamlingsbestemmelse for å fange opp mer spesielle og uvanlige overtredelser, samt overtredelser av bestemmelser som måtte vedtas og tre i kraft etter forskriften. I følge forslaget skal det tildeles én prikk for overtredelser som faller inn under oppsamlingsbestemmelsen. En fordel med en slik bestemmelse er at det ikke er nødvendig å endre forskriften hver gang det gis en ny bestemmelse som innebærer plikter for bevillingshaveren. Dette vil kun være nødvendig i de tilfeller hvor det vurderes at en overtredelse av en ny bestemmelse bør medføre et høyere antall prikker enn én.

I alkoholloven § 1-8 tredje og fjerde ledd finner vi bestemmelser om øvrige inndragningsgrunner. Disse er ikke knyttet til krav for utøvelse av bevillingen, og det er derfor i utgangspunktet ikke foreslått at prikktildeingsordningen skal omfatte disse forholdene.

Når det gjelder bestemmelsen i § 1-8 fjerde ledd om at bevillingen kan inndras dersom den ikke er benyttet i løpet av året, mener departementet at det er åpenbart at forholdet ikke bør omfattes av prikktildeingsordningen. Det foreligger her ikke noe klanderverdig forhold.

Når det gjelder bestemmelsene i § 1-8 tredje ledd, hvor det går fram at bevillingen kan inndras dersom det skjer gjentatt narkotikaomsetning eller diskriminering på stedet, er departementet mer i tvil. Bestemmelsene er ikke knyttet til krav for utøvelse av bevillingen, noe som taler mot å inkludere forholdene i prikktildeingsssystemet. På den annen side gir forholdene grunnlag for inndragning, og det vil derfor skape et tosporet system dersom dagens system, hvor regelen er at bevilling "kan" inndras ved slike forhold, beholdes. Departementet ser at det kan virke kunstig å skille mellom overtredelser knyttet til bevillingskravene og disse inndragningsgrunnene, og ber derfor særskilt om at høringsinstansene kommenterer spørsmålet om forholdene bør tas inn i prikktildeingsssystemet og hvor mange prikker forholdene i så fall bør tildeles.

### 2.7.3 *Generelt om reaksjonsnivået*

Dersom prikktildelingssystemet skal bli effektivt, er det avgjørende at reaksjonsnivået blir riktig. For å oppnå dette, må fire hovedelementer med sentral betydning for reaksjonsnivået vurderes og balanseres opp mot hverandre:

- lengden på opptjeningsperioden, altså i hvilket tidsrom prikker skal summeres og kunne føre til inndragning
- hvor streng minstereaksjonen skal være, altså lengden på inndragningen
- hvilket antall prikker som skal utløse et vedtak om inndragning
- hvilket antall prikker som skal tildeles for den enkelte overtredelse

Det må etter departementets vurdering sikres at reaksjonsnivået er høyt nok til at risikoen for inndragning framstår som reell. Ut fra den kjennskap man i dag har om regelbrudd som ikke følges opp, må det i første omgang være et mål at antallet inndragninger på landsbasis skal øke som følge av systemet. Dersom systemet gir den allmennpreventive effekt som er ønsket, vil man imidlertid kunne håpe på at det totale antall inndragninger vil gå ned på lengre sikt.

Forslagene til opptjeningsperiode, minstereaksjon, antall prikker som skal utløse et vedtak om inndragning og hvilket antall prikker som skal tildeles for den enkelte overtredelse, beskrives i kapitlene 2.7.4 til 2.7.12 under, jf. forslaget til nye bestemmelser i alkoholforskriften §§ 10-2 flg. Innholdet reflekterer Helsedirektoratets forslag til reaksjonsnivå. Helsedirektoratets forslag er basert på en helhetlig vurdering hvor det blant annet er tatt hensyn til erfaringene fra de kommunale systemene som er beskrevet i kapitlene 2.5.2 til 2.5.7 foran. Departementet ber om at høringsinstansene særlig vurderer om det foreslåtte reaksjonsnivået er hensiktsmessig for å oppnå formålene med prikktildelingssystemet.

### 2.7.4 *Opptjeningsperioden*

Opptjeningsperioden har stor innvirkning på reaksjonsnivået. En kort opptjeningsperiode innebærer at reaksjonsnivået framstår som lavt, da det tildeles og summeres prikker i et kort tidsrom, før disse igjen bortfaller. En kort opptjeningsperiode vil med andre ord føre til at det fattes færre vedtak om inndragninger enn dersom opptjeningstiden blir satt til en lengre periode.

Det foreslås en opptjeningsperiode på tre år. En opptjeningsperiode på tre år vil sikre at kommunen får mulighet til å føre et tilstrekkelig antall kontroller for å avdekke eventuelle brudd.

Ved oppsummering av prikker vil det være prikker som er tildelt i løpet av en treårsperiode som kan gi grunnlag for et inndragningsvedtak. Ved beregning av treårsperioden tilsier hensynet til likebehandling og forutsigbarhet at det er tidspunktet da handlingen eller unnlåtelsen fant sted som skal legges til grunn. Slik sikres det at saksbehandlingstiden hos kommunene ikke får betydning og at det ikke vil lønne seg å trenere saken. Prikker som er lagt til grunn for et inndragningsvedtak skal ikke kunne legges til grunn for senere inndragningsvedtak.

Kommunale salgs- og skjenkebevilling fornyes hvert fjerde år og kan gis for inntil fire år. Førrige bevillingsperiode utløp 30. juni 2012, og nåværende bevillingsperiode løper til 30. juni 2016. Det foreslås at opptjeningstiden ikke ses i sammenheng med bevillingsperioden, da opptjeningstiden i så fall ville bli gradvis kortere ettersom man nærmet seg bevillingsperiodens slutt, med de følger dette vil ha for reaksjonsnivået og risikoen for at overtredelser vil føre til inndragning. En utilsiktet virkning ville i så fall kunne være at det kan spekuleres i at overtredelser mot slutten av bevillingsperioden ikke vil medføre konsekvenser for bevillingshaveren.

I de fleste tilfeller vil en ny bevillingsperiode i realiteten innebære en fornyelse av den allerede gitte bevillingen, og vil ikke medføre så store endringer i virksomheten at det er tale om en ny bevillingshaver. Det er derfor ingen juridisk hindring for å forskriftsfeste at opptjeningstiden gjelder uavhengig av om bevillingen er fornyet med bakgrunn i reglene om bevillingsperiode, forutsatt at det ikke har skjedd et eierskifte i denne forbindelse.

Dersom det foreligger en overdragelse, jf. alkoholloven § 1-10, er det hensiktsmessig at den nye bevillingshaverens opptjeningstid begynner å løpe på det tidspunktet overdragelsen fant sted, da det er fra dette tidspunktet den nye eier utøver skjenkevirksomhet og har ansvaret for driften. At den nye bevillingshaveren driver på tidligere eiers bevilling i en periode før kommunen eventuelt innvilger den nye eierens søknad om bevilling kan ikke få betydning. Dersom opptjeningstiden først skulle starte på innvilgelsestidspunktet ville dette føre til at den nye eieren ikke kunne bli tildelt prikker i det tidsrommet det drives på tidligere eiers bevilling. En utilsiktet virkning av dette ville være at det ikke kan iverksettes reaksjoner mot overtredelser som finner sted i denne perioden. Dette vil framstå som svært uheldig, til tross for at overtredelser som har funnet sted i denne perioden kan bli tillagt vekt i søknadsbehandlingen, jf. alkoholloven §§ 1-7a og 1-7 b.

#### *2.7.5 Minstereaksjon*

Det foreslås en minstereaksjon på én ukes inndragning. Dette er ment å være en standardreaksjon i de tilfellene hvor overtredelsene anses å ligge innenfor normalområdet til hver overtredelsestype som ligger til grunn for inndragningen. Ved skjenking til en åpenbart påvirket person, vil for eksempel den nedre grensen for at bestemmelsen er overtrådt være at personen er "åpenbart påvirket". I mange tilfeller kan det imidlertid tenkes at personen er såkalt "kraftig påvirket", uten at dette nødvendigvis bør gjenspeiles i hvor mange prikker som tildeles. Etter forslaget kan imidlertid kommunen øke lengden på inndragningen i tilfeller hvor det foreligger "svært skjerpene omstendigheter". Denne adgangen er forbeholdt de mer spesielle tilfellene, for eksempel der personen har svært store problemer med å ta vare på seg selv, eller der overskjenkingen skjer på oppfordring fra en ansatt. Slike særlige forhold er omtalt nærmere i kapittel 2.7.12.

Valget av en minstereaksjon på én uke har blant annet sammenheng med at dette er et tidsrom hvor det er sannsynlig at de fleste bevillingshavere, uavhengig av driftskonsept, har sine topper og bunner i omsetning. Dette medfører at reaksjonen vil slå relativt likt ut for alle.

### *2.7.6 Antall prikker som skal utløse inndragning*

Det foreslås at tildeling av til sammen åtte prikker skal føre til inndragning av bevillingen i minst én uke. De enkelte overtredelsene er gruppert slik at de mest alvorlige overtredelsene, for eksempel skjenking til mindreårige, gir åtte prikker og dermed inndragning ved første gangs overtredelse, mens de øvrige gir henholdsvis fire prikker, to prikker og én prikk.

### *2.7.7 Vurdering av overtredelsenes alvorlighet*

I det foreslåtte prikktildelingssystemet vil de ulike overtredelser være kategorisert etter graden av alvorlighet. Enkelte overtredelser har blitt vurdert som så alvorlige at enkelttilfeller skal føre til inndragning. Andre overtredelser vurderes slik at enkelttilfeller i utgangspunktet ikke skal føre til inndragning. For disse må det enten foreligge flere overtredelser av samme type eller ulike typer i kombinasjon.

Overtredelsenes grad av alvorlighet er vurdert ut i fra lovgivers intensjon i den grad dette kommer til uttrykk i forarbeider eller andre dokumenter, hvilke konsekvenser overtredelser medfører og i hvilken grad bestemmelsen bidrar til å ivareta alkohollovens formål.

Ved vurderingen er det tatt utgangspunkt i et ”normaltilfelle” av overtredelsen. Dersom det foreligger formildende eller skjerpende omstendigheter, kan det etter en vurdering skje en tildeling av prikker som avviker fra utgangspunktet, se kapittel 2.7.12.

### *2.7.8 Overtredelser som skal tildeles åtte prikker*

Overtredelser som er plassert i denne kategorien anses som så alvorlige at første gangs overtredelse normalt skal føre til inndragning.

- Alternativ a: Salg og skjenking til mindreårige

Salg og skjenking til mindreårige personer anses som en av de mest grove overtredelsene av alkoholloven. Bestemmelser om aldersgrenser regnes som et effektivt forebyggende tiltak, noe som støttes av faglige erfaringer fra mange land, jf. kapittel 4.1.5 i Meld. St. 30 (2011–2012) Se meg!, hvor det går fram at det ”er uakseptabelt at mindreårige får kjøpt alkohol” og hvor det også står følgende: ”Det er en rekke grunner til at slike regler er innført. Ulike deler av hjernen utvikles ikke samtidig, og hjernen er ikke ferdig utviklet før ved 20-årsalderen. De områdene av hjernen som styrer trang til utprøving og sensasjon, utvikles tidligere enn frontallappen som styrer selvregulering og impuls kontroll. Det gjør at unge er særlig utsatt for risiko ved beruselse. Hertil kommer antakelser om varig påvirkning av læringsevne og hukommelse ved inntak av store mengder alkohol. Mange undersøkelser tyder på at tidlig alkoholdebut øker faren for å utvikle et høyt alkoholforbruk i voksen alder.”

I Ot.prp. nr. 7 (1996–1997) kapittel 16.3, under vurderingen av om mindreåriges kjøp av alkohol bør gjøres straffbart, framgår følgende: ”Salg til mindreårige er en grov overtredelse av alkohollovens regler, og selv enkeltstående tilfeller kan gi grunnlag for inndragning av bevilling.”

Det følger av alkoholforskriften § 9-4 at salgs- og skjenkekontroller skal ”særlig omfatte salgs- og skjenketidene, aldersgrensebestemmelsene, og at det ikke selges eller skjenkes til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler”. Dette gir et klart signal om at salg og skjenking til mindreårige anses som alvorlig.

På denne bakgrunn legges til grunn at salg og skjenking i strid med aldersbestemmelsene er en så alvorlig overtredelse at enkelttilfeller skal føre til inndragning av bevillingen.

- Alternativ b: Brudd på bistandsplikten

Når det gjelder brudd på bistandsplikten, er det hvilke konsekvenser og hvilket skadeomfang som kan oppstå ved manglende oppfyllelse som har vært avgjørende for vurderingen.

Bevillingshavers plikt til å yte bistand gjelder overfor personer som er ute av stand til å ta vare på seg selv og som framstår som hjelpeløse. Bistandsplikten for bevillingshavere bygger på den generelle hjelpeplikten, jf. straffeloven § 242. En hjelpeløs tilstand forutsetter at den aktuelle personen er i en situasjon som representerer fare for liv, legeme eller helbred. I følge juridisk teori behøver ikke sannsynligheten for slik skade å være særlig stor.

Når en person, eller i dette tilfelle en gjest, er i en slik tilstand, er skadepotensialet svært høyt og det er stor fare for negative hendelser. Når lovgiver har inntatt en plikt for bevillingshaver til å yte bistand, i tillegg til den generelle hjelpeplikten som gjelder for alle borgere, er dette for å tydeliggjøre at bevillingshaver har et spesielt ansvar.

Da brudd på bistandsplikten kan få svært alvorlige konsekvenser, i noen tilfeller fatale, foreslås at brudd på denne plikten skal føre til tildeling av åtte prikker.

- Alternativ c: Brudd på kravet om forsvarlig drift

Utøvelsen av bevillingen skal til enhver tid være forsvarlig, jf. alkoholloven §§ 3-9 og 4-7. Dette er i utgangspunktet en grunnleggende forutsetning for bevillingen, men det kan også tenkes tilfeller der enkeltstående hendelser utgjør brudd på forsvarlighetskravet. Det finnes hensiktsmessig å skille mellom enkeltstående brudd på kravet om forsvarlig drift og de tilfeller hvor utøvelsen av bevillingen i sin helhet framtrer som uforsvarlig.

Eksempler på enkeltstående brudd om kravet om forsvarlig drift kan være at bevillingshaver har mistet kontrollen med skjenkingen av alkohol en aktuell kveld, at en ansatt konsumerer alkohol i arbeidstiden eller at det er for få ansatte på jobb i et bestemt tidsrom.

Eksempler på at utøvelsen i sin helhet framstår som uforsvarlig, kan være at det har blitt avdekket et betydelig antall overtredelser ved stedet. Et annet eksempel kan være at bevillingshavers kontroll med salget eller skjenkingen er totalt fraværende. Et tredje eksempel kan være at bevillingshaver har for få ansatte ved skjenkestedet til enhver tid, og at driften derfor anses som uforsvarlig.

Dersom det avdekkes brudd på kravet om forsvarlig drift er dette så alvorlig at enkelttilfeller skal føre til tildeling av åtte prikker og dermed inndragning av bevillingen.

I de tilfeller hvor utøvelsen av driften i sin helhet framstår som uforsvarlig, er det hensiktsmessig å anvende den foreslåtte bestemmelsen om særlige forhold. Dersom driften er av en slik art, kan kommunen øke lengden på inndragningen utover en uke. Dersom driften er av så kritikkverdig karakter, vil det i mange tilfeller være hensiktsmessig at inndragningen settes til å gjelde ut perioden. Se nærmere om særlige forhold i kapittel 2.7.12.

- Alternativ d: Hindring av kontroll

Kontroll med utøvelsen av kommunal salgs- og skjenkebevilling ligger til kommunen, jf. alkoholloven § 1-9. Det framgår av bestemmelsens tredje ledd at bevillingsmyndigheten når som helst kan kreve tilgang til salgs- og skjenkestedets lokaler. Bestemmelsen skal sikre at bevillingsmyndigheten kan utføre effektiv stedlig kontroll.

Kommunens mulighet til å få utøvet sin kontrollmyndighet er en forutsetning for et velfungerende bevillingssystem. Dersom bevillingshaver hindrer kommunen i å utøve sin kontrollmyndighet, må dette anses å være en svært grov overtredelse. Det legges til grunn at det er stor sannsynlighet for at hindring av kontroll skjer for å skjule andre overtredelser eller forhold. På denne bakgrunn kategoriseres hindring av kontroll som en så alvorlig overtredelse at enkelttilfeller skal føre til tildeling av åtte prikker og dermed inndragning.

### *2.7.9 Overtredelser som skal tildeles fire prikker*

Overtredelser som er plassert i denne kategorien anses som alvorlige, men ikke i en slik grad at enkelttilfeller skal føre til inndragning. Skadeomfanget og alvorligheten av overtredelsene som er plassert i denne kategorien er vurdert til å være av mindre alvorlig art og grad sammenliknet med de overtredelsene som etter forslaget skal gi åtte prikker.

- Alternativ a: Skjenking og salg til åpenbart påvirket person

I en Sirius-rapport fra 2012, Testkjøp på serveringssteder i Oslo sentrum av Buvik og Baklien, framgår det at skuespillere som spilte fulle fikk kjøpe øl i 93 prosent av forsøkene på et utvalg utesteder i Oslo sentrum i oktober 2011 og i 79 prosent av tilfellene i oktober 2012. Sirius uttaler at ”overskjenking og rusrelatert vold henger sammen. Å redusere overskjenkingen vil være en god metode for å forebygge alkoholrelatert vold på nattestid. Denne studien viser at det er lett å kjøpe øl på utesteder i Oslo sentrum, selv om man framstår som åpenbart påvirket av alkohol. Det betyr at det er et stort behov for endring og forbedring”.

Skjenking og salg til åpenbart påvirket person er, som salg og skjenking til mindreårige, nevnt i alkoholforskriften § 9-4 som et av de områder salgs- og skjenkekontroller særlig skal omfatte. Dette gir et klart signal om at salg og skjenking til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler anses som alvorlig.

På den annen side vurderes salg og skjenking til mindreårige som mer alvorlig, og det vurderes derfor slik at enkelttilfeller av salg og skjenking til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler i utgangspunktet ikke skal føre til inndragning. Unntak fra dette

kan tenkes dersom det foreligger skjerpene omstendigheter som nevnt i forslaget til § 10-4.

Det foreslås at salg og skjenking til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler skal føre til tildeling av fire prikker. Dette innebærer at det i utgangspunktet kreves to slike tilfeller før inndragning skal skje.

Det legges altså til grunn at skjenking til mindreårige, brudd på bistandsplikten, brudd på forsvarlighetsplikten og hindring av kontroll er mer alvorlige eller grunnleggende brudd enn skjenking til åpenbart berusede personer, men det bes særskilt om høringsinstansenes syn på dette.

- Alternativ b: Brudd på tidsbestemmelsene i §§ 3-7 og 4-4

Salgs- og skjenketider er fastsatt av kommunen innenfor alkohollovens rammer. Hvilken salgs- eller skjenketid som gjelder det aktuelle salgs- eller skjenkestedet framgår av bevillingsvedtaket. Innad i en kommune kan salgs- og skjenketider variere. Variasjoner kan for eksempel være begrunnet ut fra beliggenhet og konsept.

Et moment som taler for at det bør reageres relativt strengt mot overtredelser av salgs- og skjenketidene, er at bevillingshaver ved ikke å overholde disse tidene tar seg til rette, og dermed viser manglende respekt for gjeldende regelverk og kommunens vedtak. Videre er det lagt vekt på at fastsettelsen av salgs- og skjenketider innad i kommunene ofte er fastsatt med tanke på hensyn til omgivelsene. Hensynet til naboer kan for eksempel ha vært avgjørende.

Videre vil det overfor andre bevillingshavere som konkurrerer i det samme markedet være konkurransevridende og framstå som svært urimelig dersom brudd på denne overtredelsen ikke fører til reaksjoner.

Kontrollhensynet tilsier at det bør reageres strengt mot brudd på salgs- og skjenketidene, da drift utover fastsatt salgs- og skjenketid kan føre til at bevillingshaver unndrar seg kommunens kontroll.

I likhet med salg og skjenking til mindreårige og til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler, er salgs- og skjenketidene et område som framheves som et salgs- og skjenkekontroller særlig skal omfatte, jf. alkoholforskriften § 9-4. Som for de andre områdene gir dette et klart signal om at salg og skjenking i strid med salgs- og skjenketidene skal anses alvorlig.

Det foreslås å kategorisere salg og skjenking i strid med salgs- og skjenketidene som salg og skjenking til en åpenbart beruset person, noe som innebærer at det foreslår at brudd på salgs- og skjenketidene etter forslaget skal føre til tildeling av fire prikker. Det bes særlig om høringsinstansenes syn på dette punktet.

- Alternativ c: Skjenking av alkoholholdig drikk med mer enn 22 volumprosent alkohol til personer mellom 18 og 20 år

I Meld. St. 30 (2011–2012) Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk kapittel 4.1.1, står det: ”I Norge reguleres drikker med høyt alkoholinnhold strengere enn drikker med lavere alkoholinnhold. Regulering avhenger av skadepotensialet, som antas å være noe høyere for alkoholsterke drikker, særlig gjelder dette akutte skader.”



Aldersgrensene for drikk med over og under 22 volumprosent alkohol er fastsatt ut fra skadepotensial. Det legges likevel til grunn at salg og skjenking av alkohol med mer enn 22 volumprosent til personer på 18 og 19 år ikke kan likestilles med skjenking til personer under den nedre aldersgrensen på 18 år. Det er lagt vekt på at personer på 18 og 19 år har adgang til å konsumere alkohol med lavere enn 22 volumprosent alkohol. Det foreslås på denne bakgrunn at skjenking av alkoholholdig drikk med mer enn 22 volumprosent alkohol til personer på 18 og 19 år skal føre til tildeling av fire prikker.

- Alternativ d: Brudd på alderskrav for den som selger eller skjenker alkoholholdig drikk

Alderskravene for omsetning speiles i alderskrav for den som selger og skjenker alkoholholdig drikk, og respekten for denne bestemmelsen er nært knyttet til respekten for aldersgrensene generelt.

Det foreslås at brudd på disse bestemmelsene skal føre til tildeling av fire prikker.

#### *2.7.10 Overtredelser som skal tildeles to prikker*

Overtredelser i denne kategorien vurderes som mindre alvorlige sammenliknet med overtredelser som er plassert i første og andre ledd. Det legges til grunn at det må foreligge flere tilfeller før inndragning iverksettes.

- Alternativ a: Åpenbart påvirket person i lokalet/gi adgang til åpenbart påvirket person

Bestemmelsens formål er blant annet å redusere tilgjengeligheten til alkohol for personer som er å betegne som åpenbart påvirket av rusmidler og å senke risikoen for overskjenking. Det legges til grunn at det må anses mer alvorlig å skjenke til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler enn at slike personer enten får adgang til eller får oppholde seg i lokalet, uten at det faktisk har ført til at de har fått servering. Konsekvensen av å plassere og vurdere denne overtredelsen som mindre alvorlig sammenliknet med når det skjenkes til en slik person, er at det i utgangspunktet kreves flere tilfeller før en bevilling skal inndras. I denne sammenheng vises det til vurderingen ovenfor av overtredelser knyttet til salg og skjenking til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler.

Det foreslås at denne overtredelsen skal føre til tildeling av to prikker.

- Alternativ b: Mangler ved bevillingshavers internkontrollsystem

Krav om internkontroll innebærer at bevillingshaver systematisk skal kontrollere at de krav til virksomheten som er fastsatt i eller i medhold av loven, herunder i bevillingsvedtaket, overholdes. Bevillingshaver må videre ha et system for hvordan eventuelle overtredelser av disse kravene skal rettes og følges opp for å sikre at overtredelsen ikke gjentas. I praksis betyr dette at virksomheten må ha dokumenterbare rutiner for å sikre at driften er forsvarlig og i samsvar med regelverket.

329 av 1208 innrapporterte overtredelser i 2011 gjaldt mangler ved internkontroll. Helsedirektoratet melder at de erfarer at flere kommuner ikke har hatt tilstrekkelig

oppmerksomhet rettet mot internkontroll. Å innføre en regel om at det skal tildeles to prikker ved mangler ved internkontrollsystemet, vil kunne føre til økt oppmerksomhet rundt viktigheten av god internkontroll.

Mangler ved bevilingshavers internkontrollsystem kan være av svært varierende karakter. Det kan være fullstendig fravær av rutiner eller opplegget kan ha mangler av større eller mindre grad. Dersom det er store mangler ved internkontrollen og rutinene på stedet, bør dette vurderes som grovere enn dersom det er mangler av mindre art. Ved større mangler vil dette kunne være "svært skjerpene omstendigheter", jf. forslaget § 4 andre ledd, og gi grunnlag for økt antall prikker eller en lengre inndragningsperiode.

Det foreslås at denne overtredelsen skal føre til tildeling av to prikker.

- Alternativ c: Konsum av medbrakt alkoholholdig drikke

Det avgjørende for fastsettelsen av denne overtredelsens alvorlighetsgrad har vært viktigheten av at bevilingshaver har kontroll over hva gjestene konsumerer. En følge av at gjestene nyter medbrakt alkohol, er at bevilingshaver får større utfordringer knyttet til å vurdere gjesters beruselsesgrad. I tillegg kommer hensynet til kontroll med vareflyten.

Det foreslås at denne overtredelsen skal føre til tildeling av to prikker.

- Alternativ d: Gjester medtar alkohol ut av lokalet

For alvorlighetsvurderingen av denne overtredelsen, har det vært avgjørende at manglende overholdelse kan føre til økt tilgjengelighet til alkoholholdig drikk, også for personer som ikke skal ha tilgang til alkohol, for eksempel mindreårige.

Det foreslås at denne overtredelsen bør føre til tildeling av to prikker.

- Alternativ e og f: Manglende levering av omsetningsoppgave innen kommunens fastsatte frist/manglende betaling innen kommunens fastsatte frist

Det legges til grunn et skille mellom manglende levering av omsetningsoppgave og manglende betaling av omsetningsgebyr innen kommunens frist og de tilfeller hvor levering og/eller betaling ikke skjer, selv etter at kommunen har purret på dette et tilstrekkelig antall ganger. Det å levere omsetningsoppgave og betale omsetningsgebyr er forutsetninger for å kunne utøve bevillingen. Dersom bevilingshaver ikke oppfyller disse forutsetningene etter at kommunen har etterspurt dette et tilstrekkelig antall ganger, er det grunnlag for å inndra bevillingen/tilbakekalle bevillingen inntil disse forutsetningene foreligger.

Bevilingsgebyret er et viktig inntektsgrunnlag for kommunen og er utformet slik at det skal tilsvare utgifter knyttet til saksbehandling av søknader og kontroll.

For kommunene er det ressurskrevende å purre på omsetningsoppgaver og å innkreve bevilingsgebyr. Å innta forsinket innlevering og betaling i reaksjonssystemet, kan bidra til at denne prosessen blir enklere for kommunene. Det foreslås at det skal tildeles to prikker for slike oversittelser av kommunens fastsatte frist.

- Alternativ g: Brudd på regler om styrer og stedfortreder

Kravet om at det skal godkjennes en styrer og en stedfortreder for hver bevilling skal sikre at en bestemt person har ansvaret og kan holdes ansvarlig for salget eller skjenkingen ved kontroll.

Det er et absolutt krav for å inneha en salgs- eller skjenkebevilling at stedet har en godkjent styrer.

Helsedirektoratet melder at de erfarer at bevillingshavere ikke alltid melder inn endringer om styrer og stedfortreder eller bruker lang tid på å få nye personer i disse rollene. Ved å ta brudd på regler om styrer og stedfortreder inn i forskriften, antar departementet at bevillingshaverne vil bedre sine rutiner rundt dette. Det avgjørende i vurderingen har vært at det er viktig at det til enhver tid er noen som har det daglige ansvaret for salget og skjenkingen.

Det foreslås at det skal tildeles to prikker for brudd på regler om styrer og stedfortreder.

- Alternativ h: Brudd på reklameforbudet

Tilsyn med salgs- og skjenkesteders overholdelse av reklameforbudet er lagt til kommunene gjennom deres kontrollansvar. Helsedirektoratets kontrollkompetanse omfatter også salgs- og skjenkestedene, men retter seg i praksis i hovedsak mot generelle reklametiltak i massemedia, eller reklame som på andre måter er rettet mot en større allmennhet.

Helsedirektoratet melder at de erfarer at brudd på alkoholreklameforbudet som blir avdekket på steder med salgs- og skjenkebevilling i hovedsak er overtredelser knyttet til adgangen til å informere om produkter og priser inne på salgs- og skjenkesteder, samt andre mindre alvorlige brudd. I vurderingen av overtredelsens alvorlighet er det lagt avgjørende vekt på at hoveddelen av overtredelsene gjelder dette.

Det foreslås at det skal tildeles to prikker for brudd på reklameforbudet. Likevel skal det bemerkes at dersom det foreligger overtredelser av grov karakter kan forskriften § 10-4 om særlige forhold komme til anvendelse.

#### *2.7.11 Overtredelser som skal tildeles én prikk*

Skadeomfanget og alvorligheten av overtredelsene som er plassert i denne kategorien er vurdert å være lavt sammenliknet med de overtredelsene som gir flere prikker.

Brudd på følgende bestemmelser skal etter forslaget gi en prikk:

- Brudd på reglene om alkoholfrie alternativer
- Brudd på reglene om plassering av alkoholholdig drikk på salgssted
- Brudd på reglene om skjenkemengde for brennevin

I tillegg foreslås det at brudd på vilkår i bevillingsvedtaket skal gi en prikk. Vilkårene kan være av svært ulik art, og avhengig av vilkårets art og bruddets alvorlighet må bevillingsmyndigheten vurdere om bestemmelsen om særlige omstendigheter kommer til anvendelse.

Det foreslås videre at øvrige brudd på bevillingsvedtaket, alkoholloven, alkoholforskriften og lover som har sammenheng med alkohollovens formål, jf.

alkoholloven § 1-8 første ledd, skal gi en prikk. Også her kan det være snakk om overtredelser av svært ulik art, og det må vurderes om bestemmelsen om særlige forhold, se forslaget til § 10-4, kommer til anvendelse.

### *2.7.12 Særlige forhold*

For å sikre at det foreslåtte prikktildelingssystemet fanger opp overtredelser som avviker fra normaltilfellene, åpner forslaget til forskrift opp for en begrenset skjønnsmulighet i § 10-4 om særlige forhold.

I henhold til bestemmelsens første ledd, kan kommunen nedjustere antall prikker dersom det foreligger "helt spesielle og svært formildende omstendigheter". Ordlyden er valgt for å signalisere at adgangen til å legge vekt på formildende omstendigheter skal være svært snever. Det er lagt vekt på at alkohollovens utgangspunkt er et objektivt ansvar. Dette innebærer at det ikke er noe krav til at det skal foreligge skyld for at overtredelsen skal føre til inndragning. Unntaksvis kan det imidlertid tenkes situasjoner der handlingen eller unnlatelsen framstår som så unnskyldelig at det vil framstå som urimelig å foreta inndragning. Bestemmelsen er kun ment å fange opp slike helt spesielle tilfeller. Det skal påpekes at helt spesielle og svært formildende omstendigheter vil oppstå svært sjelden, og bestemmelsens tiltenkte funksjon er at den skal være en sikkerhetsventil.

I bestemmelsens andre ledd er det åpnet for at kommunen kan oppjustere antall prikker dersom det foreligger "svært skjerpene omstendigheter". Det foreligger da omstendigheter knyttet til overtredelsen som i stor grad øker overtredelsens grad av alvorlighet. Ved svært skjerpene omstendigheter kan kommunen tildele flere prikker knyttet til den enkelte overtredelsen. Videre kan kommunen forlenge inndragningstiden utover én uke og ut perioden for de alvorligste tilfellene.

Det er valgt en annen og mildere ordlyd enn i første ledd for å klargjøre at kommunen har større adgang å legge vekt på skjerpene enn formildende omstendigheter. Det kreves ikke at det foreligger "helt spesielle" omstendigheter. Begrunnelsen for dette er at graden av skyld vil ha større betydning for vurderingen av overtredelsens alvorlighet i skjerpene enn i formildende retning. Det ses derfor ikke noen god grunn for å innskrenke kommunenes skjønn på dette punktet.

På den annen side indikerer ordet "svært" at det må noe mer til enn det som vil ligge innenfor en normal variasjon av de ulike typetilfellene. Objektivt ansvar er tilstrekkelig for at overtredelsen vil omfattes av forskriftens hovedbestemmelser i § 10-3.

Typetilfellene som oppregnes i forskriften § 10-3 bør imidlertid ha et vidt nedslagsområde, hva gjelder variasjon i handlingsmåter og beskrivelse av faktum, og vil etter omstendighetene også omfatte tilfeller hvor det foreligger uaktsomhet.

Det skal imidlertid noe mer til enn svak grad av skyld for at det foreligger "svært skjerpene omstendigheter". Denne bestemmelsen er ment å fange opp de tilfellene hvor det foreligger grov uaktsomhet eller forsett, eller dersom situasjonen som helhet gjør at driften framstår som uforsvarlig. Et eksempel på det siste kan være at det har blitt avdekket et betydelig antall overtredelser ved stedet. Andre eksempler kan være

manglende vilje til å følge opp kommunens kontrollrapporter, eller at bevillingshavers kontroll med skjenkingen har vært totalt fraværende.

Etter forslaget § 10-4 tredje ledd må det gis skriftlig og særskilt begrunnelse for denne type avvik fra forskriftens utgangspunkt. Hensikten er å sikre at det oppstår en mest mulig lik praksis med hensyn til reaksjonsnivå i alle kommuner. Et annet viktig hensyn er at det skal framstå klart for bevillingshaver hvilken vurdering som er lagt til grunn og hva som har vært avgjørende når kommunen har vurdert at det foreligger for eksempel svært skjerpende omstendigheter.

### *2.7.13 Saksbehandling*

Dersom prikktildelingssystemet skal virke etter sin hensikt, er det avgjørende at bevillingshavernes rettsikkerhet ivaretas. På den annen side må det sikres at systemet ikke blir for byråkratisk og tungvint å forvalte for kommunene.

Departementet foreslår at hver prikktildeling anses som en avgjørelse i forvaltningsrettslig forstand, det vil si at det ikke fattes enkeltvedtak med klagerett. Årsaken er at en slik avgjørelse i seg selv ikke medfører noe rettighetstap for bevillingshaveren, og dermed ikke virker bestemmende på bevillingshaverens rettigheter eller plikter, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

En avgjørelse om prikktildeling vil vanligvis skje på bakgrunn av en kontrollrapport. Kontrollrapporten skal sendes til bevillingshaver innen én uke og bevillingshaver skal gis adgang til å uttale seg innen to uker, jf. alkoholforskriften § 9-6. Kontradiksjon vil dermed være ivaretatt.

Departementet foreslår imidlertid at det presiseres i forskriften at bevillingshaveren skal ha fått mulighet til å uttale seg før avgjørelsen fattes. Bestemmelsen er viktig for å sikre at slik mulighet faktisk blir gitt, men vil også være aktuell i tilfeller der overtredelser er avdekket på annet vis enn ved kommunale kontroller. Dette kan for eksempel være aktuelt ved meldinger fra andre myndigheter, jf. alkoholloven § 1-15.

Kompetansen til å fatte avgjørelser om prikktildeling er lagt til kommunen. Avgjørelsene kan fattes på saksbehandlernivå, dersom kommunen ønsker dette. Selve vedtaket om inndragning vil være et enkeltvedtak og følge de ordinære saksbehandlingsreglene i alkoholloven og forvaltningsloven. Dette innebærer at kompetansen i disse tilfellene er lagt til kommunestyret eller den kommunestyret har delegert kompetansen til.

Det foreslås at en avgjørelse om prikktildeling skal begrunnes skriftlig. Hensikten med dette kravet er å sikre at det faktiske grunnlaget for prikktildelingen er godt dokumentert dersom det på et senere tidspunkt blir aktuelt å fatte vedtak om inndragning.

Videre foreslås det at det skal sendes ut en skriftlig orientering til bevillingshaveren om at det er foretatt en prikktildeling. Departementet har valgt formuleringen "orienteres skriftlig" for å tydeliggjøre at det ikke er tale om et forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. Det skal dermed ikke bes om en uttalelse fra bevillingshaver i orienteringen. Kommunen vil heller ikke ha plikt til å saksbehandle eventuelle

innsigelser mot tildelingen, men kan ta disse til orientering. Eventuelle innsigelser vil være en del av sakens dokumenter, dersom det på et senere tidspunkt blir aktuelt å inndra bevillingen som følge av at bevillingshaveren har blitt tildelt til sammen åtte prikker eller mer.

Det presiseres at reglene om forhåndsvarsling i forvaltningsloven gjelder dersom prikktildelingen medfører at det er grunnlag for inndragning. Dette vil være aktuelt i de tilfellene hvor tildelingen innebærer at bevillingshaver samlet sett kommer opp i åtte prikker eller mer, eller hvor en overtredelse medfører åtte prikker ved første gangs overtredelse.

En mulig utilsiktet virkning av systemet er at kommunene som følge av at antall inndragningssaker øker, velger å ikke iverksette inndragninger før endelig klagebehandling er gjennomført. Det vil kunne tenkes forhold som bør føre til at kommunen innvilger bevillingshavers anmodning om utsatt iverksettelse. Dersom kommuner innfører en mer eller mindre fast praksis om at iverksettelsen av inndragning utsettes, vil dette framstå som uheldig, blant annet fordi det vil kunne medføre at antall klager øker, som følge av at bevillingshaver ønsker å trenere saken. Departementet har på denne bakgrunn valgt å ta inn en bør-bestemmelse om iverksettelse innen fire uker etter vedtak om inndragning.

### **3. Økte krav til kontroll med kommunale bevillinger**

#### **3.1 Gjeldende rett**

Etter dagens regler skal kommunene kontrollere utøvelsen av bevillingene (alkoholloven § 1-9). Kommunene har også ansvar for at kontrollørene får tilstrekkelig opplæring (alkoholforskriften § 9-3). Det skal foretas minimum tre ganger så mange kontroller per år som det er bevillinger (alkoholforskriften § 9-7), og kontrollen skal særlig legge vekt på salgs- og skjenketidene, aldersgrensebestemmelsene og at det ikke selges eller skjenkes til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler (alkoholforskriften § 9-4). Alkoholloven med forskriften stiller imidlertid få krav til kvaliteten på og utførelsen av kontrollene.

#### **3.2 Bakgrunn og innledende vurderinger**

Rusmeldingen peker på at det er dokumentert store utfordringer knyttet til overskjenking og salg og skjenking til mindreårige, og konkluderer med at kravene til kontroll skal økes.

Salgs- og skjenkekontrollører skal kontrollere at bevillingshaver oppfyller sine forpliktelser etter alkohollovgivningen. Dette medfører at kontrollørene må ha god kunnskap om alkoholloven og dens forskrifter. Etter utført kontroll skal kontrollørene presentere seg for ansvarshavende og muntlig redegjøre for sine inntrykk på stedet (alkoholforskriften § 9-5). I etterkant av kontrollen skal kontrollørene skrive rapport om sine observasjoner på stedet. Kommunen som bevillingsmyndighet, må bygge sine vurderinger om eventuell inndragning på rapporten, og det er derfor viktig at kvaliteten på dokumentasjonen er god.

Lauritzen og Baklien skriver i Sirius-rapport 5/2007 Overskjenking i Bergen, at en forutsetning for at kommunen skal gå videre med en sak er at rapporten blir vurdert som god nok til å tåle en eventuell rettssak. Erfaringen viser at kommunene sjelden går videre med saker som rapporteres inn fra kontrollørene. Av Sirius sin rapport Kommunenes forvaltning av alkoholloven 2012, går det fram at det i 2011 ble avdekket 1653 overtredelser knyttet til salgs- og skjenkebevillinger, mens det samme år ble fattet 120 vedtak om inndragning. Selv om det avdekkes en rekke overtredelser, og flere og flere, jf. omtalen foran i kapittel 2.2, så er det et stort sprang mellom antall avdekkede saker og antall saker som fører til reaksjon. Dette kan føre til at respekten for regelverket undergraves.

Et sentralt spørsmål er derfor hva som kan gjøres for å sikre bedre samsvar mellom rapporterte saker og saker kommunen går videre med.

Rusmeldingen konkretiserer ikke hvordan kontrollkravene skal økes, men trekker fram enkelte elementer som skal vurderes nærmere: "Det vil bli vurdert å stille ytterligere krav til opplæring av kontrollørene, å styre når i åpningstiden kontrollene skal finne sted, å innføre pålegg om at kommunene skal innføre ansvarsfull alkoholhåndtering eller liknende programmer og/eller å øke antall kontroller."

Helse- og omsorgsdepartementet har, i samråd med Helsedirektoratet, vurdert elementene som er omtalt i rusmeldingen og enkelte andre forslag til økte krav til kontroll. Forslagene til krav til kontrollen er hjemlet i alkoholloven § 1-9.

### **3.3 Kontroll skal foretas av minst to personer**

Rossow, Pape og Baklien skriver følgende i Sirius-rapport 5/2010 Tiltak for å begrense alkoholrelaterte skader og problemer: "Hvordan lovens kontrollbestemmelser forvaltes i kommunene, preges av økonomiske avveininger. Kontroll er billigere når kontrolløren bruker kort tid på hvert sted, og den er billigere hvis det er én kontrollør som går alene. Ulempen er at én person observerer færre situasjoner enn to personer. [...] Om kommuner er opptatt av å ha billigst mulige kontroller, vil det kunne gå utover kontrollørenes mulighet til å avdekke overtredelser og kunne dokumentere overtredelsen godt."

Helsedirektoratet ga i desember 2012 ut en veileder i kommunal salgs- og skjenkekontroll (IS-2038). Veilederen er gitt ut med formål om å heve kvaliteten på kontrollene, og å få en mer effektiv håndheving av alkohollovens bestemmelser. Veilederen bygger blant annet på forskning fra Sirius, erfaringer fra Sverige og Helsedirektoratets kontrollprosjekt. Kontrollprosjektet ble gjennomført i 2008 til 2010 i ni norske kommuner. Målet med prosjektet var å prøve ut nye og mer effektive kontrollmetoder. Erfaringene fra prosjektet viste blant annet at målrettede kontroller med flere kontrollører ga god effekt.

Helsedirektoratet anbefaler i sin veileder at salgs- og skjenkekontroller gjennomføres med minst to kontrollører for å sikre gode observasjoner og vurderinger. En rapport fra to kontrollører har en større bevismessig verdi enn hvis det bare er én kontrollørs observasjoner som ligger til grunn for vurderingene. Videre vil det å bruke minimum to kontrollører gi bedre rettssikkerhet for bevillingshaver.

Mange kommuner gjennomfører allerede kontroll med to eller flere kontrollører, da de anser dette som nødvendig for å sikre forsvarlig og effektiv kontroll. Andre steder har, som påpekt av Sirius, økonomiske hensyn ført til at kontroll gjennomføres med kun én kontrollør.

Utfordringene knyttet til dokumentasjon av kontrollfunn rapporteres å være et av de store hindrene i effektiv salgs- og skjenkekontroll. Det å sikre at kontroll alltid gjennomføres med to kontrollører synes å være en hensiktsmessig måte å sikre bedret kontroll på. Veilederen kan ikke alene sikre at kontroll faktisk gjennomføres med to kontrollører.

På denne bakgrunn foreslås det å forskriftsfeste et krav om at kontrollen skal gjennomføres med minst to kontrollører i alkoholforskriften § 9-5.

### **3.4 Kontrollører skal bestå kunnskapsprøven**

Kvalitet i kommunenes kontrollvirksomhet er også av avgjørende betydning for å oppnå en reell likebehandling innenfor reaksjonssystemet. Det må arbeides med å sikre at kontrollørene har riktig og felles kompetanse, ikke minst slik at prikktildelinger etter det systemet som er foreslått i kapittel 2 i høringsnotatet kan avgjøres på riktig grunnlag.

Alkoholforskriften § 9-3 stiller i dag krav til at kommunen skal sørge for at kontrollørene har fått nødvendig opplæring for å kunne ivareta sine forpliktelser. Forarbeider og andre rettskilder sier lite om hva som kan regnes som nødvendig opplæring for kontrollører. Etter hva Helsedirektoratet erfarer, varierer opplæringen mye fra kommune til kommune. I tillegg ser man at de kommuner som kjøper inn kontrolltjenester fra private, i varierende grad stiller krav til kontrollørenes opplæring og kompetanse.

Det stilles i dag krav til at det for alle bevillinger er en styrer og en stedfortreder. Disse skal blant annet ha dokumentert kunnskap om alkoholloven. Dette kravet må oppfylles ved å gjennomføre og bestå en kunnskapsprøve i alkoholloven, se alkoholforskriften kapittel 5. Det er utarbeidet tilpassede prøver for henholdsvis salgs- og skjenkebevilling. Et slikt krav stilles per i dag ikke til den som skal kontrollere bevillinger.

At kontrollørene skal ha nødvendig opplæring er i det hele tatt ikke konkretisert. I tillegg til at det ikke er konkretisert at det kreves opplæring i alkohollovgivningen, er det heller ikke konkretisert at opplæringen skal omfatte kontrollmetoder og rapportskrivning. Dersom man legger Sirius sine vurderinger til grunn, vil konkrete krav til kontrollørenes opplæring i rapportskrivning kunne føre til flere inndragninger.

Helsedirektoratet er av den oppfatning at konkrete krav til opplæring av kontrollører vil gi bevillingshavere bedre rettssikkerhet og føre til at kontrollene blir mer ensartet i den enkelte kommune. Departementet er enig i dette.

Med de nye elektroniske kunnskapsprøver kan direktoratet uten større kostnader utarbeide en kunnskapsprøve for kontrollører. Denne kan inneholde elementer fra både prøven for salgsbevilling og fra prøven for skjenkebevilling.



På denne bakgrunn foreslår departementet at det innføres krav om at kontrollørene skal bestå tilpasset kunnskapsprøve i alkoholloven. Se forslag til endringer i alkoholforskriften kapittel 5 og § 9-3.

I tillegg til krav om kunnskapsprøve om alkohollovgivningen, foreslås å presisere i § 9-3 at opplæringen skal omfatte kontrollmetoder og rapportskrivning.

### **3.5 Vurdering av om kontroll skal skje i skjenketidens siste timer**

Lauritzen og Baklien skriver i Sirius-rapport 5/ 2007 Overskjenking i Bergen, at overskjenkinger et omfattende problem, og at risikoen for overskjenkinger er større mot skjenketidens slutt. Tall som er innhentet i forbindelse med Salutt-prosjektet i Oslo viser det samme.

I sin veileder i salgs- og skjenkekontroll (IS-2038) anbefaler Helsedirektoratet at en tredjedel av skjenkekontrollene gjennomføres etter klokken 23.00 natt til lørdag og søndag. Videre anbefales at kommunen prioriterer å utføre en enda større andel av kontrollene de siste timene natt til lørdag og søndag på steder hvor risikoen for brudd vurderes som stor. Helsedirektoratet anbefaler at det forskriftsfestes krav til at en tredjedel av kontrollene gjennomføres i løpet av de tre siste timer av skjenketiden. Spørsmålet er kun relevant for kontroll av skjenkebevillinger da utfordringene knyttet til overskjenking er ikke relevante for salgsbevillinger.

Departementet mener overskjenking er et av de mest alvorlige bruddene på alkoholloven. Det er dokumentert at problemet i hovedsak er knyttet til skjenketidens siste timer, ikke minst på steder som har anledning til å skjenke til sent på natten.

Departementet mener det er gode grunner for å innføre krav om at deler av kontrollene av skjenkesteder skal utføres sent om kvelden. Økonomiske hensyn kan fort føre til at kontroll utføres mandag til fredag innenfor alminnelig kontortid, et tidsrom hvor det må antas at det forekommer relativt sett få tilfeller av overskjenking.

Et krav om at kontroll skal foretas i siste tre timer av skjenketiden vil imidlertid ikke være hensiktsmessig for steder som ikke holder åpent om kvelden, som for eksempel institusjoner og liknende. En løsning kan derfor være at et krav om at kontroll skal foretas i de tre siste timer av skjenketiden kun skal gjøres gjeldende for steder som har adgang til å skjenke etter klokken 23.00.

Kontrollørene skal kontrollere mange forhold, og kontroll i skjenketidens siste timer er ikke nødvendig for forsvarlig kontroll av alle disse forholdene. Dersom det stilles krav til sen skjenkekontroll, kan en løsning være at kravet om at kontroll skal foretas i de siste tre timer av skjenketiden, skal gjelde for minimum én årlig kontroll av hvert sted med skjenketid utover klokken 23.00.

Videre er det et spørsmål om kravet om sen skjenkekontroll kun skal knyttes til helgene. Det kan imidlertid ikke legges til grunn at utfordringene med overskjenking kun er knyttet til fredag og lørdag.

Departementet stiller spørsmålet om det skal stilles krav om sen skjenkekontroll åpent og ber om høringsinstansenes syn på følgende:

- Bør det stilles krav om sen skjenkekontroll?
- I så fall – bør det stilles krav om sen skjenkekontroll kun for skjenkesteder som har åpent etter klokken 23.00?
- Bør kravet om sen kontroll for disse begrenses til en gang i året?
- Bør det være krav om at slik sen skjenkekontroll skal skje fredag eller lørdag?

Et utkast til bestemmelse som stiller krav til sen skjenkekontroll, er tatt inn i dette høringsnotatet sammen med de andre forslagene til endringer i alkoholforskriften, se forslag til § 9-7.

### **3.6 Vurdering av andre forslag**

Flere andre forslag til hvordan kravene til kontroll kan økes har vært framme i debatten rundt rusmeldingen. Disse vurderes her.

#### *3.6.1 Antall kontroller*

Etter gjeldende rett skal kommunene årlig foreta minst tre ganger så mange kontroller som de har bevillinger.

Departementet vil ikke foreslå å pålegge flere kontroller enn dette, da det anses som mer hensiktsmessig å sikre kvaliteten på kontrollen og at inndragning skjer der brudd avdekkes.

#### *3.6.2 Vurdering av reaksjoner rettet mot den ansatte*

Departementet har vurdert om det bør foreslås endringer i adgangen til å ilegge reaksjoner direkte mot ansatte i salgs- eller skjenkevirksomhet.

I rusmeldingen står det følgende i forbindelse med beskrivelsen av at det er utfordringer knyttet til overskjenking og skjenking til mindreårige samtidig som bruk av reaksjoner ligger lavt: ”Videre kan det vurderes å [...] i større grad rette reaksjoner mot den ansatte som faktisk selger eller skjenker. I Stockholm har man i noen tilfeller tatt i bruk muligheten til å ilegge bøter til bartender [...]. Dette er et mulig tiltak også i Norge, og et virkemiddel kommunene kan ta i bruk. I forbindelse med Salutt-prosjektet i Oslo, et samarbeidsprosjekt mellom kommune, politi og næring, vurderes dette som et aktuelt virkemiddel. Uansett er det bevillingshaver som har ansvaret for at utøvelse av bevillingen skjer på forsvarlig vis og at ansatte har tilstrekkelig kunnskap om alkohollovgivningen til å ivareta dette. Dette ansvaret kan bevillingshaver ikke fraskrive seg, heller ikke om bøtelegging av ansatte tas i bruk.”

Det blir spørsmål om dagens lovgivning i tilstrekkelig grad ivaretar eventuelle behov for å kunne rette reaksjoner mot den enkelte ansatte, eller om det er ønskelig med en videre adgang til dette.

Alkoholoven kapittel 10 inneholder alkoholovens straffebestemmelser.

Bestemmelsene rammer alle typer overtredelser av alkoholoven. Bestemmelsene håndheves av påtalemyndigheten og domstolene. Forvaltningen ved bevillingsmyndigheten vil kunne anmelde overtredelser til politiet, og bøter og fengsel kan ilegges.

Straffebestemmelsen omfatter enkeltpersoner, for eksempel ansatte, som har overtrådt lovens eller forskriftenes bestemmelser. Et foretak kan også straffes dersom noen som handler på vegne av foretaket, har overtrådt lov eller forskrift. Både forsettlige og uaktsomme overtredelser kan straffes, det kan også forsøk og medvirkning.

Bestemmelsen har i svært liten grad blitt brukt for å rette reaksjoner mot enkeltansatte, og for øvrig heller ikke mot bevillingshaver. Dette antas å skyldes både at overtredelser ikke anmeldes og kanskje også at slike saker selv ved anmeldelser ikke gis høy prioritet i politiet. Det er imidlertid ikke noe ved lovverket som gjør at straffereaksjoner ikke kan rettes mot ansatte.

Bevillingsmyndigheten har imidlertid ikke adgang til å rette sine reaksjoner mot ansatte. Bevillingsmyndigheten har ikke kompetanse utover det å tildele og eventuelt inndra bevilling, og det vil være store rettssikkerhetsmessige utfordringer knyttet til å gi bevillingsmyndigheten kompetanse til å rette reaksjoner mot personer andre enn den juridiske person som bevillingen er knyttet til.

Departementet mener at dagens lovverk i tilstrekkelig grad gir mulighet for å rette reaksjoner mot den enkelte ansatte, og vil ikke foreslå endringer i regelverket.

Departementet av den oppfatning at det må sikres at kontrollmyndighetene – og bevillingshavere og ansatte – er informert om muligheten for å rette reaksjoner mot den enkelte ansatte. Dersom den enkelte ansatte vet at hun kan bli personlig straffet ved brudd, kan det øke sannsynligheten for at brudd ikke skjer.

I den nye veilederen i kommunal salgs- og skjenkekontroll (IS-2038) anbefaler Helsedirektoratet at kommunene vurderer å anmelde grove brudd på alkoholloven til politiet. Ved en slik anmeldelse vil det være opp til politiet å etterforske og vurdere straffeforfølgning av forholdet. Slike anmeldelser anses å ha best effekt dersom politiet ikke henlegger sakene. I Salutt-prosjektet er det vurdert å gjøre bruk av anmeldelsesadgangen. Departementet vil følge med på erfaringene med dette.

### *3.6.3 Vurdering av om inndragningsvedtak skal knyttes til adresse/lokaler*

Departementet har vurdert om det bør foreslås at reaksjoner skal kunne rettes mot eier av bygg som leies ut til salgs- eller skjenkevirksomhet.

Bakgrunnen framgår av rusmeldingen: ”I tillegg til overskjenking, skjenking til mindreårige og diskriminering, er også forekomst av til dels alvorlig kriminalitet et problem for salgs- og skjenkenæringen. Alkoholloven inneholder krav til uklanderlig vandel, og bevilling kan inndras dersom vandelskravet ikke lenger er oppfylt. Kommunene melder om utfordringer knyttet til raske, antatt fiktive eierskifter og ønsker seg bedre muligheter til å stoppe useriøse aktører. Denne utfordringen må tas på alvor. For å hindre muligheten til raske, fiktive eierskifter, vil det bli vurdert om inndragningsvedtak skal kunne knyttes til skjenkestedets adresse/lokale i tillegg til bevillingshaver.”

Av alkoholloven § 1-4b framgår det at ”Bevilling etter denne lov gis til den for hvis regning virksomheten drives”. Videre framgår det av alkoholloven § 4-2 fjerde ledd, første punktum at ”Bevillingen gjelder for et bestemt lokale og en bestemt type

virksomhet”. En skjenkebevilling er dermed knyttet både til bevillingshaver og til lokalet. En konsekvens av systemet er at det ikke kan innvilges en skjenkebevilling til en gårdeier som driver framleie av restaurantlokalet – bevillingen må gis til den som driver skjenkevirksomheten.

Utgangspunktet er at en bevilling faller bort ved overdragelse av virksomheten, jf. alkoholloven § 1-10 første ledd første punktum. Videre følger det av bestemmelsens første ledd tredje punktum at ny eier kan drive på tidligere eiers bevilling i inntil fire måneder forutsatt at vilkårene som framgår av bestemmelsen er oppfylt. Ny eier av virksomheten driver på ”tidligere eiers bevilling”. Dette peker på at den nye eiers rett til å drive på den tidligere bevillingen er en rettighet som er avledet fra den gamle eieren, og ikke en selvstendig rettighet.

Som følge av at rettigheten er avledet, kan kommunen inndra bevillingen overfor ny eier i overgangsperioden, selv om grunnlaget for inndragning har funnet sted før overdragelsestidspunktet. Tidligere eiers overtredelser av alkoholloven og eventuelle andre forhold som utgjør inndragningsgrunnlag, vil dermed kunne få konsekvenser for ny eier i overgangsperioden. Manglende opplysninger fra tidligere eier om at skjenkebevillingen er utøvet på en måte som gir grunnlag for inndragning, vil være et forhold mellom vedkommende og ny eier.

Videre kan forhold knyttet til tidligere eier få betydning i søknadsbehandlingen da kommunen i vurderingen av om en bevilling skal gis, kan legge vekt på blant annet ”antallet salgs- og skjenkesteder, stedets karakter, beliggenhet, målgruppe, trafikk- og ordensmessige forhold, næringspolitiske hensyn og hensynet til lokalmiljøet for øvrig”, jf. alkoholloven § 1-7a.

Departementet vil videre minne om at det er en forutsetning for å kunne drive på tidligere eiers bevilling at det foreligger et rettslig suksjonsforhold mellom tidligere og nåværende driver, jf. Rt. 1995 s. 781, og at dette er dokumentert. Helsedirektoratet erfarer at noen kommuner ikke krever slik dokumentasjon i søknadsbehandlingen, og departementet vil oppfordre kommuner til å benytte denne adgangen der det er behov for det.

I tillegg vil departementet understreke at det følger av bestemmelsene nevnt ovenfor i § 1-4b og 4-2 fjerde ledd første punktum at søknader om bevilling må være reelle. Helsedirektoratet melder at de er kjent med at enkelte entreprenører søker om skjenkebevilling i den hensikt å overdra bevillingen sammen med et ferdigstilt nybygg slik at kjøperen/leieren av lokalet umiddelbart kan starte opp med skjenking på tidligere eiers bevilling, selv om det ikke har vært noen tidligere drift i lokalet. I et slikt tilfelle vil entreprenørens søknad være en proforma søknad og et etterfølgende bevillingsvedtak må anses ugyldig, som følge av en materiell innholdsmangel. Dersom bevillingen er gitt på et slikt uriktig grunnlag, vil det heller ikke være noen gyldig bevilling å drive videre på, jf. alkoholloven § 1-10.

Ovennevnte viser at alkoholloven allerede inneholder en rekke regler som gjør det vanskelig med fiktive overdragelser for å unngå inndragning.

Innføring av en bestemmelse som knytter inndragningsvedtaket til lokalet etter overgangsperiodens utløp, vil etter departementets vurdering være lite hensiktsmessig. Det vil framstå som urimelig dersom et vedtak om inndragning knyttet til tidligere eiers forhold skal få virkning overfor ny eier etter at søknad om bevilling er behandlet og innvilget. Reaksjoner rettet mot eier av bygg vil kanskje være effektivt for å hindre videre drift etter fiktive overdragelser, men dette kan etter departementets oppfatning ikke veie opp for at en slik ordning vil ramme byggeierne vilkårlig. På denne bakgrunn har departementet konkludert med at det ikke er ønskelig å foreslå hjemmel for slike reaksjoner.

### *3.6.4 Ansvarlig alkoholhåndtering*

Helsedirektoratet har satt i gang en rekke prosjekter for å heve kompetansen om alkoholloven og styrke kommunenes kontroll med salgs- og skjenkebevillinger. Helsedirektoratets helhetlige tilnærming for å styrke kommunenes forvaltning av alkoholloven har fått navnet Ansvarlig alkoholhåndtering. Prosjektet bygger videre på erfaringene fra norske prosjekter som Ansvarlig vertskap, som igjen bygger på Ansvarsfull alkoholserving som er et prosjekt/en metode som er utviklet og spredd i regi av Stad (Stockholm förebygger alkohol och drogproblem) og som nå brukes som samarbeidsmodell for kommune, politi og næring i mange kommuner i Sverige. Det legges vekt på samarbeid, opplæring og kontroll, og kunnskapsheving i alle ledd.

Helsedirektoratet bidrar med faglig veiledningsmateriell for kommunene. Alle kommuner skal få tilbud om kurs og bistand til å sikre ansvarlig alkoholhåndtering. Også politi og næring vil få tilbud om kurs. Også fylkesmannen har en viktig rolle og bidrar med kurs, nettverksbygging og kompetanseheving.

Det foreslås ikke å pålegge kommunene å innføre programmer i ansvarlig alkoholhåndtering, for eksempel etter modell av Salutt-prosjektet (prøvd ut i Oslo). Kommunene har ulike utfordringer, og bør gis frihet til å tilpasse tiltak lokalt.

## **4. Kunnskapsprøven**

### **4.1 Gjeldende rett og praksis**

Etter alkoholloven skal styrer og stedfortreder bestå en kunnskapsprøve i alkoholloven, jf. alkoholforskriften § 5-1. Det foreslås i dette høringsnotatet krav om at også kontrollørene skal bestå tilpasset kunnskapsprøve i alkoholloven, jf. kapittel 3.4 i høringsnotatet. Etter alkoholforskriften § 5-4 skal prøven skje i form av en flervalgsprøve og det skal avsettes 45 minutter til besvarelsen. Det skal betales et gebyr på 300 kroner for å avlegge prøven, jf. alkoholforskriften § 5-6.

Tidligere utarbeidet Helsedirektoratet papirbaserte prøvesett som bevillingsmyndighetene måtte bruke ved avholdelse av prøve. Våren 2012 ble kunnskapsprøven gjort elektronisk tilgjengelig fra en prøveportal. Bevillingsmyndigheten kan nå enten la prøvetakeren foreta prøven elektronisk eller skrive ut en prøve for hver prøvetaker på papir. Den elektroniske prøven har gjort det enklere å oppdatere prøvene ved lov- og forskriftsendinger ved at spørsmål på en enkel måte kan byttes ut og endres ved behov.

## 4.2 Forslag til endringer

Et viktig formål med utarbeidelsen av de elektroniske prøvene var at hver prøvetaker skulle få en unik prøve slik at juks kunne hindres. I følge tilbakemeldinger departementet har fått, er det tilfeller hvor bevillingsmyndigheter skriver ut én prøve som de kopierer opp og gir til flere prøvetakere. Dette er uheldig, og departementet foreslår derfor at forskriften endres slik at prøven heretter skal avlegges elektronisk, se forslag til endring i § 5-4 første ledd.

I forbindelse med utarbeidelse av ny elektronisk prøve, ble prøven utvidet med antall spørsmål per prøvesett. Dette medførte behov for utvidelse av den tiden prøvetakeren har til disposisjon ved avleggelse av prøven. Ut i fra dagens prøvelengde bør tiden som kan brukes, i følge Helsedirektoratet, være 60 minutter. Departementet har vurdert om tidsangivelsen i forskriften bør tas ut og at det i stedet overlates til den enkelte bevillingsmyndighet å fastsette prøvetiden. Dette vil være en mer fleksibel løsning i tilfelle prøvene endrer seg. For å sikre like vilkår for alle som avlegger prøven, mener departementet imidlertid at tidsfristen fortsatt bør være fastsatt i alkoholforskriften, og fristen i § 5-4 første ledd foreslås endret til 60 minutter.

Helsedirektoratet har meldt inn behov for øke gebyrsatsen for kunnskapsprøven fra 300 til 400 kroner for å ivareta kostnadene ved ordningen. Departementet foreslår en endring av gebyrsatsen i alkoholforskriften § 5-6 i tråd med direktoratets forslag.

## 5. Bevillingsgebyrene

### 5.1 Gjeldende rett

Etter alkoholloven kreves gebyrer knyttet til alkoholbevillinger. Etter alkoholloven § 7-1 skal departementet fastsette forskrifter om beregning og innbetaling av bevillingsgebyr. Gebyrene er fastsatt i alkoholforskriften kapittel 6.

Gebyret tilfaller den myndighet som har ansvaret for å føre kontroll med utøvelsen av bevillinger, for kommunale salgs- og skjenkebevillinger altså kommunen. Gebyret er ikke øremerket, men ved beregning av gebyrets størrelse skal det ses hen til forventede kostnader ved behandling av bevillingssøknaden og kontroll med utøvelsen av bevillingen. Med andre ord – bevillingsmyndighetens gebyrinntekter skal samlet sett gjenspeile de totale utgiftene til behandling av og kontroll med bevillingene.

Ved beregning av dagens gebyrsatser er det tatt utgangspunkt i et totalbeløp som anses tilstrekkelig til å dekke kostnadene knyttet til behandling av bevillingssøknader og kontroll med gitte bevillinger. Gebyrene beregnes ut fra dette totalbeløpet og forventet omsatt mengde av ulike grupper alkoholholdig drikk.

Gebyrene for salg og skjenking har vært justert med jevne mellomrom. Sist gang det ble gjennomført en vurdering av gebyrenes nivå og innretning var i Prop. 48 L (2010–2011). Gebyrene ble som en følge av forslagene der oppjustert noe, og det ble også bestemt at gebyrene framover skal indeksreguleres årlig uten forutgående høring.

Gjeldende gebyr for salg av alkoholholdig drikk som inneholder opp til 4,7 volumprosent alkohol er 0,18 kroner per omsatt vareliter. For skjenking gjelder

følgende satser: 0,36 kroner per omsatt vareliter for drikk som inneholder opp til 4,7 volumprosent alkohol, 1,00 kroner per vareliter for drikk som inneholder mellom 4,8 og 21,9 volumprosent alkohol og 3,28 kroner per vareliter for alkoholholdig drikk som inneholder 22 volumprosent alkohol eller mer.

## **5.2 Oppdeling av bevillingsgebyret i søknadsgebyr og omsetningsgebyr**

Helsedirektoratet har tatt til orde for dagens bevillingsgebyr bør endres slik at det betales et omsetningsgebyr per omsatt liter som i dag, men hvor deler av gebyrkostnaden trekkes ut og innkreves i form av et søknadsgebyr.

Etter direktoratets oppfatning vil en slik oppdeling sikre at aktører som søker om ny bevilling grunnet eierskifte, konseptskifte eller annet, må bære kostnadene ved dette selv. Dessuten kan et søknadsgebyr bidra til å gjøre det mindre attraktivt å gjennomføre fiktive eierskifter.

I høringen forut for Prop. 48 L (2010–2011) var det flere høringsinstanser som tok til orde for en slik ordning, og spørsmålet er nå aktualisert av Helsedirektoratet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at innretningen på bevillingsgebyret endres ved at det innføres et søknadsgebyr for kommunale salgs- og skjenkebevillinger. Omsetningsgebyret består, men satsene må justeres da omleggingen i seg selv ikke skal føre til økte inntekter for bevillingsmyndighetene, kun en riktigere fordeling av utgiftene mellom bevillingshaverne.

Det blir spørsmål om hvor stort et slikt søknadsgebyr skal være.

Sirus har på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet beregnet de samlede årlige kostnadene ved bevillingssystemet for alkohol til å være mellom 7000 og 14 000 kroner per år for hver bevilling. Av dette er arbeidet med hver søknad beregnet til å koste mellom 6000 og 10 000 kroner, en kostnad som påløper om lag hvert fjerde år (ved ny søknad, ved fornyelsene hvert fjerde år, samt ved eierskifter og konseptendringer). Videre utgjør de direkte utgiftene knyttet til kontrollene mellom 3000 og 6000 kroner per år per bevilling. Resten av utgiftene – mellom 2500 og 5500 kroner per år – er indirekte utgifter knyttet til å administrere ordningen.

Sirus har gjort oppmerksom på at tallene er usikre og at grundigere beregninger kan gjøres. Departementet vil be Sirius om å gjøre dette, og vil ta hensyn til de nye beregningene i endelig fastsettelse av gebyrene. I denne omgang legger departementet til grunn Sirius sine foreløpige beregninger og foreslår gebyrer som ligger midt i Sirius sitt estimat.

På denne bakgrunn vil departementet foreslå et søknadsgebyr på 8000 kroner for salgs- og skjenkebevillinger etter alkoholloven. Det foreslås at dette skal gjelde for alminnelige salgs- og skjenkebevillinger, samt for bevillinger gitt for en bestemt del av året eller en enkelt bestemt anledning. For ambulerende bevillinger gjelder forenklete saksbehandlingskrav og dagens gebyrordning foreslås opprettholdt. Øvrige kostnader, per i dag om lag 8500 kroner per år, vil innkreves via et omsetningsgebyr som i dag. Dette skal beregnes etter det system vi har brukt hittil. Systemet innebærer at gebyret beregnes etter omfanget av omsetningen, noe som sikrer bedre samsvar mellom

kontrollbehov og gebyr enn en flat sats for alle steder ville gjøre. Se for øvrig under i kapittel 5.3.

Det bes om høringsinstansenes syn på forslaget om å skille ut søknadsgebyret fra omsetningsgebyret, og det bes også om kommentarer til det foreslåtte forholdet mellom søknads- og omsetningsgebyr.

Det gjøres oppmerksom på at det for den nye tobakksbevillingsordningen vil bli foreslått lavere gebyrer. Departementet skal bemerke at forskjellen i satser har sin begrunnelse i ulikheter ved bevillingsordningene. En søknadsbehandling om salgs- eller skjenkebevilling etter alkoholloven er langt mer arbeidskrevende enn det en søknadsbehandling etter tobakksskadeloven vil være. Blant annet skal det for alkoholbevillinger innhentes uttalelser fra andre etater, det skal foretas en langt mer vidtrekkende vandelskontroll, og det skal vurderes hvilke salgs- og skjenketider som skal fastsettes og om det skal fastsettes andre vilkår. Den viktigste forskjellen er knyttet til at det for alkoholbevillinger er et tungt element av skjønn i vurderingen. Tilsvarende gjelder for kontroll med bevillinger. Dette innebærer at det må legges til grunn høyere gebyrer for alkoholbevillingene enn for tobakksbevillingene.

### **5.3 Justering av gebyrsatsene**

Det blir videre spørsmål om dagens gebyrsatser og -inntekter er tilpasset oppgavene. De siste årene har en del kommuner meldt om økning i kostnadene på grunn av mange eierskifter og konseptendringer. Gebyrenes nivå ble vurdert i Prop. 48 L (2010–2011) og det ble den gang ikke sett grunnlag for endringer i satsene utover indeksregulering. De formelle oppgavene knyttet til administrasjon av ordningen, herunder søknadsbehandling og kontroll, har ikke endret seg etter dette. Departementet vil derfor i utgangspunktet ikke foreslå en generell økning av nivået for gebyrene, men for å sikre et godt beslutningsgrunnlag bes kommunene om å komme med innspill til om gebyrene ligger på korrekt nivå.

Departementet vil videre vise til vurderingene i kapittel 3.3, 3.4 og 3.5 i høringsnotatet her, hvor det foreslås at kontroll skal foretas av to personer, at kontrollører skal bestå kunnskapsprøven og at det skal vurderes å innføre krav om at deler av kontrollen av skjenkesteder skal foregå sent om kvelden.

Nye kontrolloppgaver vil medføre økte gebyrsatser. Det følger av alkohollovens system, og er forutsatt i Meld. St. 30 (2011-2012) Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk: "Økte krav til kontrollen vil ledsages av økte bevillingsgebyr, jf. prinsippet om at bevillingsgebyrene skal korrespondere med de kommunale kostnadene knyttet til drift av bevillingssystemet (søknadsbehandling og kontroll)."

Det blir spørsmål om hvor stor merbelastning de nye oppgavene vil gi for kommunene. Å utføre kontroll med to kontrollører er allerede den anbefalte metoden, jf. Helsedirektoratets veileder (IS-2038), og mange kommuner utfører allerede kontrollen på denne måten. Det må imidlertid antas at kravet vil medføre økte kostnader for en del kommuner.

Kravet om at kontrollørene skal bestå kunnskapsprøven vil føre til økte kostnader for kommunene. Kostnadene knyttet til avholdelse av selve prøven vil dekkes av



prøvegebyret, jf. alkoholforskriften § 5-6, men det vil i tillegg påløpe kostnader ved at kommunene må betale timelønn for at kontrollørene forbereder seg til og avlegger prøven. Også her ligger det allerede et krav i bunn om at kommunene skal sikre kontrollørenes kompetanse, men det må likevel påregnes at konkretiseringen av at kunnskapsprøve skal avlegges, vil øke kommunenes kostnader noe.

Dersom det blir aktuelt å innføre krav om at det skal utføres kontroll sent om kvelden og i helgene for skjenkebevillingenes vedkommende, vil dette føre til økte personalkostnader for kommunen. Også her er det allerede i dag anbefalt at kommunene utfører slik kontroll, og mange gjør dette, men innføring av krav om dette må likevel antas å øke kommunenes kostnader noe.

Den foreslåtte prikktildelingsordningen vil også være en del av det regelverket som gir grunnlaget for kommunens oppgaver knyttet til bevillingssystemet og dermed for beregningen av gebyrene. Departementet skal bemerke at dagens situasjon er at mange kommuner i liten grad benytter seg av inndragningsadgangen. For disse kommunene vil en forskrift om prikktildeling sannsynligvis føre til en økning av kostnader knyttet til saksbehandling av slike saker. Etter departementets vurdering må det imidlertid påregnes at utgifter knyttet til den enkelte sak om inndragning vil reduseres, som følge av at saksbehandlingen blir standardisert. Departementets oppfatning er at systemet vil være en presisering og tydeliggjøring av allerede eksisterende oppgaver for kommunen, og legger til grunn at eventuelle administrative og økonomiske konsekvenser må bæres innenfor kommunenes rammer.

Det er mange elementer som inngår i kommunens kontrollansvar. Forslagene ovenfor innebærer konkretiseringer av ansvaret som i begrenset grad vil føre til økte kostnader for kommunene, jf. ikke minst dagens anbefalte kontrollmetoder.

Dersom det innføres krav om to kontrollører og kunnskapsprøve for kontrollører, vil departementet foreslå en heving av den delen av bevillingsgebyret som ikke er knyttet til søknadsbehandling, jf. ovenfor i kapittel 5.2, på 10 prosent. Dersom det også innføres krav om sen kontroll av skjenkebevillinger, vil departementet foreslå en økning av omsetningsgebyret for skjenkebevillinger på ytterligere fem prosent.

Konkret utregning av satsene per omsatt liter og tilsvarende justering av minimumssatsene vil foretas når det er klart hvilke elementer som skal inngå i de økte kravene til kontroll.

Det gjøres oppmerksom på at gebyrene vil bli indeksregulert som vanlig fra 1. januar 2014 og at endelig justering av gebyrene vil ta utgangspunkt i disse satsene.

## **6. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Forslagene om prikktildelingssystem og økte krav til kontroll, innebærer dels økte krav og dels presisering og tydeliggjøring av gjeldende krav til kommunenes administrasjon av bevillingsordningene etter alkoholloven.

Ordningene er selvfinansierende på den måte at bevillingsmyndigheten kan innkreve gebyrer som skal beregnes ut fra de kostnader som må påregnes ved administrasjon av

ordningen. Se ovenfor i kapittel 5 om forslag til endring i innretning på bevillingsgebyrene og til justerte gebyrsatser som følge av forslagene.

Det må påregnes at Helsedirektoratet og fylkesmennene vil få noe økte kostnader knyttet til veiledning og fortolkning av regelverket, i alle fall i en overgangsfase. Fylkesmannen er i tillegg klageinstans i saker hvor det er fattet vedtak om inndragning. Dersom det antas at forskriften vil føre til at det fattes flere vedtak om inndragning, kan det tenkes at antall klagesaker vil øke, med dertil økte kostnader for fylkesmennene. På den annen side kan et enklere reaksjonssystem føre til økt forutberegnelighet for bevillingshavere, og redusert antall klagesaker på sikt.

Veiledning, fortolkning og klagesaksbehandling er en del av disse instansers faste oppgaver, og konsekvensene må derfor bæres innenfor gjeldende rammer. Det vises i denne sammenheng til at både Helsedirektoratet og fylkesmannen de siste årene har fått økt sine budsjetter for å styrke arbeidet med å legge til rette for ansvarlig alkoholhåndtering i kommunene.

Direktoratet har lagt betydelig vekt på at innføringen av et prikktildelingsystem vil bidra til en økt forutberegnelighet for bransjen. Økte gebyrer vil medføre en økt kostnad for næringen. I følge Sirius kan det legges til grunn at gjennomsnittskostnaden for en bevillingshaver i dag er noe over 10 000 kroner årlig fordelt på utgifter til søknadsbehandling og kontroll. Økte kostnader er estimert til å dreie seg om 10 til 15 prosent av kontrolldelen av dette, men endelig kostnad vil avhenge av hvilke nye krav til kontroll som innføres. Kostnaden må veies mot fordelene ved å få et mer velfungerende bevillingssystem med færre alkoholrelaterte skader og må slik sett anses som akseptabel.

Det skal bemerkes at dersom forslagene virker i henhold til formålet – å øke etterlevelsen av alkoholloven for slik å redusere skjenking til mindreårige og overskjenking – kan det forventes at endringene vil bidra til å begrense de individuelle og samfunnsmessige skadene ved alkoholbruk og derved til en reduksjon av samfunnskostnadene knyttet til dette.

## **7. Forslag til regelendringer**

### **7.1 Forslag til endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven)**

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

§ 1-8 annet ledd skal lyde:

*Departementet fastsetter i forskrift nærmere bestemmelser om inndragning av bevillinger etter første ledd, herunder standardiserte reaksjoner for ulike typer overtredelser.*

§ 7-1 skal lyde:

For bevilling til salg av alkoholholdig drikk gruppe 1 og til skjenking av alkoholholdig drikk skal det betales *et søknadsgebyr og et årlig omsetningsgebyr* som beregnes i forhold til forventet omsatt mengde alkoholholdig drikk.

Departementet gir forskrifter om gebyrsatser og innbetaling av *gebyrene*. For bevilling som gjelder skjenking ved en enkelt bestemt anledning og ambulerende bevilling, kan departementet bestemme en særskilt gebyrsats. Bevillingsmyndigheten fastsetter gebyret.

*Gebyrene* tilfaller kommunen, med unntak av gebyr for bevilling etter §§ 5-2 og 5-3 annet ledd, som tilfaller staten.

## **7.2 Forslag til forskrift om endringer i forskrift 8. juni 2005 nr. 538 om omsetning av alkoholholdig drikk mv.**

I forskrift 8. juni 2005 nr. 538 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. gjøres følgende endringer:

§ 5-1 skal lyde:

Styrer, *stedfortreder og kontrollør* må ha dokumentert kunnskap om alkoholloven og bestemmelser gitt i medhold av den. Dette kravet er oppfylt ved bestått kunnskapsprøve etter bestemmelsene i dette kapitlet.

§ 5-2 første ledd skal lyde

Kommunen er ansvarlig for å avholde kunnskapsprøver for styрere og stedfortredere i virksomheter som har eller søker om kommunal salgs- eller skjenkebevilling, og *for sine kontrollører*.

§ 5-4 første ledd skal lyde:

Prøven skjer i form av *elektronisk flervalgsprøve* som er forskjellig for henholdsvis *salgsbevilling, skjenkebevilling og for kontrollører*. Det avsettes 60 minutter til besvarelse av prøven.

§ 5-4 nytt siste ledd skal lyde:

*Bestått prøve for kontrollører skal dokumentere at kandidaten har tilstrekkelige kunnskaper om de bestemmelsene som er nevnt i annet og tredje ledd, til å kunne utføre forsvarlig salgs- og skjenkekontroll.*

§ 5-6 skal lyde:

For avleggelse av prøve, herunder forsøk på avleggelse, betales et forskuddsgebyr på 400 kroner.

§ 6-1 skal lyde:

*Ved søknad om kommunal salgsbevilling for alkoholholdig drikk i gruppe 1 og kommunal og statlig bevilling for skjenking av alkoholholdig drikk skal det på forhånd betales et søknadsgebyr på 8000 kroner per søknad.*

*Omsetningsgebyr* på kommunal salgsbevilling for alkoholholdig drikk i gruppe 1 og kommunal og statlig bevilling for skjenking av alkoholholdig drikk fastsettes for et kalenderår om gangen for hver enkelt bevilling på grunnlag av forventet omsatt mengde alkoholholdig drikk.

§ 9-3 skal lyde:

Kommunen er ansvarlig for at de som skal foreta kontroll ved salgs- og skjenkestedene (kontrollørene) får *nødvendig opplæring i alkohollovgivningen, kontrollmetoder og rapportskrivning* for å kunne ivareta sine oppgaver. *Kontrollørene skal ha bestått kunnskapsprøve etter kapittel 5 i denne forskriften.*

§ 9-5 skal lyde:

*Kontroll skal gjennomføres med minst to kontrollører.*

Kontrollen av salgs- og skjenkesteder kan foregå åpent eller anonymt.

Etter utført kontroll skal *kontrollørene* alltid presentere seg for stedets ansvarshavende og muntlig redegjøre for sitt inntrykk av stedet.

§ 9-7 nytt annet ledd skal<sup>1</sup> lyde:

*For skjenkesteder med skjenketid utover klokken 23.00 skal minst en kontroll årlig gjennomføres i løpet av de tre siste timene av skjenketiden. Denne kontrollen skal gjennomføres fredag kveld/natt til lørdag eller lørdag kveld/natt til søndag for skjenkesteder som skjenker disse dagene.*

§ 10-1 skal lyde:

*I de tilfeller innehavere av kommunal salgs- og skjenkebevilling ikke har oppfylt sine forpliktelser etter alkoholloven, bestemmelser gitt i medhold av alkoholloven, bestemmelser i lov eller i medhold av lov som har sammenheng med alkohollovens formål, eller forpliktelser som følger av vilkår i bevillingsvedtaket, gjelder bestemmelsene om prikktildeling og inndragning i §§ 10-2 til 10-7.*

Ny § 10-2 skal lyde:

*Ved overtredelser som nevnt i § 10-3 skal kommunen tildele bevillingshaver et bestemt antall prikker. Antall prikker indikerer overtredelsens grad av alvorlighet.*

*Dersom bevillingshaver i løpet av en periode på tre år har begått overtredelser som har ført til tildeling av til sammen 8 prikker, skal kommunestyret inndra bevillingen for et tidsrom på én uke. Dersom det i løpet av treårsperioden er tildelt flere enn åtte prikker skal kommunestyret øke lengden på inndragningen tilsvarende.*

*Ved beregning av treårsperioden skal overtredelsestidspunktene legges til grunn.*

*Treårsperioden gjelder uavhengig av om bevillingen er fornyet i løpet av perioden, jf. alkoholloven § 1-6. Ved overdragelse begynner ny periode på overdragelsestidspunktet, jf. alkoholloven § 1-10.*

Ny § 10-3 skal lyde:

*Følgende overtredelser fører til tildeling av åtte prikker:*

- *Salg og skjenking til mindreårig, jf. alkoholloven § 1-5 andre ledd*
- *Brudd på bistandsplikten, jf. alkoholforskriften § 4-1 andre ledd*
- *Enkeltstående brudd på kravet om forsvarlig drift, jf. alkoholloven §§ 4-7 og 3-9*

---

<sup>1</sup> Departementet stiller spørsmålet åpent om hele eller deler av en slik bestemmelse bør innføres, og ber om høringsinstansenes særlig syn på dette, jf. høringsnotatet kapittel 3.5.

- *Hindring av kommunal kontroll, jf. alkoholloven § 1-9*

*Følgende overtredelser fører til tildeling av fire prikker:*

- *Salg og skjenking til person som er åpenbart påvirket av rusmidler, jf. alkoholforskriften §§ 3-1 og 4-1 første ledd*
- *Brudd på salgs- og skjenketidsbestemmelsene, jf. alkoholloven § 3-7 og 4-4*
- *Skjenking av alkoholholdig drikk gruppe 3 til person på 18 eller 19 år, jf. alkoholloven § 1-5 første ledd*
- *Brudd på alderskrav for den som selger eller skjenker alkoholholdig drikk, jf. alkoholloven § 1-5*

*Følgende overtredelser fører til tildeling av to prikker:*

- *Person som er åpenbart påvirket av rusmidler befinner seg i skjenkelokalet, eller det gis adgang til lokalet til person som er åpenbart påvirket av rusmidler, jf. alkoholforskriften § 4-1 andre ledd*
- *Mangler ved bevillingshavers system for internkontroll, jf. alkoholloven § 1-9, jf. alkoholforskriften kapittel 8 og 9*
- *Konsum av medbrakt alkoholholdig drikk, jf. alkoholforskriften § 4-4*
- *Gjester medtar alkohol ut av lokalet, jf. alkoholforskriften § 4-4*
- *Manglende levering av omsetningsoppgave innen kommunens frist, jf. alkoholforskriften kapittel 6*
- *Manglende betaling av omsetningsgebyr innen kommunens frist, jf. alkoholforskriften kapittel 6*
- *Brudd på plikter etter alkoholloven § 1-7 c om styrer og stedfortreder*
- *Brudd på reklameforbudet, jf. alkoholloven § 9-2, jf. alkoholforskriften kapittel 14*

*Følgende overtredelser fører til tildeling av én prikk:*

- *Brudd på kravet om alkoholfrie alternativer, jf. alkoholforskriften § 4-6*
- *Brudd på krav om plassering av alkoholholdig drikk på salgssted, jf. alkoholforskriften § 3-3*
- *Brudd på regler om skjenkemengde, 2 og 4 cl, jf. alkoholforskriften § 4-5*
- *Brudd på plikter som følger av vilkår i bevillingsvedtaket, jf. alkoholloven §§ 3-2 og 4-3*
- *Andre overtredelser som omfattes av alkoholloven § 1-8 første ledd, jf. blant annet alkoholloven §§ 3-1 sjette ledd, 4-1 annet ledd, 8-6, 8-6a, 8-12 og 8-13.*

Ny § 10-4 skal lyde:

*Dersom det foreligger helt spesielle og svært formildende omstendigheter, kan kommunen tildele færre prikker for en overtredelse enn det som følger av § 10-3.*

*Dersom det foreligger svært skjerpende omstendigheter kan kommunen tildele flere prikker for en overtredelse enn det som følger av § 10-3. Kommunestyret kan også øke lengden på inndragningen utover én uke, i de alvorligste tilfellene for resten av bevillingsperioden.*

*Dersom slike særlige forhold vektlegges, skal dette begrunnes særskilt i avgjørelsen.*

Ny § 10-5 skal lyde:

*Kommunen treffer avgjørelse om tildeling av prikker. Avgjørelsen om tildeling av prikker skal begrunnes. En avgjørelse om prikktildeing er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages.*

*Bevillingshaver skal ha fått anledning til å uttale seg om forholdet før avgjørelse om prikktildeing treffes.*

*Bevillingshaver skal orienteres skriftlig om at kommunen har tildelt en eller flere prikker og om mulige konsekvenser ved ytterligere prikktildeinger. Dersom kommunen har fattet avgjørelse om prikktildeing som innebærer at bevillingshaver har blitt tildelt åtte prikker eller mer, skal bevillingshaver orienteres ved forhåndsvarsel om inndragning, jf. § 10-6.*

*Ny § 10-6 skal lyde:*

*Dersom tildeling av prikker danner grunnlag for inndragning, skal kommunen sende ut forhåndsvarsel om inndragning av bevillingen, jf. forvaltningsloven § 16.*

*Kommunestyret fatter vedtak om inndragning av bevillingen på grunnlag av tildeling av prikker.*

*Kommunen bør iverksette vedtak om inndragning innen fire uker etter vedtaksdato.*

*Ny § 10-7 skal lyde:*

*Forskriften gjelder overtredelser begått etter ikrafttreidelsen av §§ 10-1 til 10-7.*

*Gjeldende § 10-1 blir ny § 10-8.*