

Høringsnotat
11. februar 2015

Forslag til endringer i alkoholloven

Endringer i bestemmelsen om varigheten på kommunale salgs- og skjenkebevillinger mv.

Høringsfrist 24. april 2015

1	Sammendrag av og bakgrunn for forslagene	3
2	Bevillingsperioden for kommunale bevillinger - fireårsregelen.....	4
2.1	Gjeldende rett.....	4
2.2	Dagens praksis i kommunene	5
2.3	Historisk bakgrunn.....	7
2.4	Fordeler og ulemper ved dagens ordning.....	8
2.5	Departementets vurdering og forslag til ny ordning	8
2.5.1	Departementets vurdering av om fireårsregelen bør endres.....	8
2.5.2	Nærmere om forslag til ny ordning alternativ 1 – unntak	11
2.5.3	Nærmere om forslag til ny ordning alternativ 2 – løpende bevilling	15
3	Kjøp fra grossist ved bevilling til en enkelt bestemt anledning	15
3.1	Gjeldende rett.....	15
3.2	Bakgrunnen for dagens regelverk	17
3.3	Departementets vurdering og forslag til ny ordning	18
4	Økonomiske og administrative konsekvenser	19
4.1	Fireårsregelen.....	19
4.2	Kjøp fra grossist ved bevilling til en enkelt bestemt anledning.....	20
5	Forslag til lovendringer	21

1 Sammendrag av og bakgrunn for forslagene

I dette høringsnotatet foreslås følgende endringer i alkoholoven:

1. Endring i alkoholoven § 1-6 som innebærer at kommunale salgs- og skjenkebevillinger ikke må løpe ut etter fire år, men kan videreføres uten krav om ny bevilling (fornyelse). Det legges fram forslag til to alternative løsninger, og det bes særlig om høringsinstansenes syn på hvilken løsning som er mest hensiktsmessig. Se høringsnotatet kapittel 2.

- a. Alternativ 1: Fireårsregelen opprettholdes som hovedregel, men det gis en unntaksbestemmelse fra regelen om bevillingsperioden for kommunale bevillinger (fireårsregelen) i alkoholoven § 1-6. Forslaget innebærer at kommunen kan beslutte at gjeldende kommunale salgs- og skjenkebevillinger likevel ikke skal løpe ut etter 4 år, men gjelde videre uten fornyelse.

Det foreslås en fleksibel regel som gir kommunen anledning til, etter en gjennomgang av alkoholpolitikken i kommunen, å beslutte at ingen eller kun enkelte bevillinger (basert på objektive kriterier) skal opphøre og dermed underlegges en ny søknadsprosess. Kommunen kan også bestemme at bevillinger ikke skal opphøre, men at kun vilkårene for gjeldene bevillinger skal endres (for eksempel nye skjenketider i kommunen).

- b. Alternativ 2: Kommunale salgs- og skjenkebevillinger løper som hovedregel inntil videre (ikke tidsbegrensede), men kommunen får en mulighet til å bestemme at bevillingene skal opphøre og søkes om på nytt etter at nytt kommunestyre tiltrer. Kommunen kan bestemme at alle eller enkelte bevillinger skal fornyes eller kun endre vilkårene for bevillingene.

2. Endring i alkoholoven § 1-4c som innebærer at det kan selges alkoholholdig drikk engros til bevillingshaver med salgs- eller skjenkebevilling for en enkelt bestemt anledning. Se høringsnotatet kapittel 3.

Bakgrunnen for at departementet har vurdert fireårsregelen og engrossalgsbestemmelsen og foreslår lovendringer, er bl.a. at departementet har mottatt henvendelser hvor uheldige utslag av dagens bestemmelser er beskrevet. Formålet med endringene er å skape et enklere og mer effektivt regelverk. For fireårsregelens del er det lagt vekt på at kommunen fortsatt skal ha og bruke det alkoholpolitiske virkemiddelet som bevillingsinstituttet innebærer, samtidig som den bl.a. ressursmessige belastningen en fornyelsesprosess medfører for kommunen og næringen, reduseres i de tilfeller begrunnelsen for fornyelsesinstituttet ikke slår til.

Det vises til nærmere beskrivelse av dagens regelverk, begrunnelsen for endringsforslagene og innholdet i endringsforslagene i kapitlene 2 (fireårsregelen) og 3 (engrossalg). De administrative og økonomiske konsekvensene er omtalt i kapittel 4. I kapittel 5 er forslagene til ny lovtekst tatt inn.

2 Bevillingsperioden for kommunale bevillinger - fireårsregelen

2.1 Gjeldende rett

Kommunale bevillinger gis i tre tilfeller:

1. Salg av alkoholholdig drikk gruppe 2 og 3, dvs. over 4,7 volumprosent alkohol (Vinmonopolet)
2. Salg av alkoholholdig drikk gruppe 1, dvs. t.o.m. 4,7 volumprosent alkohol (dagligvarebutikker)
3. Skjenking av alkoholholdig drikk gruppe 1, 2 og 3 (barer, puber, restauranter mv.)

Alkoholoven § 1-6 fastsetter bevillingsperioden for bevillinger etter alkoholoven. Bestemmelsen lyder:

Kommunal bevilling til salg av alkoholholdig drikk gruppe 2 og 3 kan gis for 4 år av gangen, og med opphør senest 30. juni året etter at nytt kommunestyre tiltrer.

Kommunal bevilling til salg av annen alkoholholdig drikk enn nevnt i første ledd og til skjenking av alkoholholdig drikk kan gis for perioder inntil 4 år, og med opphør senest 30. juni året etter at nytt kommunestyre tiltrer. Slike bevillinger kan dessuten gis for en bestemt del av året, og for en enkelt bestemt anledning.

Statlige skjenkebevillinger gis inntil videre.

Statlige tilvirkningsbevillinger gis inntil videre, men kan dersom særlige forhold tilsier det gis for en bestemt periode.

Dersom spørsmålet om fornyelse av gitt bevilling ikke er endelig avgjort innen bevillingsperiodens utløp, er bevillingen fortsatt gyldig inntil utgangen av den måned hvor endelig vedtak om ny bevilling er truffet, likevel ikke utover 3 måneder fra begynnelsen av den nye bevillingsperioden.

De kommunale salgs- og skjenkebevillingene (første og annet ledd) er, i motsetning til det som gjelder for de statlige bevillingene (tredje og fjerde ledd), tidsbegrensede. Slike bevillinger kan gis for maksimalt fire år av gangen med opphør senest 30. juni året etter at nytt kommunestyre tiltrer. Bevillinger som gis etter første ledd dreier seg om bevillinger til Vinmonopolets utsalg. Slike bevillinger gis for fire år. Når det gjelder kommunal bevilling til salg av alkoholholdig drikk t.o.m. 4,7 volumprosent alkohol samt kommunale skjenkebevillinger, kan kommunen også fastsette at bevillingen skal ha kortere varighet

enn fire år, men bevillingen må uansett opphøre senest 30. juni året etter at nytt kommunestyre tiltrer.

Bestemmelsen innebærer at kommunale salgs- og skjenkebevillinger faller bort når bevillingsperioden løper ut. Virksomhetene må derfor søke om og få ny bevilling for å kunne fortsette salgs- eller skjenkevirksomheten. De vilkårene som settes i den nye bevillingen, kan være annerledes enn de vilkårene som gjaldt den tidligere bevillingen, for eksempel nye åpningstider, endrede krav til konsept og endringer i hvilke grupper alkoholholdige drikker som kan skjenkes.

Kommunale salgs- og skjenkebevillinger kan, fordi de er tidsbegrensede, kun inndras hvis det foreligger regelbrudd, for eksempel salg til mindreårige, eller hvis bevillingen ikke benyttes, jf. alkoholloven § 1-8. De statlige skjenkebevillingene kan, fordi de er løpende, imidlertid inndras når som helst uten at det må foreligge slike grunner. De kan m.a.o. inndras av kun rene alkoholpolitiske grunner, jf. alkoholloven § 1-8 siste ledd.

Kommunene har etter alkoholloven § 1-7d plikt til å utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan. Dette kravet ble tatt inn under Sosialkomiteens behandling av Ot.prp. nr. 7 (1996–97) om endringer i alkoholloven, jf. Innst. O. nr. 59 (1996–1997). Denne planen bør behandles i hver kommunestyreperiode, og det anbefales at den inngår i en helhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan. Kommunene vil gjennom en slik plan kunne se alkoholpolitikken i et helhetsperspektiv, og den vil være et viktig styringsdokument for kommunens alkoholpolitikk. Loven gir ingen direkte anvisninger på hva planen skal inneholde, men i merknaden til bestemmelsen går det fram at den bør angi hva som er målet med kommunens alkoholpolitikk og hvilke virkemidler som bør tas i bruk for å nå målene.

Kommunen har gjennom folkehelseloven fått et større ansvar for å føre en lokalt tilpasset folkehelsepolitikk, herunder en alkoholpolitikk, som møter de folkehelseutfordringene kommunen står overfor. Folkehelseloven pålegger kommunene å legge til rette for god folkehelse i sin kommune gjennom planarbeid, mål, strategier og iverksetting nødvendige tiltak. De rusmiddelpolitiske handlingsplanene (alkoholpolitiske handlingsplanene) må ses i sammenheng med kommunenes generelle folkehelsearbeid og planer etter folkehelseloven.

2.2 Dagens praksis i kommunene

Generelt kan det sies at det ikke foreligger et solid kunnskapsgrunnlag knyttet til selve fornyelsesprosessen av bevillinger. På den annen side foreligger det en del kunnskap om kommunal bevillingspraksis som er relevant.

Det har vært en jevn nedgang i antall kommunale *salgs*bevillinger de siste tiårene, fra 4961 i 1990 til 4172 i 2013. Årsaken til nedgangen er i hovedsak strukturendringer i handelsnæringen, ikke at kommunene har blitt mer restriktive i bevillingspolitikken.

Når det gjelder kommunale *skjenke*bevillinger, har det vært en kraftig økning de siste tiårene. I 2013 var det 7400 bevillinger, en økning på over 60 prosent i forhold til 1990 (4574 bevillinger). Utviklingen synes imidlertid å ha flatet ut fra rundt midten av 2000-

tallet, hvor antallet har stabilisert seg. En annet utviklingstrekk er at de langt fleste bevillinger nå kan skjenke brennevin, ikke bare øl eller øl/vin, som var vanlig før. I 2013 gjaldt dette 86 prosent av bevillingene, mens det tilsvarende i 1990 var 38 prosent.

Vi har ikke data som direkte forteller hvor mange som får fornyet bevilling og hvor mange som ikke får det. Vi har derimot opplysninger fra kommunene om de innvilger eller avslår søknader om *nye* bevillinger. De siste årene har i gjennomsnitt 30 kommuner avslått søknader om skjenkebevilling, og bare en håndfull har avslått søknader om nye salgsbevillinger. Det virker med andre ord å være gjennomgående at søknader for det meste innvilges. De kommunene som avslår søknader, oppgir for det meste at det skyldes forhold knyttet til vandelsattesten hos søkeren.

Det er for øvrig ikke spesielle endringer i statistikken over antall bevillinger for den perioden som sammenfaller med fornyelsestidspunktet. Dette kan indikere at de fleste som søker, får fornyet bevillingen.

I følge en beregning fra 2013 anslås det at de kommunale utgiftene knyttet til søknadsbehandling ligger et sted mellom 6000 og 10 000 kroner per søknad hvert fjerde år (Melberg 2013). Dette estimatet tar utgangspunkt i at saksbehandleren bruker i gjennomsnitt mellom ti og tjue effektive arbeidstimer på en søknad. Arbeidet inkluderer selve saksbehandlingen (for eksempel å innhente relevant informasjon), samt andre oppgaver knyttet til søknadene, som veiledning, administrasjon, kunnskapsprøvene og eventuell klagebehandling. Den reelle summen avhenger av hvor mye av de generelle administrasjonsutgiftene som tas med i regnestykket (arbeidsgiveravgift, sosiale kostnader, utstyr osv.). Estimaten er forbundet med en del usikkerhet og vil variere mellom kommunene.

For kommuner med mange bevillinger innebærer fornyelsen en ekstra arbeidsbyrde i en avgrenset periode. I årsberetningen fra Næringsetaten i Oslo kommune for 2008 (s. 9) går det for eksempel fram at arbeidet med fornyelsen startet allerede høsten 2007. Etaten ansatte fire personer midlertidig til dette arbeidet, i tillegg til at de øvrige ansatte i seksjonen la ned en stor arbeidsinnsats.

Årsberetningen viser at etaten totalt fornyet 1056 skjenkebevillinger hvorav 917 ved søknad om fornyelse av eksisterende bevilling, 93 ved søknad etter eierskifte og 46 ved søknad om ny bevilling. Av totalt 366 salgsbevillinger var 329 søknader om fornyelse av eksisterende bevilling, 26 søknader om eierskifte og 11 søknad om ny bevilling. Av totalt 33 avslag ble 24 søknader avslått på bakgrunn av vandel, 6 på bakgrunn av manglende dokumentasjon og 3 på bakgrunn av at butikken ikke tilfredsstilte kravet til dagligvareutvalget.

Departementet kjenner ikke til studier som viser hvor mye ressurser aktørene i næringslivet bruker på en søknad om bevilling. Det vil naturligvis variere alt etter hvor erfaren søkeren er og hvordan kommunens søknadskrav er utformet. En kan likevel legge til grunn at det krever en god del arbeid, da en søker må ta kunnskapsprøve, legge ved vandelsattest fra politiet, beskrive internkontrollsystemet og oppgi andre relevante opplysninger.

Vi har ikke data på om søknadene knyttet til fornyelse av bevilling er mindre omfattende enn søknadene om ny bevilling. Dette vil i så fall ha naturligvis konsekvenser for ressursbruken både til kommunen og til søker og dermed krever mindre av begge parter. Vi antar at dette også vil variere mellom kommuner.

2.3 Historisk bakgrunn

Fireårsregelen i alkoholloven § 1-6 knytter seg til prinsippet om det kommunale selvstyret i alkoholsaker. Bestemmelsen har lang tradisjon og er en videreføring fra alkoholloven av 1927. Tanken bak bestemmelsen er at et nytt kommunestyre skal ha rett og plikt til å utforme alkoholpolitikken for kommunen, og dermed ikke skal være bundet av den alkoholpolitikken det tidligere kommunestyret førte. I forarbeidene til dagens alkohollov av 1989 ble det uttalt at å gi bevillingene ubegrenset løpetid ville bryte radikalt med det kommunale selvstyret i alkoholpolitikken. Det ble påpekt at kommunen da ikke ville ha noen muligheter for å revurdere sin bevillingspraksis, men bare måtte basere seg på inndragning av bevillinger (noe som forutsetter brudd på regelverket eller at bevillingen ikke lenger brukes, jf. alkoholloven 1-8).

Spørsmålet om å oppheve fireårsregelen og å gi salgs- og skjenkebevillinger for en ubegrenset periode, ble inngående drøftet på nytt på midten av 1990-tallet. I NOU 1995:24 *Alkoholpolitikken i endring* ble det foreslått at alle bevillinger skulle gis inntil videre. I den forbindelse understreket utvalget betydningen av at søknadene om bevilling ble underlagt en grundig behandling, at kontrollen med at vilkårene overholdes ble styrket og at sanksjoner raskt ble satt i verk.

I høringsnotatet forut for Ot.prp. nr. 7 (1996–1997) om endringer i alkoholloven, ble spørsmålet om ubegrenset bevillingsperiode stilt åpent fra departementets side. Det ble bedt om høringsinstansenes syn på spørsmålet. Høringsinstansene var som ventet delte i synet på tidsubegrensede bevillinger. Næringslivet ønsket en slik endring, mens bl.a. KS, politiet og Konkurransetilsynet ønsket å beholde perioden på fire år. Kommunene hadde noe ulike syn.

Departementet gikk i proposisjonen gjennom fordeler og ulemper med de ulike løsningene og endte opp med å tilrå at fireårsregelen ble beholdt. Flertallet i Sosialkomitéen på Stortinget sluttet seg til at bevillingsperiodens lengde fortsatt skulle være knyttet til kommunestyreperioden, se Innst. O. nr. 59 (1996-1997).

Spørsmålet om å endre fireårsregelen har nå blitt tatt opp på ny. Departementet mottok i november 2013 et brev fra NHO Reiseliv hvor det ble bedt om at fireårsregelen ble fjernet og at salgs- og skjenkebevillinger gis inntil videre. I februar 2014 ble det også stilt et representantspørsmål til skriftlig besvarelse (Dokument 15:430 (2013–2014)) til Helse- og omsorgsministeren om saken. Helse- og omsorgsministerens svar var at muligheten for endringer ville bli vurdert nærmere, og at det ble tatt sikte på å få avklart hvilke regler som skal gjelde for bevillingsperiode og fornyelser før neste runde med fornyelser som etter loven må skje innen 30. juni 2016.

2.4 Fordeler og ulemper ved dagens ordning

Det er tungtveiende grunner både for og mot ordningen med at kommunale salgs- og skjenkebevillinger ikke kan gis for lenger tid enn fire år.

Følgende argumenter taler for å oppheve tidsbegrensningen:

- Tidsubegrensede bevillinger vil gi bedre forutberegnelighet for næringen og trygghet for arbeidstakernes arbeidsplasser.
- Fornyelsesprosessen er tidkrevende og betyr et betydelig merarbeid for kommunene.
- Opphevelse av tidsbegrensningen vil innebære økonomiske og administrative besparelser både for kommunene og de næringsdrivende.
- De frigjorte ressursene vil kommunene kunne bruke til andre oppgaver som bedret kontroll.
- Kommunene foretar uansett ikke noen fullstendig ny vurdering av alle gitte bevillinger, men konsentrerer seg om dem det er knyttet problemer til.
- Fornyelsesbehandlingen fører i realiteten sjelden til at bevillinger nektes fornyet.

Følgende argumenter taler mot å oppheve tidsbegrensningen:

- Fornyelsesprosessen gir kommunen mulighet til å foreta en total revurdering av alkoholpolitikken i kommunen hvert fjerde år.
- Fornyelse åpner ikke bare for å endre antall bevillinger, men også for å sette nye vilkår for bevillingene som for eksempel åpningstider og om det skal tillates å skjenke brennevin
- Begrensningen har en preventiv effekt mot regelbrudd fordi bevillingshaver vet at bevillingen vil bli gjenstand for ny vurdering.
- Dersom bevillinger skal gis på ubegrenset tid, vil etablering i markedet bli vanskeligere ved tak på antall bevillinger, og konkurransen kan bli redusert.

2.5 Departementets vurdering og forslag til ny ordning

2.5.1 Departementets vurdering av om fireårsregelen bør endres

Etter departementets syn, er tiden nå inne for på ny å vurdere om det er hensiktsmessig å beholde fireårsregelen i sin nåværende form. Det er ønskelig med en alternativ ordning som på en bedre måte ivaretar de hensynene som taler mot dagens begrensede bevillingsperiode. Samtidig må hensynene bak dagens ordning ivaretas på en god måte. Departementet ser derfor i dette høringsnotatet nærmere på muligheten for å gjøre justeringer i fireårsbestemmelsen som reduserer byråkratiet og unødvendig ressursbruk, samtidig som hensynet til det lokale selvstyret, behovet for å luke ut useriøse aktører og kommunenes ansvar og mulighet for en forsvarlig folkehelsepolitikk ivaretas på en god måte.

Det er et grunnleggende prinsipp i alkoholpolitikken at kommunen har rett til og ansvar for å føre den alkoholpolitikken den ønsker og ser behov for i sin kommune. Dette er bakgrunnen for at kommunene er bevillingsmyndighet for salgs- og skjenkebevillinger i

kommunen og har stor skjønnsfrihet til å bestemme om bevillinger skal gis og hvilke vilkår som i så fall skal settes for bevillingene. En kommunal bevilling er ingen rettighet som må innvilges hvis objektive vilkår er oppfylt.

Bakgrunnen for at en kommunal salgs- eller skjenkebevilling ikke er en alminnelig rettighet, er at alkoholholdig drikk ikke er en alminnelig vare. Alkoholholdig drikk er en vare som kan ha helsemessige og sosiale skadevirkninger for kommunens innbyggere. Dette gjelder for de som drikker selv, men også for pårørende og andre tredjeparter samt for samfunnet generelt via de kostnadene alkoholskadene påfører for eksempel arbeidsplasser og offentlige tjenester. Det må derfor være mulig for kommunene å endre rammevilkårene for omsetning av alkoholholdig drikk.

Alkohollovens system er at de til enhver tid folkevalgte i kommunen skal kunne bestemme alkoholpolitikken i kommunen bl.a. ved å bruke bevillingssystemet. Å finne den rette balansen mellom ulike interesser som næringsutvikling, forbrukerhensyn, kriminalitetsforebygging og folkehelse er et politisk ansvar. Ved innføring av folkehelseloven ble kommunens ansvar for å fremme folkehelsen, herunder føre en alkoholpolitikk som tar hensyn folkehelseutfordringene i kommunen, gjort tydelig. Bevillingssystemet er et alkoholpolitisk virkemiddel kommunen i dag kan bruke for å fremme folkehelsen i kommunen. Både alkoholloven og folkehelseloven legger til grunn at kommunen i løpet av kommunestyreperioden vurderer alkoholpolitikken og herunder behovet for endringer i bevillingspolitikken.

Departementet legger stor vekt på at det kommunale selvstyret i alkoholpolitikken skal opprettholdes. Det er grunnleggende at de til enhver tid folkevalgte kommunale organene har mulighet for å bestemme salgs- og skjenkepolitikken i kommunen både for å ivareta ulike hensyn knyttet til alkoholpolitikken generelt og folkehelsehensyn spesielt.

Dette innebærer at det ikke fra statlig hold bør fastsettes at skjenkebevillinger skal være evigvarende uten noen mulighet for lokalpolitikkerne til å endre på det tidligere politikere har bestemt. Da vil vi frata kommunens folkevalgte et viktig virkemiddel når de skal føre sin egen alkohol- og folkehelsepolitikk.

På den annen side er det heller ikke fornuftig, som i dag, å kreve en fornyet behandling av alle bevillinger dersom de nye folkevalgte ikke ser noe behov for endringer i bevillingspolitikken. Det ser ut til at bevillingshaverne i stor grad får videreført sine bevillinger, se kapittel 2.2 foran. Fornyelsesprosessen er i disse tilfellene en unødvendig og ressurskrevende øvelse både for bevillingshaver og kommunen. I beskrivelsen av dagens praksis i kapittel 2.2 foran går det fram at det går store ressurser med til fornyelsesprosessen, bl.a. kan det i enkelte kommuner være nødvendig å ansette ekstra bemanning for å få behandlet alle søknadene. Det er derfor etter departementets syn behov å gjøre endringer i dagens bestemmelse.

Det er viktig at kommunene klarer å luke ut aktører som ikke tilfredsstiller kravene til å ha bevilling. Manglendeandel er ofte grunnen til at bevillinger ikke blir fornyet. Det kan være enklere faktisk og juridisk å avdekke manglendeandel i fornyelsesprosessen enn å undersøke og inndra en bevilling i bevillingsperioden. Det kan imidlertid stilles spørsmål

ved om en fornyelse er det mest kostnadseffektive tiltaket for å avdekke slike uregelmessigheter. I de tilfeller dette er eneste begrunnelsen for behovet for fornyelsesprosessen, og ikke endringer i alkoholpolitikken, vil det trolig i en del kommuner kunne være mer kostnadseffektivt i stedet å bruke mer ressurser på risikobasert tilsyn med forhold som for eksempel vandelskravene og eierforhold, men dette må den enkelte kommune selv vurdere. Departementet vil påpeke at det uansett er et løpende ansvar for kommunene å sørge for tilsyn med aktørene og å gjennomføre inndragninger der det er grunnlag for dette, f.eks. på bakgrunn avandel eller skjenking til mindreårige. Det er ikke heldig dersom fornyelsesprosessen blir en "sovepute" og det ikke foretas nødvendige inndragninger i påvente av denne. Departementet viser for øvrig til at det arbeides med et regelverk for normerte regler for inndragning av bevillinger.

Departementet mener på denne bakgrunn at det bør innføres et regelverk som sikrer det kommunale selvstyret og kommunens mulighet føre sin egen alkoholpolitikk samtidig som fireårsregelen endres i sin nåværende form. Departementet ser for seg to alternative løsninger. Det ene alternativet er å beholde fireårsregelen, men gi kommunen mulighet for å beslutte at bevillingene skal løpe videre og ikke fornyes. Det andre alternativet er å innføre samme løsning som for statlige skjenkebevillinger. Dette vil si at kommunale salgs- og skjenkebevillinger gjøres løpende, men at kommunen får en mulighet til å inndra bevillingene av alkoholpolitiske grunner, dvs. uten at det foreligger inndragningsgrunn som kreves i dag.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på hva som anses å være den mest hensiktsmessige løsningen av disse to. Begge løsningene vil gi kommunene rom for å føre sin egen alkoholpolitikk. Løsningene er begge mer fleksible og effektive enn dagens ordning. Fordi alkohol ikke er en alminnelig vare, vil bransjen fortsatt måtte forholde seg til en viss usikkerhet knyttet til bevillingen, men begge løsningene vil være en forenkling som vil kunne komme både kommunene og næringslivet til gode.

Det som skiller disse to forslagene, er at det første alternativet gir et noe klarere signal om kommunes rett og plikt til å føre en bevisst bevillingspolitikk. Å ta inn et unntak, framstår videre som noe enklere lovteknisk og som å passe noe bedre inn i alkohollovens oppbygging og system. Det andre alternativet kan på sin side framstå som noe mer forutsigbart for næringen fordi kommunen aktivt må ta beslutning om å foreta en fornyelse.

Departementet forslår på denne bakgrunn følgende to alternative løsninger som vi ber høringsinstansene ta stilling til:

Alternativ 1: Dagens tidsbegrensede bevillinger opprettholdes, men det åpnes for at kommunen kan gjøre unntak fra kravet om fornyelse dersom dette ikke anses som nødvendig.

Det vises til forslag til nytt tredje ledd i alkoholloven § 1-6 (alternativ 1). For å sikre at kommunen har et bevisst forhold til sin bevillingspraksis, bør en forutsetning for å kunne gjøre unntak fra fornyelseskravet være at kommunene vurderer alkoholpolitikken, herunder bevillingspolitikken, før unntak besluttet, se kapittel 2.5.2.1 under. Kommunen

må ved denne vurderingen bestemme om bevillingene må fornyes i tråd med dagens system eller om bevillingene kan videreføres uten ny søknadsbehandling. Videre må det bestemmes hvilke retningslinjer som skal legges til grunn for vurderingen av bevillingene i kommunen, jf. kapitlene 2.5.2.3 og 2.5.2.4.

Endringen som foreslås, innebærer kun at kommunen, dersom denne ikke finner behov for det, kan unnlate å kreve fornyelser på det tidspunktet eksisterende bevillinger løper ut. På samme måte som det som gjelder ved fornyelse, bør det ved unntak som viderefører bevillinger, være mulig å fastsette kortere bevillingstid enn fire år. Det kan for eksempel bestemmes at bevillinger skal gjelde videre i to år, men at det må foretas en ny vurdering av om fornyelse skal skje etter disse to årene. Dette presiseres ved at det i forslag til ny § 1-6 tredje ledd første punktum tas inn at kommunen kan bestemme at bevilling skal gjelde videre for en ny periode på *inntil* fire år.

Alternativ 2: Kommunale salgs- og skjenkebevillinger løper inntil videre. Kommunen kan beslutte at bevillinger likevel skal fornyes etter nytt kommunevalg. Det vises til forslag til endring av § 1-6 (alternativ 2). Forslaget beskrives nærmere i kapittel 2.5.3.

Selv om de vurderingene som gjøres under i kapittel 2.5.2 er knyttet til den første løsningen (begrenset bevillingsperiode med unntak), vil de grunnleggende vurderingene der også gjelde tilsvarende for dette andre løsningsalternativet.

Departementet mener at de tre ulike typene kommunal bevilling, se oversikt i kapittel 2.1 om gjeldende rett, i utgangspunktet bør behandles likt. Selv om noen av argumentene kan være sterkere eller svakere for de ulike typene bevillinger, er det prinsipielt samme problemstilling og hensyn som gjør seg gjeldende. Det foreslås derfor at forslag til endringer gjøres gjeldende for alle tre bevillingstypene (salgsbevilling til Vinmonopolet, salgsbevilling til dagligvarebutikker og skjenkebevillinger).

2.5.2 Nærmere om forslag til ny ordning alternativ 1 – unntak

2.5.2.1 Gjennomgang av alkoholpolitikken som grunnlag for behandling av bevillinger

Selv om kommunen ikke nødvendigvis ender opp med å endre alkoholpolitikken etter nytt kommunevalg, er det viktig at kommunen har et bevisst forhold til bevillingspolitikken i kommunen og at de gjør en faktisk vurdering av hvordan bevillingspolitikken bør være utformet. Dersom det skal gjøres unntak fra kravet om fornyelse av salgs- og skjenkebevillingene må dette være et bevisst valg med basis i den alkoholpolitikken og folkehelsepolitikken kommunen ønsker å føre. Det bør derfor legges inn som et vilkår at unntak fra fornyelsesprosessen kun kan gis hvis kommunen har foretatt en vurdering av alkoholpolitikken.

En slik gjennomgang vil i tillegg til å sikre politisk styring, gi forutsigbarhet for salgs- og skjenkestedene om de rammene som vil legges til grunn for bevillingspolitikken i kommende bevillingsperiode.

Kommunen har allerede i dag en plikt til å vurdere alkoholpolitikken i kommunen. For å sikre at alkoholpolitikken i kommunen er politisk styrt, skal kommunene minimum ha en

alkoholpolitisk handlingsplan, og det anbefales en helhetlig rusmiddelpolitisk handlingsplan. I Ot.prp. nr. 86 (2003–2004) kapittel 2.3.3 la departementet til grunn at den alkoholpolitiske handlingsplanen skal være et sentralt instrument for å sikre helhetlig behandling av alkoholpolitiske spørsmål i kommunen. De alkoholpolitiske handlingsplanene ble framhevet som en forutsetning for å fjerne bestemmelsen om at avgjørelser om tildeling av bevilling og om tiden for salg og skjenking bare kunne delegeres til formannskapet eller annet politisk organ i kommunen. Det ble uttalt:

”Da kravet om alkoholpolitisk handlingsplan ble vedtatt, lå det som en premiss at planen skal vedtas av hvert kommunestyre, dvs. at den må tas opp til vurdering etter hvert kommunevalg. Departementet vil presisere at dette fortsatt er en viktig forutsetning for å sikre oppnåelse av målet bak kravet om handlingsplan - nemlig politisk styring med bruk av alkohollovens virkemidler.”

Det ligger med andre ord en forutsetning om at de politiske organer gir retningslinjer for alkoholpolitikken, blant annet at det gis retningslinjer for utøvelsen av skjønn i bevillingssaker dersom denne oppgaven delegeres til administrasjonen eller andre organer.

Videre skal folkehelse, herunder forhold knyttet til alkoholbruk, ivaretas i kommunens planprosess. I plansystemet vil en alkoholpolitisk eller rusmiddelpolitisk handlingsplan ofte ha status som en temaplan (kommunedelplan), jf. plan- og bygningsloven § 11-1 tredje ledd. Det anbefales at de retningslinjene kommunene ønsker å legge til grunn for innvilgelse av salgs- og skjenkebevillinger, tas inn i den alkoholpolitiske/rusmiddelpolitiske handlingsplanen, ev. i en bredere folkehelseplan.

Når det gjelder hvordan kommunene i praksis forankrer de alkoholpolitiske retningslinjene som ligger til grunn for fornyelsesprosessen, er det ikke samlet inn data på dette på landsbasis. I en rapport fra 2011 ble det gjort en kvalitativ analyse av åtte kommuners arbeid med rusmiddelpolitiske handlingsplaner (Baklien & Krogh, Sirus-rapport 2/2011). I dette utvalget hadde kommunene egne alkoholpolitiske retningslinjer for bevillingspolitikken. Disse var i noen grad videre forankret i den rusmiddelpolitiske handlingsplanen, men i flere tilfeller bare som et vedlegg til planen. Det står ikke noe eksplisitt om hvordan *fornyelse* av bevilling forankres, eller hvorvidt fornyelse er et eget punkt i de alkoholpolitiske retningslinjene.

Forslaget om at det må foretas en gjennomgang av alkoholpolitikken som grunnlag for å kunne gjøre unntak fra kravet om fornyelse, er tatt inn i § 1-6 nytt tredje ledd første punktum.

2.5.2.2 Om behov for endring av fristen for fornyelse av gitte bevillinger

Det vil ikke være hensiktsmessig at det søkes om fornyelser før det er avklart om kommunen vil gi unntak fra kravet om fornyelse eller ikke. Dette innebærer at kommunene må foreta vurderingen så raskt at det blir tid til å søke og behandle søknadene etter at avgjørelsen om ev. unntak er tatt og retningslinjene for bevillinger fastlagt. I denne forbindelse reiser det seg spørsmål om dagens frist for fornyelse, som er 30. juni året etter kommunevalget, bør forskyves noe, eller om kommunene burde klare å foreta en vurdering av alkoholpolitikken og

fastsette retningslinjer for behandlingen av bevillinger innenfor denne tidsrammen. Fordelen ved å forlenge fristen er at kommunen vil få bedre tid til å forta en helhetlig vurdering av alkoholpolitikken også i sammenheng med resten av kommunens politikk, bl.a. folkehelsepolitikken generelt. Ulempen er at det vil ta lang tid før alkoholpolitikken til det valgte kommunestyret vil bli gjennomført.

Slik departementet ser det, framstår følgende frister som aktuelle; 30. juni året etter kommunevalget (som i dag), 31. desember året etter kommunevalget eller en dato mellom disse to ytterpunktene.

Det bes om høringsinstansenes synspunkter på om fristen bør endres og i så fall hvilke frist som bør gjelde for fornyelse av bevillingene.

2.5.2.3 Om kommunen bør kunne gjennomføre fornyelse for kun en avgrenset del av bevillingene

Etter departementets syn vil det ikke imøtekomme formålet med endringen hvis kommunen kun får mulighet til å velge mellom at alle eller ingen bevillinger skal fornyes. Det vesentlige bør være hvilke bevillinger det er behov for å vurdere på nytt på bakgrunn av den politiske gjennomgangen av alkoholpolitikken i kommunen. Det bør derfor også være mulig for kommunen å bestemme at kun noen typer bevillinger skal løpe ut og søkes om ny bevilling for, og at de resterende ikke trenger fornyelse.

Hvilke bevillinger som ikke skal forlenges, men som det må søkes om på ny som i dag, må basere seg på objektive kriterier som ikke innebærer usaklig forskjellsbehandling eller baserer seg på utenforliggende hensyn. Det bør imidlertid være stort handlingsrom ved fastsettelse av retningslinjer, så lenge utvelgelsen av kun noen bevillinger gjøres etter kriterier som er alkoholpolitisk relevante, jf. de alkoholpolitiske vurderinger som kommunens nye politiske ledelse har foretatt. Dersom muligheten for å fastsette kriterier for hvem som skal måtte søke om bevilling på ny blir for snever, vil resultatet fort bli enten at alle må gjennom en fornyelse eller at det ses gjennom fingrene med dem som burde vurderes på ny for å slippe unna en totalfornyelse av alle bevillinger.

For en vurdering av om kriteriene som er satt i retningslinjene er saklige, kan det ses hen til vurderingen av hva som er relevante hensyn etter alkoholloven 1-7a og legge dette til grunn så langt det passer. Kriterier som kan legges til grunn for utvelgelsen, vil for eksempel kunne være om skjenkestedene har brutt bevillingen, fått prikker etter et prikktildelingssystem (etter kommunal ordning ev. statlig ordning dersom slik er innført) eller fått inndratt bevillingen i bevillingsperioden, om virksomhetene ligger i et spesifikt område (for eksempel i et særlig utelivsområde eller i nærheten av aktiviteter for ungdom), om skjenkestedene har et særlig konsept (for eksempel nattklubb eller uteservering), hvilke bevillingsrettigheter virksomhetene har, hvilken aldersgrense som gjelder, om det er innspill fra politiet om mye bråk på stedene eller i området, om det har vært mange virksomhetsoverdragelser, endringer i eierstruktur og utbygging av styrer i bevillingsperioden osv. Det kan også være et kriterium at det kreves fornyelse i de tilfeller det er begrunnet mistanke om manglende vandel, jf. at en fornyelsesprosess kan være mer

effektivt enn vanlig tilsyn i slike tilfeller. Det må videre også kunne velges at kun skjenke- og ikke salgsbevillinger skal fornyes eller omvendt.

Forslaget om at det kan bestemmes at ingen eller kun enkelte bevillinger skal fornyes, er tatt inn i § 1-6 nytt tredje ledd annet punktum.

2.5.2.4 Om kommunen bør kunne sette nye vilkår i stedet for å gjennomføre fornyelse

Etter departementets syn bør det også være mulig for kommunene å bestemme at bevillinger ikke trenger fornyelse, men at det i stedet kun skal settes nye/endrede vilkår for bevillingene. Dersom kommunen kun ser behov for å forandre vilkårene, for eksempel kortere åpningstider i kommunen eller nye krav til konsepter i et område av kommunen, vil det være en forenkling for alle parter om kommunen kun kan endre disse vilkårene i stedet for foreta en total fornyelse.

Det bør videre være mulig kun å forandre vilkårene for noen bevillinger på samme måte som det bør være mulig kun å velge at noen bevillinger skal fornyes. Hvilke bevillinger det kun skal gjennomføres endring i vilkårene for og ikke fornyelse av, må vurderes på samme måte, dvs. på bakgrunn av objektive kriterier. Det vises til vurderingen i kapittel 2.5.2.3 over.

Alkoholoven § 3-2 fastslår at det kan settes vilkår for bevillinger i samsvar med alminnelige forvaltningsrettlige regler. Muligheten for å fastsette vilkår ved innvilgelse av bevilling er mye videre enn ved endring av en allerede gitt bevilling, jf. forvaltningsloven § 35. Ved en fornyelse gis det en ny bevilling, og kommunen kan sette nye vilkår som ikke var satt for den forrige bevillingen.

De vilkårene som kan settes ved fornyelser (ny bevilling), må også kunne settes ved endring av vilkår når bevillingen unntas fra fornyelse. Å forlenge gitt bevilling og ikke kreve fornyelse under den forutsetning av at nye vilkår kan settes, er et alternativ til en fornyelse. Dersom nye vilkår ikke kunne settes på samme måte, vil alternativet være at kommunen i stedet foretar fornyelse og setter vilkårene uansett. Å tvinge fram en fornyelse for å kun for å kunne sette nye vilkår, framstår ikke som hensiktsmessig. Adgangen til å sette vilkår må derfor anses å være like vid ved unntak fra fornyelse som den er ved behandling av ny søknad og ikke være begrenset til vilkår som kan settes etter forvaltningsloven § 35.

Hvilke hensyn det kan legges vekt på ved fastsettelse av vilkår, er for øvrig noe snevrere enn ved beslutning av om bevilling skal gis eller ikke. På samme måte vil det være noe større åpning for å beslutte at kun noen bevillinger skal fornyes enn å fastsette kun nye vilkår.

Forslaget om at vilkårene kan endres selv om det besluttes at bevillingen skal løpe videre, er tatt inn i alkoholoven § 1-6 nytt tredje ledd tredje punktum.

2.5.3 Nærmere om forslag til ny ordning alternativ 2 – løpende bevilling

Dette alternativet innebærer at kommunale salgs- og skjenkebevillinger ikke lenger skal være tidsbegrensede til fire år men løper inntil videre. Se forslag til § 1-6 nytt første ledd.

I forhold til alternativ 1 er hovedregel og unntak her snudd. Bortsett fra dette, bør ordningen speile den ordningen som er beskrevet i kapittel 2.5.2. Vurderingene som er gjort i kapitlet foran når det gjelder at kommunen må vurdere alkoholpolitikken, herunder bevillingspolitikken, etter et kommunevalg, at det bør kunne besluttet at kun enkelte bevillinger skal fornyes og at det bør kunne besluttet at kun nye vilkår skal gjelde, bør også legges til grunn for denne løsningen. Dette er foreslått tatt inn i § 1-6 nytt annet ledd.

Det er imidlertid noen særlige forhold som må vurderes nærmere ved denne løsningen fordi den innebærer en mer grunnleggende endring i alkohollovens system og oppbygging når det gjelder kommunale bevillinger. For det første bør det sikres at kommunen fortsatt kan fastsette at bevillinger kan gis for kortere perioder og at slike bevillinger ikke kun løper inntil videre. Det presiseres derfor i § 1-6 første ledd annet punktum at kommunen kan bestemme at bevillinger skal gjelde for en avgrenset periode, herunder for en bestemt del av året eller for en enkelt bestemt anledning.

En annen problemstilling som reiser seg ved denne løsningen, er om det skal være noen krav til når kommunen skal kunne bestemme at en bevilling likevel skal falle bort og behandles på ny, ev. kun settes nye vilkår for. Etter dagens regelverk må kommunen behandle bevillingene som skal fornyes innen 30. juni året etter kommunevalget. Denne fristen kan økes med tre måneder. Departementet mener at kommunen av hensyn til forutberegnligheten for næringen, innen rimelig tid etter kommunevalget må beslutte om de ønsker å fornye bevillingene. Departementet foreslår derfor at fornyelse må skje innen 30. september året etter kommunevalget dersom kommunen ønsker at fornyelse skal skje, jf. § 1-6 nytt tredje ledd. Vi ber om høringsinstansenes syn på om det bør være en slik frist for når kommunene kan gjennomføre fornyelse og om den fristen som er foreslått her, er fornuftig. Det vises for øvrig til kapittel 2.5.2.2 hvor det også stilles spørsmål ved om den fristen som gjelder i dag er tilstrekkelig.

3 Kjøp fra grossist ved bevilling til en enkelt bestemt anledning

3.1 Gjeldende rett

Alkoholloven § 1-4c annet ledd bestemmer hvem som kan kjøpe alkohol fra engrosselgere. Bestemmelsen lyder:

Engrossalg av alkoholholdig drikk som ikke skjer til kjøper i utlandet kan bare skje til den som har bevilling til detalj salg, skjenking eller tilvirkning av vedkommende drikk, eller som kan drive engrossalg. Engrossalg kan likevel ikke skje til den som bare har bevilling til salg eller skjenking for en enkelt bestemt anledning eller en ambulerende

skjenkebevilling. Selgeren plikter å forvisse seg om at kjøperen har nødvendig bevilling eller kan drive engrossalg.

Dette betyr at arrangørene av en festival eller andre tidsavgrensede begivenheter som har fått en kommunal bevilling for en enkelt bestemt anledning, ikke kan kjøpe alkoholholdig drikk direkte fra grossist, for eksempel fra et bryggeri. Bevillingshaver må i disse tilfellene kjøpe varene i butikk som har salgsbevilling eller på Vinmonopolet, hvis produktene inneholder mer enn 4,7 volumprosent alkohol. Dersom bevilling gis for en bestemt del av året i stedet for som bevilling for en enkelt bestemt anledning, kan bevillingshaver kjøpe direkte fra grossist.

Både muligheten for å gi bevilling for en bestemt del av året og for en enkelt bestemt anledning er hjemlet i alkoholloven § 1-6 annet ledd annet punktum. Bevilling for en enkelt bestemt anledning gis til begivenheter som strekker seg over en kortere tidsperiode. Det er ikke noen klar avgrensning av når et arrangement skal anses som en enkelt bestemt anledning og når det skal anses som en virksomhet for bestemt tid på året. I vurderingen vil det ha betydning hvor lang tid arrangementet varer. Bestemmelsen har blitt fortolket slik at det ikke lenger er naturlig å snakke om en enkelt bestemt anledning når arrangementet varer mer enn tre til seks dager.

Alkhollovens utgangspunkt er det kreves bevilling for salg og skjenking av alkoholholdig drikk, jf. alkoholloven § 1-4a. Salg og skjenking er definert som overdragelse av alkoholholdig drikk *mot vederlag til forbruker* for drikking henholdsvis utenfor eller på salgsstedet, jf. alkoholloven § 1-4, dvs. overdragelse i næringsvirksomhet.

I tillegg kreves det skjenkebevilling for å drikke eller servere alkoholholdig drikk selv om det skjer *uten vederlag*, dvs. ikke i næringsvirksomhet, når dette skjer på nærmere angitte steder som er oppregnet i alkoholloven § 8-9. De stedene som er angitt i bestemmelsen, er typisk steder som normalt er tilgjengelig for allmennheten, i motsetning til for eksempel private hjem. Bestemmelsen omfatter bl.a. lokaler hvor det drives serveringsvirksomhet, forsamlingslokaler, steder hvor offentlige tilstelninger finner sted (f.eks. festivaler og konserter) og offentlige plasser (f.eks. parker).

Både arrangementer som må ha bevilling etter § 1-4a (overdragelse mot vederlag) og etter § 8-9 (pga. stedet arrangementet holdes), kan gis bevilling for en enkelt bestemt anledning. De arrangementene som får bevilling for en enkelt bestemt anledning kan følgelig være ganske ulike. Det kan være alt fra en festival med mange tusen mennesker, til små selskaper hvor en bestemt krets av personer deltar, for eksempel en vennefest.

Alkholloven § 1-4c annet ledd om hvem det kan selges engros til, må forstås slik at det kun kan selges engros til virksomhet som har bevilling til salg og skjenking som definert i § 1-4 (overdragelse til forbruker mot vederlag) og ikke til dem som har skjenkebevilling som kreves som følge av § 8-9. Grunnen til dette er at alkoholloven skiller mellom salg til forbruker og salg for bruk i næringsvirksomhet, jf. alkoholloven § 1-4.

Når produktene som selges, er ment for kjøpers egen bruk og ikke for videre overdragelse i næringsvirksomhet, anses salget å skje direkte til forbruker og salg må skje fra virksomhet med salgsbevilling. En forbruker er etter alkohollovens enhver som ikke på

grunnlag av bevilling eller registrering etter alkoholloven, har som næring å selge alkoholholdig drikk. Det vil si at innkjøp av alkohol til bruk ved private fester som bryllup, til firmafester og representasjon, som gave til kunder o.l. regnes som salg til forbruker, selv om slik bruk av alkoholholdig drikk skulle kreve bevilling etter alkoholloven § 8-9.

Lovens system for bevillinger innebærer dermed også at den alkoholholdige drikken som selges engros, må være kjøpt inn for videre omsetning fra virksomhet som har bevilling til å omsette denne alkoholholdige drikken eller er registrert som engrosselger. En grossist kan derfor ikke selge alkoholholdig drikk direkte til forbruker eller til næringsdrivende som ikke har bevilling til å selge alkoholen videre, med mindre grossisten selv har salgs- eller skjenkebevilling. Se Ot.prp. nr. 51 (1994–1995) kapittel 17 (merknad til tidligere § 3A-2).

Det ligger videre implisitt i alkohollovens system at det som er kjøpt inn engros på grunnlag av salgs- eller skjenkebevilling, kun kan anvendes til omsetning som denne bevillingen gir rett til. Den alkoholholdige drikken kan ikke brukes for eksempel til privat bruk eller videresalg til andre næringsdrivende.

En skjenkebevilling for enkelt bestemt anledning kan gis som alminnelig bevilling, eller som bevilling til skjenking til deltakere i sluttet selskap, jf. alkoholloven § 4-2 annet ledd. Med “sluttet selskap” menes at det allerede, og før skjenkingen begynner, er dannet en sluttet krets av personer, som samles for et bestemt formål i et bestemt lokale, for eksempel til bryllup, konfirmasjon eller jubileum. Slike bevillinger gis vanligvis til selskapslokaler. Om det er gitt bevilling til sluttet selskap eller ikke, har ingen selvstendig betydning for om det kan selges engros til bevillingshaver.

3.2 Bakgrunnen for dagens regelverk

Alkoholloven § 1-4c ble innført i alkoholloven fra 1. juli 2005. Bestemmelsens annet ledd annet punktum om at det ikke kan selges engros til virksomheter som har bevilling for en enkelt bestemt anledning, var en videreføring og flytting av bestemmelsen som tidligere sto i alkoholloven 3A-2. Denne bestemmelsen kom inn i alkoholloven 1. januar 1996.

I Ot.prp. nr. 51(1994–1995) kapittel 4.5 uttales følgende om begrunnelsen for at det ikke skal kunne selges og dermed heller ikke kjøpes alkoholholdig drikk engros ved bevilling for en enkelt bestemt anledning:

”Av kontrollhensyn foreslo departementet i høringsnotatet at innehavere av bevilling for skjenking ved en enkelt anledning [...] ikke skulle kunne kjøpe direkte fra grossist. Departementet anså det som viktig å unngå at det blir kjøpt inn større partier enn nødvendig og til lavere priser enn i detaljleddet. En slik ordning ville innebære en risiko for at det arrangeres slike sammenkomster utelukkende for å få tilgang på rimelig alkohol, som også drikkes etter at arrangementet er over.”

3.3 Departementets vurdering og forslag til ny ordning

Departementet har blitt gjort oppmerksom på noen tilfeller hvor større festivaler og andre lignende arrangementer som strekker seg over en kortere tidsperiode ikke har kunnet kjøpe inn alkoholholdig drikk engros fordi de har fått bevilling for enkelt anledning. Dette dreier seg om arrangementer som må ha egen bevilling fordi de ikke avholdes på steder som i utgangspunktet har salgs- eller skjenkebevilling.

Om arrangementer som går over noen få dager, skal gis bevilling for enkelt bestemt anledning eller bevilling for spesiell tid på året, er ikke klart angitt i regelverket, se beskrivelse av gjeldende rett over. Det antas at praksis varierer litt fra kommune til kommune. Hvilken type bevilling som gis til slike arrangementer, avgjør imidlertid om det kan kjøpes inn alkoholholdig drikk engros til arrangementet eller ikke. Når det gjelder arrangementer av kortere varighet, vil det uansett bare kunne gis bevilling for enkelt anledning og ikke for en spesiell tid på året. Til disse arrangementene vil det derfor etter dagens regelverk ikke i noe tilfelle kunne kjøpes inn alkoholholdig drikk engros for salg eller skjenking.

Departementet kan ikke se at det er noen vesentlige forskjeller på et arrangement som varer en dag og et arrangement som varer en uke så lenge så lenge begge er et arrangement hvor den alkoholholdige drikken selges videre til forbruker i kraft av skjenke- eller salgsbevillingen. Varene må for å kunne kjøpes inn engros, uansett være kjøpt inn for videre omsetning i næringsøyemed og ikke til eget forbruk.

Når det gjelder overskudd av varer som ikke blir omsatt innenfor bevillingsperioden, ser ikke departementet at det er noen forskjell på bevilling til enkelt bestemt anledning og bevilling for spesiell tid på året eller alminnelig bevilling. I alle tilfeller vil det være mulighet for at det blir kjøpt inn varer engros som bevillingshaver ikke får omsatt i bevillingsperioden. Bevillinghaver kan uansett ikke benytte varer som blir til overs når bevillingen ikke lenger gjelder, til eget bruk. Det som er kjøpt inn i kraft av bevillingen må brukes i bevillingsvirksomheten. Det antas at det mest praktiske for alle tilfeller er at de varene som blir til overs, leveres tilbake til engrosselger gjennom en returavtale.

Departementet stiller derfor spørsmål ved i hvilken grad begrunnelsen for dagens bestemmelse faktisk slår til ved salg til bevillinghavere som har salgs- og skjenkebevillinger som kreves etter § 1-4a (salg til forbruker mot vederlag) til en enkelt bestemt anledning. Å søke om bevilling til en enkelt bestemt anledning krever at det sendes søknad til kommunen, det tar tid og koster penger. I motsetning til søknad om ambulerende skjenkebevilling, skal søknad om bevilling for en enkelt bestemt anledning underlegges en ordinær søknadsbehandling. Kommunen må bl.a. innhente uttalelse både fra sosialtjenesten og politiet. Det eneste som er enklere for bevilling for enkelt bestemt anledning enn for alminnelig bevilling/bevilling for bestemt del av året, er at det ikke kreves at styrer og stedfortreder har kunnskapsprøve.

Videre må det ved bevilling for enkelt bestemt anledning også betales et bevillingsgebyr for den omsatte alkoholholdige drikken, og bevillingshaver må sende inn omsetningsoppgave. Minimumsgebyret er i dag 4100 kroner for skjenkebevilling.

Departementet tror ikke at det er noen stor fare for at noen vil gjennomføre arrangementer som er bevillingspliktige etter § 1-4a kun for å kjøpe alkoholholdige drikkevarer til engrospris og for så å kunne bruke overskuddet av drikkevarer til personlig bruk senere.

Departementet mener derfor at arrangører med bevilling for enkelt bestemt anledning hvor alkoholholdig drikk kjøpes inn for å selge videre til forbruker, bør kunne kjøpes inn engros. Departementet foreslår på denne bakgrunn en endring i alkoholloven § 1-4c som innebærer at det kan selges alkoholholdig drikk engros til bevillingshavere som har bevilling for en enkelt bestemt anledning.

Selv om departementet, som det går fram av vurderingen over, antar at forslaget ikke vil ha store konsekvenser, ber departementet om høringsinstansene synspunkt på om den foreslåtte endringen likevel kan gi uheldige utslag som bør forebygges. Vi ber i så fall om høringsinstansenes innspill på om det bør settes særlige vilkår for å kunne selge alkoholholdig drikk engros til bevilling for en enkelt bestemt anledning, for eksempel vilkår om dokumentasjon på tilbakeleveringsavtale og forsvarlig sikring av varelager.

Når det gjelder arrangementer hvor alkohol serveres uten vederlag, men som må ha skjenkebevilling etter alkoholloven § 8-9, for eksempel bryllup, vennefester og firmafester, vil det som det framgår av gjeldende rett foran, ikke kunne selges alkoholholdig drikk engros til slike bevillingshavere. I § 8-9-tilfellene foreligger forbrukersalg og ikke salg til bevillingshaver som skal omsette varene i henhold til bevillingen. Varene kan da bare selges fra virksomhet med salgsbevilling og ikke engros.

Selv om den praktiske bakgrunnen for forslaget til lovendringer er å åpne opp for at det ved festivaler og lignende arrangementer hvor arrangøren har skjenkebevilling for en enkelt bestemt anledning, skal kunne kjøpes inn alkoholholdig drikk engros, foreslår departementet at forbudet mot engrossalg av alkoholholdig drikk også oppheves når det gjelder salg til bevillingshaver med salgsbevilling for enkelt bestemt anledning. I praksis vil slike salgsbevillinger kun gjelde salg av alkoholholdig drikk t.o.m. 4,7 volumprosent alkohol, da Vinmonopolet ikke gis bevilling for en enkelt bestemt anledning.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 Fireårsregelen

Det antas at de to ulike alternativene som foreslås, i det vesentlige har samme økonomiske og administrative konsekvenser. Forslagene om å åpne for at fornyelse av kommunale bevillinger ikke må, men kan gjennomføres hvert fjerde år, vil gi reduserte kostnader for kommunen og næringen. Det er imidlertid ikke mulig å gi noe klart anslag på hvor stor utgiftsreduksjon forslagene vil medføre. Hvor store besparelser forslaget vil innebære for kommunene og næringen, vil avhenge av i hvor stor grad kommunene velger å videreføre de eksisterende kommunale bevillingene og ikke kreve at fornyelsesprosessen gjennomføres.

I kapittel 2.2 anslås de kommunale utgiftene ved behandling av søknader om kommunale bevillinger å ligge et sted mellom 6000 og 10 000 kroner for en søknad. Det er imidlertid

ikke foretatt noen beregninger av kostnader kun knyttet til behandling av fornyelser, som antas å kunne være noe mindre ressurskrevende enn nye søknader. Videre er det ca. 4000 salgsbevillinger og mellom 7200 og 7400 skjenkebevillinger i landet.

Det må legges til grunn at de bevillingshaverne som ikke behøver å søke om ny bevilling, vil spare ressurser på dette. Det er imidlertid ikke noen klare estimater på hvor store kostnader den enkelte søker har i forbindelse med fornyelsessøknaden. Kostnadene vil bl.a. kunne variere på bakgrunn av krav til søknaden og søkers egen kunnskap og erfaring med søknadsprosessen.

Når det gjelder bevillingsgebyrene, kan det stilles spørsmål om disse kan reduseres som følge av den foreslåtte endringen. I og med at det fortsatt vil være slik at bevillingene kan opphøre og må søkes om på nytt, må gebyrene være tilpasset dette. Det foreslås dermed ingen generelle endringer i gebyrsatsene. Gebyrene skal dekke både søknadsbehandling og oppfølging av bevillingene. Kommuner som lar bevillinger løpe videre og ikke foretar ny behandling, vil derfor kunne kanalisere innsparte midler til en grundigere oppfølging gjennom kontroll og dialogbasert samarbeid for å sikre etterlevelse av bevillingsregelverket. Det bes om høringsinstansenes syn på dette.

Når de foreslåtte endringene trer i kraft, vil ha betydning for om det skal gjennomføres en fornyelsesprosess i neste kommunevalgperiode. Med mindre høringen viser at høringsforslaget må bearbeides mye, tar departementet sikte på å fremme en proposisjon til Stortinget sommeren 2015 slik at Stortinget får mulighet for å behandle saken høsten 2015. Da kan endringene tre i kraft fra 1. januar 2016 slik at kommunene gis mulighet til å selv vurdere om det er behov for å gjennomføre fornyelsesprosess før 30. juni 2016.

Det antas at utløpsdato på de kommunale bevillingene som er gitt i dag, er fastsatt i bevillingsvedtakene. En endret lovbestemmelse vil da først få virkning for gjeldende bevillinger når og dersom kommunene fatter vedtak om endrede bevillingsvilkår om varighet. Departementet legger til grunn at kommunen kan endre varigheten fastsatt i bevillinger ved enkeltvedtak som endrer den enkelte bevilling, ev. i form av forskrift.”

4.2 Kjøp fra grossist ved bevilling til en enkelt bestemt anledning

Forslaget om å åpne opp for at det kan selges alkoholholdig drikk engros ved salgs- og skjenkebevillinger for en enkelt bestemt anledning antas ikke å ha nevneverdige alkoholpolitiske konsekvenser. Forslaget vil videre trolig ikke innbære noen økonomiske eller administrative kostnader for kommunene.

For de som i dag må kjøpe alkoholholdig drikk fra detaljleddet vil dette gi mulighet for kjøpe direkte fra engrosselgere, noe som kan ha betydning for innkjøpspris og vareutvalg.

5 Forslag til lovendringer

Forslag til lov om endring av 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 m.v. (alkoholloven) gjøres følgende endringer:

§ 1-4c annet ledd skal lyde:

Engrossalg av alkoholholdig drikk som ikke skjer til kjøper i utlandet kan bare skje til den som har bevilling til detalj salg, skjenking eller tilvirkning av vedkommende drikk, eller som kan drive engrossalg. Engrossalg kan likevel ikke skje til den som bare *har en* ambulerende skjenkebevilling. Selgeren plikter å forvisse seg om at kjøperen har nødvendig bevilling eller kan drive engrossalg.

Alternativ 1:

§ 1-6 nytt tredje ledd skal lyde:

Kommunen kan på bakgrunn av en gjennomgang av alkoholpolitikken i kommunen, beslutte at bevillinger etter første og annet ledd likevel ikke skal opphøre, men gjelde videre for en ny periode på inntil fire år med opphør senest 30. juni året etter at nytt kommunestyre tiltrer. Kommunen kan beslutte at ingen bevillinger skal opphøre eller fastsette nærmere retningslinjer for hvilke bevillinger det må søkes om fornyelse av bevilling for. Kommunen kan også beslutte at vilkårene som gjelder for bevillinger som ikke skal opphøre, skal endres.

Nåværende § 1-6 tredje til femte ledd blir fjerde til sjette ledd.

Alternativ 2:

§ 1-6 skal lyde:

§ 1-6 Bevillingsperioden

Kommunale bevillinger til salg og skjenking av alkoholholdig drikk gis inntil videre. Kommunen kan gi en bevilling for en begrenset periode, herunder for en bestemt del av året og for en enkelt bestemt anledning.

Kommunen skal etter at nytt kommunestyre tiltrer, på bakgrunn av en gjennomgang av alkoholpolitikken i kommunen, foreta en vurdering av om gitte bevillinger som gjelder videre likevel skal opphøre og gis fornyet behandling. Kommunen kan beslutte at ingen bevillinger skal opphøre eller fastsette nærmere retningslinjer for hvilke bevillinger det må søkes om fornyelse av bevilling for. Kommunen kan også beslutte at kun vilkårene som gjelder for bevillinger skal endres.

Dersom kommunen beslutter at fornyelse av gitt bevilling skal gjennomføres, må fornyelsen skje senest 30. september året etter at nytt kommunestyre tiltrer.

Statlige skjenkebevillinger gis inntil videre.

Statlige tilvirkningsbevillinger gis inntil videre, men kan dersom særlige forhold tilsier det gis for en bestemt periode.