

BEVILLINGSSYSTEMET SOM ALKOHOLPOLITISK VIRKEMIDDEL

En evaluering av endringene i alkoholoven i 1997

Ragnar Hauge
Reidun Johanne B. L. Lohiniva

Statens institutt for rusmiddelforskning
Oslo 2002

ISSN 1502-8178
ISBN 82-7171-237-3

Forord

Denne rapporten springer ut av en henvendelse fra Sosialdepartementet til SIFA, forløperen til SIRUS, som ønsket en evaluering av de endringene i alkoholloven som ble foretatt i 1997. Reidun Lohiniva har hatt hovedansvaret for datainnsamling og databearbeiding, mens Ragnar Hauge har hatt hovedansvaret for utskrivningen av rapporten.

Det er mange som over tid har medvirket til denne rapporten. Data fra kommunene om deres forvaltning av alkoholloven ble opprinnelig innsamlet av det tidligere Rusmiddeldirektoratet, med Linda Grytten og Snorre Førli som ansvarlige, inntil arbeidet ble overtatt av SIRUS. Knut Brofoss, Øyvind Horverak og Sturla Nordlund har gjennomgått manuskriptet og gitt mange verdifulle råd, og Elin K. Bye har bidratt med sine tekniske kunnskaper. Og endelig har Sosialdepartementet gitt reisebidrag til gjennomføringen av intervjuene i kommunene. Sist, men ikke minst, vil vi få takke alle dem rundt om i kommunene som har svart på spørreskjemaene og ellers gitt oss de opplysninger vi har vært ute etter.

Oslo, juli 2002

Ragnar Hauge Reidun Johanne B. L. Lohiniva

Innhold

Sammendrag	9
1 Innledning	15
1.1 Kommunene og alkoholomsetningen	15
1.2 Endringene i alkoholloven i 1997	17
1.3 Forholdet til serveringsloven	22
1.4 Evaluering av endringene i alkoholloven	25
2 Bevillingssystemet	29
2.1 Kravet om bevilling	29
2.2 Bevillingsmyndigheten	29
2.3 Typer av bevillinger	33
2.4 Bevillingsløs skjenking	34
3 Aktørene i alkoholomsetningen	37
3.1 Lovendringen og bakgrunnen for den	37
3.2 Bevillingshaverne	39
3.3 Eierne og andre økonomiske interessenter	40
3.4 Styrer og stedfortreder	42
3.5 Forholdet til serveringsloven	43
3.6 Nyordningen i praksis	45
4 Økonomiske vandelskrav	47
4.1 Lovendringen og bakgrunnen for den	47
4.2 Kontrollen med vandelskravene	49
4.3 Avgjørelsen av om vandelskravene oppfylt	51
4.4 Konsekvensene av endringene	54
5 Vandel i forhold til alkohollovgivningen	56
5.1 Lovendringen og bakgrunnen for den	56
5.2 Innholdet i vandelskravene	57
5.3 Konsekvensene av endringen	58

6	Skjønnsmessige hensyn ved bevilningssøknader	60
6.1	Lovendringen og bakgrunnen for den	60
6.2	Skjønnsmessige hensyn som kan tillegges vekt	63
6.3	Tak for antall bevillinger	64
6.4	Personlig egnethet	66
6.5	Grensene for skjønnnet	67
7	Bevilningstildelingen i praksis	69
7.1	Avslag på bevilningssøknader	69
7.2	Utviklingen i antall salgs- og skjenkesteder	71
7.3	Omsetningsformene for ulike alkoholdrikker	76
7.4	Bevilningsperiodens lengde	79
7.5	Salgs- og skjenkegebyrer	81
8	Fastsettelse av salgs- og skjenketider	85
8.1	Bakgrunnen for lovendringen	85
8.2	Salgstidene	87
8.3	Skjenketidene	89
8.4	Salgs- og skjenketidene i praksis	90
9	Særlige vilkår for bevillingene	94
9.1	Lovendringen og bakgrunnen for den	94
9.2	Vilkårsfastsettelsen i praksis	95
10	Kontrollen med salgs- og skjenkestedene	99
10.1	Bakgrunnen for lovendringene	99
10.2	Den kommunale kontrollen	102
10.3	Politiets kontroll	106
10.4	Skatte- og avgiftsmyndighetenes kontroll	108
10.5	Andre kontrollorganer	110
10.6	Samarbeide mellom kontrollorganene	112
10.7	Kontroll med reklameforbudet	113
11	Inndragning og bortfall av salgs- og skjenkebevillinger	115
11.1	Lovendringen og bakgrunnen for den	115
11.2	Vilkårene for inndragning av bevillingen	116
11.3	Inndragningsbestemmelsene i praksis	120
11.4	Bortfall av bevillingen	123

12	Klageadgangen	127
12.1	Lovendringen og bakgrunnen for den	127
12.2	Avgjørelser som kan påklages	128
12.3	Fylkesmannens prøvingsadgang	129
12.4	Klageadgangen i praksis	130
13	Bevillingssystemet som politisk virkemiddel	132
13.1	Om å evaluere virkninger av lovendringen	132
13.2	Lovendringen som sosial- og helsepolitisk virkemiddel	137
13.3	Lovendringen som nærings- og forbrukerpolitisk virkemiddel	144
13.4	Lovendringen som kriminalpolitisk virkemiddel	149
13.5	Utsyn	151
	Summary in English	157
	Referanser	163

Sammendrag

I 1997 ble alkoholloven gjenstand for en omfattende revisjon. De viktigste endringene gjaldt bestemmelsene om kommunenes bevillingsmyndighet vedrørende salg og skjenking av alkohol. Blant annet ble kommunene gitt økte muligheter til å avslå og inndra skjenkebevillinger ved innføring av økonomiske vandelskrav for å få bevilling, samtidig som skatte- og avgiftsmyndighetene fikk opplysnings- og meldeplikt overfor bevillingsmyndigheten. Det ble innført bestemmelser om at ved konkurs og overdragelse av virksomheten falt bevillingen bort. Dessuten ble salgs- og skjenketidene regulert, og det ble åpnet adgang til å knytte vilkår til utøvelsen av bevillingene.

Denne rapporten beskriver på grunnlag av lovmotivene og andre kilder innholdet i og bakgrunnen for de endringer vedrørende kommunenes bevillingsmyndighet som ble foretatt. Hovedformålet er imidlertid å belyse den betydning lovendringen har hatt på bevillingspraksisen i kommunene. I hvilken utstrekning blir bevillinger avslått eller inndratt pga bevillingssøkerens økonomiske forhold, hvordan har åpningstidene blitt påvirket og blir adgangen til å sette vilkår for bevillingene benyttet? Evalueringen er dels basert på kvantitative data innhentet gjennom spørreskjemaer til kommunene og dels gjennom intervjuer med representanter for ulike organer i enkelte kommuner.

Gjennomgående er de målbare endringer i bevillingspraksis etter lovendringen forholdsvis beskjedne. I 2000 – da samtlige bevillinger utløp og nye bevillinger ble gitt – var det f.eks bare 6 av 421 kommuner som oppga at de hadde avslått søknader om salgsbevilling, og 27 kommuner som hadde avslått søknader om skjenkebevilling på grunn av manglende oppfyllelse av de økonomiske vandelskrav. 12 kommuner oppga at bevillinger var inndratt dette året av samme grunn, og disse inndragningene gjaldt til sammen 25 bevillinger av de nær 11.000 salgs- og skjenkebevillinger som var gitt.

Til tross for at antallet avslag på søknader og inndragninger av bevillinger pga manglende økonomisk vandel er svært beskjedent, ga flere av våre informanter likevel uttrykk for at kravet om økonomisk vandel har bidratt til mer akseptable forhold i bransjen. Etter deres

oppfatning har lovendringen ført til at man har fått ryddet bort mange av de tvilsomme søkere og eiere, slik at de i hvert fall ikke formelt er involvert i virksomheten - og at de impliserte i virksomheten i større grad søker å etterleve de økonomiske vandelskrav som stilles. Dersom dette er rett, kan den lave avslagsprosent og inndragingsfrekvens følgelig i hvert fall delvis tilbakeføres til at de impliserte etterlever de økonomiske krav som stilles.

Også bestemmelsene om at bevillingen bortfaller ved konkurs og ved overdragelse av virksomheten ble ansett for positive. I alt 76 kommuner opplyste at bevillinger var bortfalt som følge av konkurs i 2000, og dette gjaldt til sammen 104 bevillinger - i hovedsak trolig skjenkebevillinger. Siden det ikke ble innsamlet opplysninger om antall konkurser før lovendringen, vet vi riktignok ikke om antallet konkurser har gått ned eller ikke. Men ifølge Statistisk sentralbyrås konkursstatistikk tyder alt på at dette er tilfelle. Mens det gjennomsnittlige antallet konkurser per år i perioden 1995-1997 var 345, var antallet i perioden 1998-2000 sunket til 232 - noe som kan tyde på at det har blitt mindre attraktivt å tappe virksomheten for midler og deretter slå den konkurs.

Når det gjelder overdragelse av virksomheten har vi ingen data som kan belyse hvorvidt lovendringen har ført til at dette har blitt mindre vanlig, selv om en undersøkelse av hvor lenge den nåværende eier har drevet virksomheten kan tyde på at eiertiden har økt noe etter lovendringen. Men i og med at det ikke lenger er mulig å overdra virksomheten på en slik måte at kjøperen også kan "overta" bevillingshaveren, og drive virksomheten videre uten ny bevilling, er muligheten for en overdragelse i svikaktig hensikt redusert.

Ved lovendringen i 1997 ble det innført normaltider for salg og skjenking av alkoholdrikker, mens kommunen tidligere hadde stått fritt til å bestemme dette. Kommunen kan imidlertid utvide tidsrommet, men bare innenfor de maksimaltider som er fastsatt i loven. I 2000 hadde over halvparten av kommunene utvidet salgs- og skjenketidene i forhold til normaltiden. I forhold til situasjonen før lovendringen - da kommunen sto fritt til å bestemme tiden - synes imidlertid salgs- og skjenketidene å ha blitt redusert.

Anvendelsen av vilkår for bevillingene er ikke særlig utbredt - i 2000 var det 19 kommuner som oppga at de hadde stilt vilkår for bevillinger til salg av middels sterkt øl og 82 kommuner for skjenking av alkohol. Mest vanlig var vilkår om at alkohol bare kunne serveres sammen med mat, at uteservering ikke var tillatt eller krav om at det skulle være ordensvakter på skjenkestedet. Tallet på kommuner som har satt vilkår for bevillingene har imidlertid vært økende. I 1998 - det første året det ble åpnet adgang for kommunene til å knytte vilkår til bevillingene - var det 13 kommuner som oppga at de hadde stilt vilkår for salgsbevillinger, mens det samme gjaldt 35 kommuner for skjenkebevillinger.

Konklusjonen av evalueringen er at selv om kommunene i begrenset grad har gjort bruk av de virkemidler som ble satt til deres rådighet ved lovendringen i 1997, har endringene trolig hatt betydning ut over dette. Selv om antallet søknader om salgs- og skjenkebevilling som er avslått eller inndratt pga manglende oppfyllelse av de økonomiske vandelskrav er relativt beskjedent, er det grunn til å tro at dette til dels kan tilbakeføres til at de som ikke oppfyller vandelskravet vil avstå fra å søke om bevilling - eventuelt etter at de er underrettet om dette fra bevillingsmyndigheten før søknaden undergis endelig behandling - og at de som har fått bevilling vil sette mer inn på ikke å bryte vandelskravet. Og selv om bruken av vilkår ikke er særlig omfattende, kan dette skyldes at kommunene ikke fullt ut har vært klar over mulighetene til å stille vilkår. Men det faktum at et økende antall kommuner har stilt vilkår, tyder på at dette vil bli mer vanlig etter hvert. Når det gjelder innføring av salgs- og skjenketider har kommunene i utstrakt grad gjort bruk av adgangen til å forlenge disse. Men innføringen av maksimaltider har trolig likevel ført til at tidsrommet for salg og skjenking snarere har blitt forkortet enn forlenget etter lovendringen.

Praktiseringen av bevillingssystemet er imidlertid i et større perspektiv av begrenset interesse. Bevillingssystemet er et middel til å nå et mål, og spørsmålet blir derfor hvorvidt det har ført til de målsetninger man har satt seg. Og av proposisjonen til lovendringen fremgår det at endringene i bevillingssystemet særlig tok sikte på å oppnå resultater på tre ulike områder.

For det første å begrense alkoholforbruket i befolkningen og derigjennom redusere de sosiale og helsemessige skadevirkningene av alkohol. I historisk perspektiv er dette den tradisjonelle begrunnelse for norsk alkoholpolitikk, og en begrenset fysisk tilgjengelighet på alkohol gjennom en restriktiv bevillingspolitikk har vært ansett for et viktig virkemiddel for å begrense alkoholbruken. Antallet skjenkesteder har imidlertid vist en fortsatt sterk økning også etter lovrevisjonen - fra 5 636 i 1996 til 6 355 i 2000 - samtidig som stadig flere av disse har fått bevilling til også å skjenke brennevin. Når det gjelder antallet salgssteder har tallet sunket noe. Dette skyldes imidlertid at mange små butikker er nedlagt, og større supermarkeder har overtatt. Andelen av det samlede antall dagligvarehandlere som har fått bevilling til å selge middels sterkt øl har imidlertid økt, og i dag har nær sagt enhver dagligvarehandler bevilling til salg av øl. Også alkoholforbruket har fortsatt å øke - fra 4.79 liter ren alkohol per innbygger 15 år og over i 1996 til 5.60 liter i 2000.

Lovrevisjonen i 1997 var imidlertid ikke bare - og heller ikke primært - begrunnet i ønsket om å redusere forbruket av alkoholdrikker. I lovproposisjonen heter det at også nærings- og forbrukerinteresser er legitime interesser som kommunene må ta hensyn til i sin bevillingspolitikk. Dette innebærer at dersom lovendringen har ført til en styrking av næringslivet i kommunen, eller at forbrukerne er blitt mer tilfredse med alkoholomsetningen, kan dette ses som en indikasjon på at lovendringen har hatt positive konsekvenser - selv om den ikke har ført til noen begrensning i alkoholforbruket. Og sett fra et rent næringspolitisk synspunkt har utviklingen vært positiv - antallet bedrifter innenfor restaurantbransjen har økt, og det samme gjelder antallet sysselsatte og skatteinntektene til kommunene.

Lovendringen hadde imidlertid også et tredje formål - som på mange måter fremstår som det viktigste, Begrunnelsen for innføringen av økonomiske vandelskrav, og bestemmelsene om at en bevilling faller bort ved konkurs og overdragelse av virksomheten, var primært å motvirke økonomisk kriminalitet innenfor omsetningssystemet, i særdeleshet i tilknytning til skjenkestedene. Dersom lovendringen har ført til en nedgang i økonomisk kriminalitet knyttet til restaurantbransjen, må følgelig dette ses som en tilsiktet, positiv virkning av lovendringen, uavhengig av hvilke virkninger den har hatt for alkoholforbruket eller næringsinteressene. Selv om det ikke finnes

gode data på dette området synes utviklingen å ha gått i retning av en noe redusert økonomisk kriminalitet.

De mange og ulike hensyn som lå bak lovrevisjonen i 1997 gjør at en evaluering av virkningene vil kunne fortone seg forskjellig alt etter hvilke hensyn man vektlegger. På mange måter kan man kanskje hevde at virkningen av lovendringen primært ligger i at den tradisjonelle sosial- og helsepolitiske begrunnelse for alkoholpolitikken - å begrense alkoholkonsumet og derigjennom skadevirkningene av alkohol - har blitt skjøvet noe i bakgrunnen til fordel for andre begrunnelser. Gjennom lovrevisjonen har man akseptert at også næringspolitiske og kriminalpolitiske hensyn skal tillegges vekt innenfor alkoholpolitikken. Og kanskje kan man i dette se tegn til en dreining av norsk alkoholpolitikk mot det man finner i de fleste andre land - hvor alkohol oppfattes som en vare på linje med andre varer.

1 Innledning

1.1 Kommunene og alkoholomsetningen

Ved formannskapslovene av 1837 ble det lokale selvstyre innført i Norge. Folkevalgte representanter i den enkelte kommune overtok noe av den innflytelse over styre og stell i kommunen som de statlige embetsmenn i distriktene tidligere hadde hatt. Til å begynne med var det lokale selvstyre relativt begrenset, men det ble etter hvert utvidet til å omfatte stadig flere områder.

Ett av de områder som etter hvert ble lagt under det lokale selvstyre var alkoholomsetningen i kommunen. I en lang rekke lover opp gjennom 1800-tallet ble omsetningsforholdene regulert - i særskilte lover for byene og landdistriktene som omhandlet henholdsvis brennevin på den ene side og øl og vin på den annen - og kommunene fikk gradvis stadig større innflytelse. De mange lovene og de hyppige endringene gjorde imidlertid regelverket komplisert og uoversiktlig. Ved lov om salg og skjenking av brennevin, øl, vin, fruktvin og mjød av 17. mai 1904 ble disse lovene avløst av en felles lov som omfattet både by og land og alle alkoholdrikker. Lovens hovedprinsipp var at den enkelte kommune selv skulle få bestemme hvorvidt alkohol skulle kunne omsettes i kommunene - for brennevin på grunnlag av en folkeavstemning i kommunen. Gjennom kommunal bevilling ble det bestemt hvilke alkoholdrikker og hvilke former for omsetning - salg eller skjenking eller begge deler - som skulle tillates, og hvem som skulle få anledning til å selge eller skjenke.

Alkoholloven av 1904 ble endret i 1917 - som følge av at det under den første verdenskrig ble innført et midlertidig forbud mot brennevin og sterkvin - og den ble avløst av en ny alkohollov i 1924 i forbindelse med at brennevinsforbudet var blitt gjort permanent. Denne loven - som bare omhandlet øl og vin - fikk imidlertid ikke særlig lang levetid. I 1927 ble det nødvendig å gi en ny alkohollov på grunn av opphevelsen av forbudet - som på nytt inkluderte bestemmelser også om omsetningen av brennevin.

Alkoholloven av 1927 gjaldt frem til den ble avløst av den någjeldende alkohollov av 2. juni 1989 nr 27. Ulike omstendigheter - som Norges tilslutning til EØS, strukturendringer innenfor salgs- og skjenkenæringen, økt økonomisk kriminalitet i tilknytning til skjenkestedene og et ønske om å gi kommunene større fullmakter når det gjaldt reguleringen av alkoholomsetningen i kommunen - førte imidlertid til at loven gjennomgikk en rekke endringer. De største og viktigste endringene ble foretatt ved en endringslov i 1997. En historisk beskrivelse av utviklingen innenfor alkohollovgivningen er gitt i "Norsk alkohollovgivning gjennom 1000 år" (Hauge 1998).

Formålet med alkoholloven av 1989 - i likhet med det som gjaldt for de tidligere alkohollover - er å regulere alkoholomsetningen med sikte på å motvirke skadevirkningene ved bruk av alkohol. Og hovedprinsippet har helt tilbake til 1800-tallet vært at den enkelte kommune selv er den som vet hvor skoen trykker, og derigjennom selv er best skikket til å treffe avgjørelsen av hvorvidt omsetning av alkohol skal kunne finne sted innenfor kommunen. Og dersom det åpnes adgang til omsetning, er det kommunen som gjennom bevillinger bestemmer hvilke alkoholdrikker, hvilke omsetningsformer og hvem som skal tillates å drive slik omsetning.

Fullt ut har imidlertid dette prinsippet ikke vært lagt til grunn. Når det gjaldt salg av brennevin var det frem til siste halvdel av 1960-årene bare adgang til å gi slik bevilling i byene, dersom det gjennom folkeavstemning var flertall for dette. I 1967 ble det i stedet bestemt at salgsbevilling for brennevin – både i bykommuner og landkommuner – kunne gis dersom det ble gitt samtykke til dette av den nyopprettede Statens bevillingsnemnd for alkoholomsetning. Ved alkoholloven av 1989 ble imidlertid bevillingsnemnda nedlagt. I stedet fikk Sosialdepartementet hjemmel til å fastsette det høyeste antall salgsbevillinger og den geografiske fordelingen av disse – som i praksis skjer i en landsplan fastsatt av departementet. Innenfor de grenser som er fastsatt i den til enhver tid gjeldende landsplan beslutter Vinmonopolet hvilke kommuner det skal søkes om salgsbevilling i – normalt bare dersom kommunen på forhånd har gitt uttrykk for at de ønsker vinmonopolutsalg.

Når det gjelder skjenking av brennevin - og andre alkoholdrikker - er derimot kommunen enerådende. Frem til 1973 kunne imidlertid bevilling til skjenking av brennevin bare gis i kommuner hvor også salg av brennevin var tillatt. I 1973 ble det imidlertid åpnet adgang for kommunen til fritt å gi skjenkebevillinger for brennevin også i kommuner hvor salg av brennevin ikke fant sted. Når det gjaldt turist- og høyfjellshoteller kunne det dessuten gis statlig skjenkebevilling - dvs av Sosialdepartementet - selv om kommunen ikke ønsket dette. Denne ordningen ble imidlertid avskaffet i 1997, og bevillingsmyndigheten også på dette området overført til kommunene. I dag er det bare skjenking på fly på flyvninger innenlands, på tog og båt i kollektivtrafikk og på cruiseskip i flere dagers fart foruten til Forsvarets befalsmesser, hvor departementet har bevillingsrett etter alkoholovens §§ 5-2 og 5-3. De statlige bevillingene vil imidlertid ikke bli omtalt i det følgende.

1.2 Endringene i alkoholoven i 1997

Ved "Lov om endringer i alkoholoven" 16. mai 1997 nr 28 ble det foretatt en omfattende revisjon av alkoholoven av 1989. De viktigste endringene gjaldt kommunenes bevillingsmyndighet - som er temaet for denne rapporten - begrunnet i at man ønsket "å gjøre loven til et bedre styringsinstrument for kommunene" (Ot prp nr 7 (1996-97):5). Men dessuten ble det foretatt en del andre endringer - bl a ble det satt forbud mot kjøp av hjemmebrent, det ble åpnet utvidet adgang til alkoholservering uten bevilling til sluttede selskaper i lånte eller leide lokaler, reklameforbudet ble utvidet til å gjelde også for lettøl og andre varer dersom disse har samme kjennetegn som alkoholdrikker. Det ble også innført adgang for politiet til å stenge ulovlige salg- og skjenkesteder, og salg- og skjenkesteder med bevilling inntil 2 dager, dersom det anses nødvendig av hensynet til offentlige ro og orden.

Endringene i den kommunale bevillingsordningen for salg og skjenking av alkohol gjaldt på flere områder. For det første hvem en salgs- eller skjenkebevilling kan gis til, for det andre innholdet i de vandelskrav som må oppfylles for å få bevilling og for det tredje hvem som må oppfylle vandelskravene. Dessuten ble det innført normaltid og maksimumsgrenser for salgs- og skjenkestedenes åpningstider, det ble åpnet adgang for kommunene til å sette mer detaljerte vilkår for

bevillingene, og det ble bestemt at gebyret som måtte betales for en bevilling skulle beregnes på grunnlag av omsetningen. Det ble også foretatt endringer i reglene om inndragning av bevillinger - begrunnet i de endrede vandelskrav - og det ble gitt nye regler om bortfall av bevillingen ved bevillingshaverens konkurs eller død og ved overdragelse av virksomheten. Det ble dessuten åpnet adgang til å klage til fylkesmannen over kommunens beslutninger i enkeltsaker.

Forut for lovendringen i 1997 ble en salgs- eller skjenkebevilling – bortsett fra salgsbevillinger til Vinmonopolet og statlige skjenkebevillinger til turist- og høyfjellshoteller - gitt til en bestemt person over 20 år som måtte antas ikke ville misbruke skjenkeretten. Loven stilte ikke noe direkte krav om at vedkommende skulle ha noen spesiell tilknytning til salgs- eller skjenkestedet - selv om dette normalt var tilfelle ved at bevillingshaveren som hovedregel var den som eide eller bestyrte forretningen eller skjenkestedet, eller var ansatt der. Ved lovendringen i 1997 ble det imidlertid bestemt at bevillingen i stedet skulle gis til den for hvis regning virksomheten ble drevet, uansett om dette var en privatperson eller et foretak (kapittel 3.1-3.2). Og fordi et foretak - derunder også et enkeltmannsforetak drevet av en enkelt person - kunne tenkes å drive flere salgs- eller skjenkesteder, ble det i motsetning til tidligere bestemt at en og samme bevillingshaver kunne inneha flere bevillinger.

Mens kravet for å få bevilling tidligere hadde vært at vedkommende "måtte antas ikke å ville misbruke" salgs- eller skjenkeretten, ble kravet nå at bevillingshaveren måtte ha "utvist uklanderlig vandel i forhold til alkohollovgivningen, bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål samt skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen". Det viktigste ved denne endringen var at det ikke lenger bare ble stilt krav om vandel i forhold til det å drive omsetningen på en måte som var i overensstemmelse med alkohollovgivningen (kapittel 5), men også i forhold til at virksomheten ble drevet i samsvar med lovbestemmelser som tar sikte på å sikre en økonomisk forsvarlig og redelig drift (kapittel 4).

Og endelig - mens vandelskravene tidligere bare hadde vært rettet mot den som ble gitt bevilling, ble de nå foruten til bevillingshaveren også rettet mot "person som eier en vesentlig del av virksomheten eller av selskap som driver virksomheten eller oppebærer en vesentlig del av

dens inntekter eller i kraft av sin stilling som leder har vesentlig innflytelse på den" (kapittel 3.3). Dette innebærer at alle som i vesentlig grad er involvert i virksomheten må oppfylle vandelskravene.

Fordi en salgs- eller skjenkebevilling etter lovendringen oftest ikke blir gitt til en bestemt person - men til et aksjeselskap eller andre typer av foretak i egenskap av å være den for hvis regning virksomheten blir drevet - ble det ved lovendringen bestemt at det for hvert salgs- eller skjenkested skal utpekes en styrer med stedfortreder som skal godkjennes av bevillingsmyndigheten (kapittel 3.4). Disse skal være ansatt på salgs- og skjenkestedet, og de skal ha styringsrett over salget eller skjenkingen og føre tilsyn med utøvelsen av bevillingen. Også styrer og stedfortreder må oppfylle visse vandelskrav - men bare i forhold til alkohollovgivningen - og de må ha avlagt en kunnskapsprøve som viser at de har kjennskap til alkoholloven og bestemmelser gitt med hjemmel i denne.

Selv om vandelskravene for bevillingshaveren og de øvrige med vesentlige interesser i virksomheten er oppfylt - og styrer og stedfortreder er utpekt og fyller de krav som er satt - er ikke dette ensbetydende med at det må gis bevilling. Ved lovendringen ble det også inntatt en bestemmelse om at kommunen ved avgjørelsen av om en salgs- eller skjenkebevilling skal gis, kan legge vekt på antallet salgs- og skjenkesteder i området, stedets karakter, beliggenhet, målgruppe og andre forhold (kapittel 6). Dette var riktig nok ikke noe nytt. Også tidligere hadde kommunene lagt vekt på slike skjønnsmessige forhold, og i rettspraksis var det fastslått at kommunen hadde rett til dette. Men ved at bestemmelsen ble lovfestet forsøkte man å rydde opp i den usikkerhet som fantes med hensyn til hvor langt kommunens rett gikk til å avslå en bevillingssøknad på dette grunnlag. Det ble også gitt en bestemmelse om at kommunen kan vedta ikke å gi mer enn et bestemt antall bevillinger. Selv om også dette var en ny bestemmelse, hadde det imidlertid allerede tidligere i rettspraksis vært fastslått at kommunene hadde rett til å sette et slikt tak for antall bevillinger.

I tråd med endringene i vandelskravene ble også bestemmelsene om inndragning av en salgs- eller skjenkebevilling endret (kapittel 11.1-11.3). Før loven ble endret kunne en bevilling bare inndras dersom skjenkingen eller salget ikke skjedde i samsvar med alkoholloven eller

bestemmelser truffet i medhold av denne, eller ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av andre lover når bestemmelsene hadde sammenheng med alkohollovens formål. En inndragning måtte følgelig begrunnes i at virksomheten var drevet på en måte som sto i strid med det som måtte anses for alkoholpolitisk forsvarlig. Ved lovendringen i 1997 ble imidlertid bestemmelsen om adgangen til inndragning av en bevilling utvidet til å gjelde alle tilfelle hvor vandelskravene ikke lenger var oppfylt - ikke bare i forhold til alkohollovgivningen, men også i forhold til skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen.

Innføringen av økonomiske vandelskrav - både som betingelse for å få bevilling og som inndragningshjemmel - førte også til endringer i kontrollen med salg- og skjenkestedene (kapittel 10). Ved siden av den kommunale kontrollen - som er rettet mot å kontrollere hvorvidt bevillingshaverne overholdt alkohollovens bestemmelser - er det først og fremst skatte- og avgiftsmyndighetene som har mulighet for å avdekke økonomiske misligheter. På dette grunnlag ble det innført bestemmelser om at skatte- og avgiftsmyndighetene på eget initiativ skal gi bevillingsmyndigheten opplysninger om forhold som kan antas å ha vesentlig innflytelse på bevillingsspørsmålet. Også politiet ble pålagt en slik opplysnings- og meldeplikt. I den nye serveringsloven - som vi skal komme tilbake til under 1.3 - ble det innført en tilsvarende plikt for tollmyndighetene, næringsmiddeltilsynet og arbeidstilsynet når det gjaldt forhold av vesentlig betydning for spørsmålet om serveringsbevilling.

Det ble også foretatt endringer i de bestemmelsene som regulerte forholdene dersom driften opphørte på grunn av bevillingshaverens konkurs eller død eller dersom virksomheten ble overdratt (kapittel 11.4). Ifølge alkoholloven av 1989 slik den opprinnelig lød kunne et konkurs- eller dødsbo ved underretning til kommunen fortsette driften i inntil ett år - og den nye eier ved en overdragelse i inntil 3 måneder - uten ny bevilling. Dette hadde imidlertid - særlig i konkurs- og overdragelsestilfellene - ført til en rekke økonomisk tvilsomme transaksjoner på kanten av loven. Ved lovendringen i 1997 ble det derfor bestemt at ved konkurs falt bevillingen bort med øyeblikkelig virkning. Ved overdragelse og død kan imidlertid virksomheten fortsettes i en periode på 3 måneder dersom kommunen underrettes om dette.

Ved lovendringen i 1997 ble videre adgangen for kommunene til fritt å bestemme tidsrommet for salg og skjenking av alkohol opphevet, og det ble i stedet innført normaltider og maksimaltider som ikke kunne overskrides (kapittel 8). Dessuten ble det åpnet adgang til å knytte andre vilkår til en salgs- eller skjenkebevilling enn vilkår som fulgte av loven selv (kapittel 9). Før lovendringen kunne en kommune ikke bestemme at f eks salg av middelsterkt øl i en dagligvarehandel bare skulle skje gjennom betjeningen, eller at bare spisegjester på en restaurant skulle kunne serveres alkohol. Ved lovendringen ble det imidlertid åpnet for at kommunen relativt fritt kunne sette særlige vilkår for bevillingen, enten for samtlige bevillinger i kommunen eller bare for enkelte av dem.

Det skjedde også en endring når det gjaldt fastsettelsen av de salgs- og skjenkegebyrer som den som får bevilling skal betale til kommunen (kapittel 7.5). Etter alkoholloven slik den opprinnelig lød sto den enkelte kommune relativt fritt til å fastsette gebyrets størrelse. Dette førte imidlertid til ulikheter mellom kommunene når det gjaldt gebyrfastsettelsen - og tildels også mellom de enkelte salgs- og skjenkesteder innenfor en og samme kommune. Ved lovendringen i 1997 ble det derfor bestemt at gebyret skulle beregnes ut fra omsetningens størrelse.

Inntil lovendringen i 1997 gjaldt ikke forvaltningslovens regler om klageadgang overfor kommunale vedtak med hjemmel i alkoholloven. Dersom man ønsket å angripe slike vedtak var man henvist til å reise sak for domstolene. Ved lovendringen ble det imidlertid innført klageadgang til fylkesmannen også i slike saker (kapittel 12). Klageadgangen er begrenset til å gjelde enkeltvedtak - dvs vedtak om å nekte bevilling eller inndra en bevilling, konkrete vilkårs- eller gebyrfastsettelser eller andre vedtak som er begrenset til å gjelde for en eller flere virksomheter. Generelle vedtak som gjelder for samtlige salgs- eller skjenkesteder i kommunen kan derimot ikke innklages, i motsetning til det som ellers gjelder for klager over forvaltningsvedtak.

Mange av endringene i alkoholloven i 1997 slo ikke ut med full styrke før den nye bevillingsperioden begynte 1. juli 2000, etter at de nye kommunestyre etter kommunevalget høsten 1999 hadde tiltrådt. Alkoholloven bestemmer nemlig at en bevilling gjelder for

fireårsperioden fra 1. juli året etter et kommunevalg til 30. juni året etter at et nytt kommunestyrevalg er avholdt - dersom ikke kommunen har satt en kortere bevillingsperiode. De tidligere bevillinger som gjaldt da lovendringen trådte i kraft i 1997 fortsatte derfor å gjelde - som en overgangsordning var det tilstrekkelig at kommunen ble underrettet om hvem bevillingen skulle overføres til i egenskap av å være den for hvis regning virksomheten ble drevet, og hvem som skulle være styrer og stedfortreder. Noen fornyet vurdering av bevillingen ble ikke foretatt.

1.3 Forholdet til serveringsloven

Ved siden av alkoholloven er det også andre lover som regulerer forholdene når det gjelder salg og skjenking. Når det gjelder salg er imidlertid ingen av disse lovene - som kjøpsloven av 13. mai 1988 nr 27 og åpningstidsloven av 26. juni 1998 nr 43 - av særlig betydning for vårt formål. Når det gjelder skjenking er forholdet annerledes. Serveringsloven av 13. juni 1997 nr 55 både overlapper og supplerer alkoholovens bestemmelser om skjenking av alkohol.

En skjenkebevilling er nemlig ikke tilstrekkelig for å kunne drive et skjenkested - stedet må også ha serveringsbevilling etter serveringsloven. For å få serveringsbevilling kreves det at bevillingshaveren - dvs den for hvis regning serveringsstedet drives - og de som direkte eller indirekte kontrollerer mer enn en tredjedel av eierandelene eller stemmene i foretak som driver serveringsstedet, eller som oppebærer en vesentlig del av serveringsstedets inntekter, må oppfylle visse vandelskrav. Selv om formuleringen ikke er helt identisk i de to lovene, er vandelskravene i serveringsloven rettet mot de samme foretak og personer som i alkoholloven. Innholdet i vandelskravene er også i hovedsak de samme i serveringsloven som i alkoholloven, selv om serveringsloven rekker noe lenger. Ifølge serveringsloven er kravet for å få serveringsbevilling at man ikke har overtrådt bestemmelser i straffelovgivningen, derunder straffebestemmelser i skatte- og avgiftslovgivningen og regnskapslovgivningen, på en måte som vil være uforenlig med drift av serveringsstedet. Henvisningen til bestemmelser i straffelovgivningen innebærer at det også kan legges vekt på lovbrudd utenfor det økonomiske område ved avgjørelsen av om serveringsbevilling skal gis. Dette synes å innebære en noe videre adgang til å nekte å gi serveringsbevilling enn skjenkebevilling, i og

med at også straffbare forhold som ikke har noe med alkohol eller økonomi å gjøre kan tas i betraktning. Men betydningen av dette reduseres ved at overtredelsen må ha skjedd "på en måte som vil være uforenlig med drift av serveringssted."

Det er dessuten den forskjell mellom de to lovene at alkoholovens formulering er at man skal ha "utvist uklanderlig vandel i forhold til", mens serveringslovens formulering er at man ikke må ha "overtrådt bestemmelser i", denne lovgivningen. Selv om det å ha utvist uklanderlig vandel kan synes å være et strengere krav enn ikke å ha overtrådt lovgivningen, er det imidlertid i praksis knapt noen forskjell mellom bestemmelsene, som vi skal komme tilbake til senere.

Mens en skjenkebevilling gjelder for fireårsperioden mellom to kommunevalg - dersom kommunen ikke har besluttet en kortere gyldighetstid - og må fornyes etter at et nytt kommunestyre har tiltrådt, er en serveringsbevilling ikke tidsbegrenset. En serveringsbevilling faller bare bort dersom den tilbakekalles av kommunen - noe som tilsvarer inndragning i alkoholovens terminologi - eller ved bevillingshaverens død, konkurs eller overdragelse av serveringsstedet.

Ifølge serveringsloven skal det være en styrer for hvert serveringssted som skal oppfylle de samme vandelskrav som er rettet mot bevillingshaveren, eierne og andre økonomiske interessenter. Også styreren for serveringsstedet må følgelig oppfylle de økonomiske vandelskravene, i motsetning til det som gjelder for styreren av et skjenkested, hvor det er tilstrekkelig at hun eller han oppfyller vandelskravene i forhold til alkohollovgivningen. Styreren for et serveringssted skal dessuten ha gjennomført og bestått en etableringsprøve. For skjenkesteder kommer følgelig denne prøven i tillegg til den kunnskapsprøven som styreren etter alkoholoven må avlegge.

På samme måte som ved skjenkebevillinger skal det etter serveringsloven innhentes opplysninger fra politiet før det gis serveringsbevilling. Derimot skal det - i motsetning til det som gjelder for skjenkebevillinger - ikke innhentes uttalelse fra sosialtjenesten. Det kan også innhentes opplysninger fra skatte- og avgiftsmyndighetene, og i tillegg også fra tollmyndighetene, næringsmiddeltilsynet og arbeidstilsynet. Samtlige myndigheter er forpliktet til uten hinder av

taushetsplikten å gi slike opplysninger. Dersom bevillingshaveren eller de andre som vandelskravene er rettet mot ikke lenger oppfyller dem, kan kommunen tilbakekalle bevillingen. Bevillingen kan også tilbakekalles dersom spesielle grunner i tilknytning til serveringsstedet eller driften av dette gjør det utilrådelig at serveringsstedet drives. I begge disse tilfellene kan kommunen dessuten sette bevillingen ut av kraft inntil spørsmålet om tilbakekalling er avgjort. Disse bestemmelsene har sitt motstykke i alkohollovens bestemmelser om inndragning av en skjenkebevilling. I motsetning til en inndragning av en skjenkebevilling, kan en tilbakekallelse av en serveringsbevilling ikke gjøres for et bestemt tidsrom - tilbakekallelsen er permanent. En annen sak er at det kan gis ny serveringsbevilling dersom betingelsene for dette på nytt er oppfylt.

Serveringsloven inneholder dessuten bestemmelser om lukningstider, at kommunene har rett til å føre kontroll med serveringsstedene, at politiet kan stenge et serveringssted for inntil 4 dager - og ikke bare 2 som i alkoholloven - og at politiet kan pålegge serveringsstedene å ha ordensvakter.

Mens endringsloven til alkoholloven er datert 16. mai 1997 er serveringsloven datert 13. juni 1997. Med en knapp måneds mellomrom ble det følgelig gitt to lover som i stor grad griper over i hverandre. Et hovedsiktemål for begge lovene er å motarbeide økonomisk kriminalitet innenfor restaurantbransjen ved at det blir stilt krav om økonomisk vandel for å få bevilling, og ved at manglende oppfyllelse av vandelskravet kan føre til at bevillingen faller bort ved tilbakekallelse etter serveringsloven eller inndragning etter alkoholloven.

Likheten mellom bestemmelsene i alkoholloven og serveringsloven - og at hovedformålet er det samme - gjør at man kan reise spørsmål om hensiktsmessigheten av å ha to lover som i stor grad har identiske bestemmelser, og i hovedsak dekker det samme område. Dette gjelder ikke minst fordi den tidligere hotelloven fra 1983 - eller lov om overnattings- og serveringssteder som var dens fulle navn - som ble avløst av serveringsloven, ikke hadde noen spesifiserte krav om vandel for å få bevilling. I stedet var det bestemt at før det ble gitt bevilling skulle kommunen innhente politiets uttalelse om hvorvidt bevilling burde nektes på grunn av søkerens eller den oppgitte styrers eller stedfortreders forhold eller ut fra politimessige hensyn. Og i forslaget til

ny serveringslov drøftet departementet hvorvidt det burde stilles spesifiserte vandelskrav (Ot prp nr 55 1996-97:30-31):

"Departementet vil bemerke at behovet for å stille krav til vandel knytter seg i stor grad til serveringssteder som selger alkohol, men ikke utelukkende til disse. Etter departementets syn er det ikke ønskelig å unnta fra vandelskravet alle serveringssteder som ikke selger alkohol. Det vil i så tilfelle gi for sterk fokusering på alkoholserving og ikke på kriminalitetsutviklingen i serveringsbransjen generelt."

Selv om man aksepterer at serveringssteder både med og uten alkoholserving bør likestilles med hensyn til vandelskrav, kan man spørre seg om det ikke hadde vært mulig å samordne de to lovene. Dette ville imidlertid by på problemer. Dersom bestemmelsene om skjenking ble tatt inn i serveringsloven, ville dette innebære at alkoholloven ikke lenger dekket alle former for omsetning av alkohol. Men det ville heller ikke være naturlig å ta bestemmelsene om servering - som også omfatter servering i kafeer, snackbarer og gatekjøkken uten skjenkebevilling - inn i alkoholloven. En samordning av bestemmelsene vanskeligjøres ytterligere av at lovene sorterer under forskjellige departementer - alkoholloven ligger under Sosialdepartementet og serveringsloven under Nærings- og handelsdepartementet.

Selv om alkoholloven og serveringsloven er underlagt forskjellige departementer, er derimot administrasjonen av lovene i den enkelte kommune oftest underlagt det samme organ. Selv om kommunen må forholde seg til to ulike lover, er virksomheten i regelen samordnet. Fra sentralt hold er man også innforstått med dette - f eks er det i samarbeide mellom de to departementene utarbeidet et felles søknadsskjema som kan benyttes både ved søknad om skjenkebevilling og serveringsbevilling.

1.4 Evaluering av endringene i alkoholloven

I 1998 anmodet Sosialdepartementet Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning om å foreta en evaluering av de endringene i alkoholloven som ble foretatt i 1997. Fordi de viktigste endringene gjaldt den kommunale bevillingsordningen, måtte opplysninger om

virkningene innhentes fra de enkelte kommuner. På denne bakgrunn innledet instituttet et samarbeide med Rusmiddeldirektoratet.

Rusmiddeldirektoratets dokumentasjonsavdeling hadde fra 1989 innhentet opplysninger om alkoholforholdene i kommunene som ledd i sitt arbeide med å veilede kommunene når det gjaldt å forebygge rusmiddelproblemer. Særlig gjaldt dette data om omsetningsforholdene - om salgs- og skjenketider, om omsetningen skjedde gjennom kommunale eller private ølmonopol, om organiseringen av kontrollen med salgs- og skjenkestedene, om skjenkeavgiftene og om overtredelser av omsetningsbestemmelsene. En del resultater fra 1996 og 1997 er publisert i en årlig publikasjon om "Kommunenes rusmiddelarbeid" og fra 1998 og 1999 om "Kommunenes forvaltning av alkoholloven". Noen hovedtall er tatt inn i "Rusmidler i Norge", som fra 1998 til 2000 ble utgitt av Rusmiddeldirektoratet og Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning.

Fra og med 1996 samlet Rusmiddeldirektoratet også inn opplysninger om antallet salgs- og skjenkesteder. Disse opplysningene hadde inntil da blitt samlet inn av Statistisk Sentralbyrå, og sammen med en del andre data om alkoholforholdene i Norge ble de publisert i byråets årlige "Alkoholstatistikk", som i 1974 skiftet navn til "Alkohol og andre rusmidler". Denne publikasjonen ble imidlertid nedlagt i 1983, og senere ble bare enkelte hoveddata publisert i "Statistisk ukehefte" og "Statistisk årbok". I 1995 besluttet Statistisk sentralbyrå å slutte med innsamlingen av data om salgs- og skjenkestedene. Dette ble i stedet overtatt av Rusmiddeldirektoratet, i forlengelsen av direktoratets årlige undersøkelse om alkoholforholdene i kommunene.

Fordi data til å belyse eventuelle virkninger av lovendringen måtte innhentes fra kommunene - og Rusmiddeldirektoratet allerede samlet inn slike data gjennom sine årlige undersøkelser - ble det følgelig innledet et samarbeide mellom instituttet og direktoratet. Ved å utnytte det tidligere innsamlede materiale, ville det dessuten være mulig å si noe om endringer i bevillingspolitikken før og etter lovendringen. Ved datainnsamlingen som ble foretatt etter vinteren og våren 1999 og 2000 - og som gjaldt forholdene i henholdsvis 1998 og 1999 - ble det foretatt endel endringer når det gjaldt utformingen av spørreskjemaet og de opplysninger som ble innhentet med sikte på å belyse virkningene av lovendringene nærmere.

Ved opprettelsen av Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) fra 1. januar 2001 - som innebar en sammenslåing av Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning og dokumentasjonsseksjonen i Rusmiddeldirektoratet - ble datainnsamlingen lagt inn under det nye instituttet. SIRUS var følgelig eneansvarlig da datainnsamlingen for 2000 ble foretatt etter vinteren og våren 2001 - og som omfattet forholdene i forbindelse med fornyelsen av samtlige salgs- og skjenkebevillinger for den nye bevillingsperioden som startet 1. juli 2000. På denne bakgrunn ble spørreskjemaet til kommunene på nytt omarbeidet og supplert med nye spørsmål.

Tabell 1. Antall og prosent av landets 435 kommuner som har besvart skjemaet 1996-2000.

År	Antall besvarte	Svarprosent
1996	426	97,9
1997	430	98,9
1998	423	97,2
1999	429	98,6
2000	421	96,7

Antall kommuner som har fylt ut og returnert spørreskjemaet har variert noe fra det ene år til det annet, slik det fremgår av tabell 1. De kommunene som ikke har besvart skjemaet er relativt små kommuner med et beskjedent folketall og få salgs- eller skjenkesteder. I de følgende tabeller har vi - dersom ikke noe annet er sagt - regnet prosenttallene ut fra det antall kommuner som har besvart skjemaet, og ikke ut fra samtlige 435 kommuner i landet.

I tillegg til de opplysninger som er innhentet gjennom spørreskjemaet har vi intervjuet representanter for bevillingsmyndigheten og politiet i en del større kommuner, enten personlig eller per telefon, foruten at opplysninger er innhentet gjennom e-post. Vi har også for en del kommuners vedkommende hentet opplysninger fra de foreliggende kommunale forskrifter om salgs- og skjenkevirksomheten.

I det følgende vil vi ta sikte på å beskrive de endringer som lovendringen i 1997 innebar når det gjaldt kommunenes bevillingsmyndighet, og bakgrunnen for disse endringene. Når det gjelder bestemmelsene i alkoholoven generelt og endringene i denne i løpet av 1990-årene er dette behandlet i "Alkoholoven - en lov under

endring" (Hauge 2000). Hovedformålet med rapporten er imidlertid å belyse i hvilken utstrekning endringene har hatt betydning for kommunenes bevillingspraksis. På sikt er kanskje den viktigste betydning - som vi vil komme nærmere tilbake til i kapittel 13 – at nærings- og forbrukerpolitiske og kriminalpolitiske hensyn gjennom lovendringen er blitt akseptert som legitime hensyn som bevillingsmyndigheten kan legge vekt på i sin bevillingspolitikk. Selv om denne utviklingen kan spores lenger tilbake innenfor den generelle alkoholpolitikken, er det likevel grunn til å hevde at lovendringen i 1997 ved sin vektlegging av disse andre hensyn, i tillegg til det som tradisjonelt har vært siktemålet med alkoholloven – nemlig å begrense den fysiske tilgjengelighet på alkohol og derigjennom skadevirkningene av alkoholbruk – på mange måter representerer noe nytt innenfor alkohollovgivningen.

2 Bevillingssystemet

2.1 Kravet om bevilling

Et hovedprinsipp i alkohollovgivningen er at alkoholdrikker bare kan omsettes av dem som har bevilling til dette. For å selge alkoholdrikker til en forbruker kreves salgsbevilling, og for å drive utskjenking kreves skjenkebevilling. Det eneste unntak er at øl - og andre alkoholdrikker med et alkoholinnhold på inntil 2,50 volumprosent alkohol - kan selges eller skjenkes av dem som har anledning til detaljsalg etter handelslovgivningen eller til å drive serveringsvirksomhet etter serveringsloven. Slike drikker regnes nemlig ikke som alkoholholdige drikker i alkohollovens forstand.

For å kunne selge alkohol til forbruker må man ha salgsbevilling. Salg defineres i alkohollovens § 1-4 første ledd som enhver "overdragelse av alkoholholdig drikk til forbruker mot vederlag for drikking utenfor salgsstedet". Uttrykket "for drikking utenfor salgsstedet" er tatt med for å skille salg fra skjenking. Skjenking defineres i alkohollovens § 1-4 annet ledd som "salg for drikking på stedet". Dette innebærer at det er forbudt å la noen få kjøpe slike drikker på et skjenkested for å ta det med seg derfra. I så fall drikkes det ikke på stedet, og er derfor ikke skjenking, men et detaljsalg som forutsetter salgsbevilling. De to typer av bevillinger kan heller ikke kombineres - alkohollovens § 4-1 første ledd bestemmer at en skjenkebevilling ikke kan utøves sammen med en salgsbevilling i samme lokale.

I norsk alkohollovgivning er følgelig salg og skjenking skarpt atskilt. Ordningen med "off-licence"-salg fra skjenkesteder eller servering av alkohol over disk i en forretning - slik man kan finne det i andre land - er ikke tillatt.

2.2 Bevillingsmyndigheten

Som hovedregel er det kommunestyret som ifølge alkohollovens § 1-7 gir salgs- og skjenkebevillinger. Når det gjelder salgsbevillinger er regelen unntaksfri. Imidlertid står ikke kommunen helt fritt til å gi

bevillinger til salg av brennevin, vin og sterkøl - dvs de alkoholdrikker som omsettes gjennom Vinmonopolet. Ifølge alkohollovens § 3-3 kan nemlig Sosialdepartementet fastsette det høyeste antall salgsbevillinger og fordelingen av disse, og departementet har fastsatt dette. Nye bevillinger kan derfor bare gis dersom det finnes "ledige" salgsbevillinger innenfor rammen for høyeste antall salgsbevillinger som er fastsatt av departementet i landsplanen. Men selv om landsplanen åpner for at det opprettes vinmonopolutsalg i en kommune – og kommunen ønsker det - er det ikke dermed gitt at Vinmonopolet ut fra forretningsmessige vurderinger ønsker å søke om salgsbevilling i kommunen. En søknad om salgsbevilling fra Vinmonopolet kan i prinsippet også avslås av kommunen. I praksis vil imidlertid dette knapt skje, fordi Vinmonopolet før søknad sendes vil gjennom sonderinger vite at en bevillingssøknad vil bli innvilget.

Fra hovedregelen om at det er opp til kommunen å gi salgs- og skjenkebevillinger, finnes det imidlertid et par unntak når det gjelder skjenkebevillinger. For det første kan det ifølge alkohollovens § 5-2 gis statlige skjenkebevillinger til visse passasjerskip, tog og fly - mens derimot skjenkebevillinger på skipsterminaler, flyplasser og jernbanestasjoner er underlagt ordinær kommunal bevilling. For det andre kan det etter alkohollovens § 5-3 gis statlig skjenkebevilling til forsvarets befalsmesser, dog først etter at kommunestyret har uttalt seg om dette. Slike statlige skjenkebevillinger gis av Sosialdepartementet, bortsett fra bevillinger til befalsmesser ved sikkerhetsgraderte forsvarsanlegg, hvor departementet kan delegere adgangen til Forsvarets overkommando eller Direktoratet for sivilt beredskap. Men felles for disse statlige bevillingene er at omsetningen skjer til personer på gjennomreise eller til militært befal forlagt i kommunen, og derfor i liten grad gjelder kommunens egne innbyggere.

Bortsett fra unntakene om statlige skjenkebevillinger er det etter alkoholloven kommunestyret som gir salgs- og skjenkebevillinger. Kommunestyret har også myndighet til å treffe alle andre avgjørelser i forbindelse med slike kommunale bevillinger. Men kommunestyret har ifølge alkohollovens § 1-12 anledning til å delegere avgjørelsene til andre kommunale organer, avhengig av hvilken type beslutning det gjelder. Bare beslutningen om hvorvidt det skal tillates omsetning av alkohol i kommunen eller ikke - dersom dette reises som et

voteringstema - må treffes av kommunestyret, og kan ikke delegeres til andre organer.

Avgjørelsen av om en søker skal få en salgs- eller skjenkebevilling kan etter alkohollovens § 1-12 første ledd delegeres til formannskapet, eller i kommuner med parlamentarisk styringsform til kommunerådet (byrådet) eller til faste utvalg. Et fast utvalg er ifølge kommuneloven av 25. september 1992 nr 107 § 10 et utvalg som er opprettet etter beslutning av kommunestyret til å avgjøre bestemte typer av saker, i dette tilfelle å treffe beslutning om skjenkebevilling skal gis eller ikke. I kommuner med parlamentarisk styreform, som bare er innført i Oslo og Bergen, er bevillingsavgjørelsene delegert til byrådet. I de fleste andre byer og større kommuner er det formannskapet som er gitt myndighet til å treffe disse beslutningene, mens de i mindre kommuner ofte avgjøres av kommunestyret selv.

Det er ikke bare når man starter et nytt salgs- eller skjenkested - eller må ha ny bevilling etter at den tidligere bevilling er gått ut - at man må søke om bevilling. Ifølge alkohollovens § 3-1 tredje ledd gjelder en bevilling til et salgssted og etter § 4-2 tredje ledd til et skjenkested "for et bestemt lokale og en bestemt type virksomhet". Dette innebærer at bevillingen faller bort dersom man f.eks. flytter virksomheten til andre lokaler, foretar mer omfattende ombygninger av lokalene, forandrer virksomhetens karakter ved å omgjøre en spiserestaurant til pub eller på andre måter endrer lokalene eller virksomheten slik at det ikke lenger er tale om samme lokale eller samme virksomhet. I slike tilfelle må man ha ny bevilling, og denne behandles på samme måte som andre søknader om bevilling.

Etter alkohollovens § 1-12 første ledd kan heller ikke beslutningsmyndigheten vedrørende tiden for salg og skjenking delegeres til andre enn henholdsvis formannskap eller kommuneråd og faste utvalg. Dette gjelder både generelle utvidelser eller begrensninger i salgs- eller skjenketiden som gjelder hele kommunen eller i deler av den, og utvidelser eller innskrenkninger i salgs- eller skjenketiden for det enkelte salgs- eller skjenkested. Generelle bestemmelser om salgs- og skjenketid fastsettes oftest ved beslutning av kommunestyret - eller unntaksvis av formannskapet eller byrådet - gjennom vedtagelse av retningslinjer eller forskrifter om salgs- og skjenketider.

Ifølge alkohollovens § 1-12 annet ledd kan alle andre avgjørelser som er tillagt kommunestyret - bortsett fra tildeling av bevilling og fastsettelse av tiden for salg og skjenking - delegeres til andre enn formannskapet eller byrådet. Dette gjelder avgjørelser vedrørende inndragning av bevilling, om bevilling skal gis for en enkelt anledning - derunder benyttelse av en ambulerende bevilling - og om utvidelser av skjenketiden eller skjenkelokalet for en enkelt anledning, foruten avslag på søknader om salgs- eller skjenkebevillinger dersom det er satt tak for dette og taket er nådd. Det samme gjelder godkjenning av styrer og stedfortreder for salgs- og skjenkesteder.

Disse avgjørelsene kan delegeres etter bestemmelsene i kommunelovens §§ 10 nr 2, 20 nr 3 og 23 nr 4. Kommunelovens § 10 nr 2 gjelder som nevnt utvalg som er opprettet etter beslutning av kommunestyret til å avgjøre bestemte typer av saker, § 20 nr 3 gjelder enkeltmedlemmer av kommunerådet (byrådet) i kommuner med parlamentarisk styreform og § 23 nr 4 gjelder administrasjonssjefen (rådmannen) i kommunen. I de tilfelle hvor ikke kommunestyret eller formannskapet selv treffer disse avgjørelsene, er avgjørelsene i praksis delegert til rådmannen eller til vedkommende byråd i kommuner med parlamentarisk styreform.

Saksbehandlingen som leder opp til de beslutninger som treffes i bevillingssaker ligger under administrasjonssjefen (rådmannen) eller den ansvarlige byråd. Hvem som i praksis forestår saksbehandlingen vil variere fra kommune til kommune. I små kommuner hvor antallet bevillingssaker er lite og følgelig arbeidsmengden er begrenset, vil arbeidet med bevillingssakene oftest være en av flere arbeidsoppgaver for en av de ansatte ved formannsskapskontoret eller rådmannskontoret. I noe større kommuner vil bevillingssakene også kunne være tillagt avdelinger eller sektorer som har en saklig tilknytning til alkoholsaker, særlig helse- og sosialsektoren. I de største kommunene vil det være egne bevillingskontorer som utelukkende arbeider med bevillingssaker - oftest kombinert med oppgaver i tilknytning til kontrollen med salgs- og skjenkestedene (alkohollovens § 1-9). Disse bevillingskontorene vil kunne ha ulik plassering i kommuneadministrasjonen, f.eks. i Oslo under byrådsavdelingen for næringssaker, i Bergen under byrådsavdelingen for finans og i Trondheim i juridisk kontor under rådmannen.

2.3 Typer av bevillinger

Normalt gis en salgs- eller skjenkebevilling for hele, eller, dersom søknaden kommer i løpet av bevillingsperioden, for den gjenstående del av bevillingsperioden på 4 år. Men kommunen står fritt til også å fastsette en kortere bevillingsperiode, jfr kapittel 7.4. Salgsbevillinger til Vinmonopolet gjelder derimot hele bevillingsperioden, og kan ikke gis for kortere tid.

Bortsett fra for salgsbevillinger til Vinmonopolet, kan det også gis tidsbegrensede bevillinger - for en bestemt del av året eller for en bestemt anledning (alkohollovens § 1-6 tredje ledd). At det gis bevilling for en bestemt del av året, vil være naturlig på steder hvor det i en bestemt periode - f eks i tilknytning til et badested i sommertiden eller et fjellområde ved påsketider - skjer en tilstrømming av gjester til stedet, mens det resten av året er bort i mot folketomt. At det gis bevilling for en bestemt anledning - som om nødvendig vil kunne strekke seg over flere dager - vil kunne være aktuelt i forbindelse med arrangement av messer eller festivaler, særlig om de legges til avsidesliggende steder hvor det på forhånd ikke er salgs- eller skjenkesteder.

I mange tilfelle hvor det kunne være aktuelt å gi en tidsbegrenset bevilling, søkes det imidlertid om og gis en ordinær bevilling, selv om salgs- eller skjenkestedet er stengt i deler av året. I enkelte utpregede turistområder vil det f eks være skjenkesteder som bare har åpent i turistsesongen, og lokale cruisebåter - som ved lovendringen i 1997 ble underlagt kommunal bevilling, i motsetning til tidligere hvor de hadde statlige bevillinger - vil vanligvis gå i opplag i vintersesongen. Etter alkoholloven kan slike skjenkesteder gis skjenkebevilling begrenset til en bestemt del av året, men vanligvis vil de ha en ordinær bevilling selv om den ikke benyttes i lange perioder av året.

Dessuten har man såkalte ambulerende bevillinger som gis med hjemmel i alkohollovens § 4-5. Dette er bevillinger som ikke er knyttet til noe bestemt skjenkested, men som benyttes når et selskapslokale, serveringssted eller liknende som ikke har skjenkebevilling for en enkelt anledning ønsker å kunne foreta skjenking av deltakere i et sluttet selskap, f eks i forbindelse med et bryllup eller et arrangement for medlemmer av en forening. I så fall kan man søke om å få benytte en ambulerende bevilling dersom kommunen har gitt dette. I 2000

hadde 381 av kommunene (90 prosent) gitt en eller flere slike ambulerende bevillinger.

Spørsmålet om hva som er et sluttet selskap er i Sosialdepartementets merknader til alkoholloven omtalt på følgende måte (Rundskriv I-6/98:154-155):

"Med sluttet selskap menes at det allerede, før skjenkingen begynner, er dannet av en sluttet krets av personer, som samles for et bestemt formål i et bestemt lokale på skjenkestedet, f eks til bryllup, konfirmasjon, jubileum osv. Slike bevillinger gis vanligvis til selskapslokaler. Medlemmene av selskapet må danne en sluttet krets av personer der utenforstående ikke kan komme inn uten at visse former følges. Deltakerne må ha en eller annen tilknytning til den eller dem som inviterer til selskapet og til hverandre."

Mens bruken av ambulerende bevillinger følgelig er ment benyttet i tilfelle hvor et relativt begrenset antall familiemedlemmer, venner og bekjente kommer sammen for å feire en spesiell anledning, har etter hvert slike sammenkomster også blitt arrangert på en løsere basis. Man har eksempler på at de kan omfatte opptil flere hundre deltagere hvor invitasjoner er sendt til venner og venners venner gjennom flere ledd. I enkelte tilfeller blir slike arrangementer holdt i lokaler hvor det tidligere var et skjenkested, men hvor skjenkebevillingen er inndratt eller søknad om ny skjenkebevilling er avslått. I en del av disse tilfellene kan det i praksis være en nokså flytende grense over til vanlig skjenkevirkosomhet som krever ordinær bevilling.

2.4 Bevillingsløs skjenking

Den type selskapelighet som krever ambulerende skjenkebevilling dersom utenforstående står for serveringen, kan imidlertid arrangeres på en slik måte at vertskapet eller det sluttede selskapet selv står for innkjøp og servering av alkoholdrikkene. I så fall kreves ikke noen ambulerende bevilling. Etter alkohollovens § 1-4 annet ledd omfatter begrepet skjenking som nevnt bare skjenking som skjer mot vederlag, og det er følgelig ikke skjenking når verten holder drikkevarene eller deltagerne på forhånd har betalt for innkjøpet til en felles kasse eller de tar med seg drikkevarene til stedet.

Tidligere var slik bevillingsløs skjenking forbudt dersom sammenkomsten fant sted i lokaler som ellers var tilgjengelige for andre. Det var f eks forbudt å skjenke alkohol dersom man holdt julefest for de ansatte i kantinen på en arbeidsplass, eller å feire bryllup med alkoholservering for gjestene i et velhus eller et annet lokale som man hadde leid - dersom man ikke hadde fått en ambulerende skjenkebevilling. I praksis ble imidlertid dette forbudet svært ofte overtrådt, og i den nye alkoholloven i 1989 ble det åpnet en viss adgang til slik bevillingsløs skjenking - som det ble betegnet som - en adgang som ble ytterligere utvidet ved lovendringen i 1997.

Nå kan bevillingsløs skjenking for et sluttet selskap finne sted i de fleste lokaler som blir benyttet til slike sammenkomster - i kantinen på jobben, i velhuset eller i leide selskapslokaler. Dette fremgår av alkohollovens § 8-9. Utgangspunktet i første ledd er riktig nok at det er forbudt å drikke eller servere alkohol i visse nærmere bestemte lokaler eller på offentlig sted, selv om det skjer uten vederlag, med mindre det foreligger bevilling til dette. Dette gjelder bl a i lokaler hvor det drives serveringsvirksomhet, i lokaler som vanligvis er åpne for allmennheten og i forsamlingslokaler eller andre felleslokaler.

Men alkohollovens § 8-9 tredje og fjerde ledd gjør unntak fra dette forbudet. I tredje ledd bestemmes at dersom den som er eier eller leier av lokalene, eller som driver stedet eller er ansatt der, benytter dem til eget bruk til sluttet selskap, kan det serveres alkohol uten bevilling. Det samme gjelder dersom beboer i boligsamvirke disponerer felleslokaler i boliglaget. Og i fjerde ledd bestemmes det at også dersom en privatperson leier eller låner et lokale for en enkelt bestemt anledning til sluttet selskap, kan det serveres alkohol.

Disse bestemmelsene er tenkt benyttet ved ulike private sammenkomster av samme art som bestemmelsene om ambulerende bevillinger, men hvor gjestene ikke selv betaler for alkoholdrikkene i forbindelse med serveringen, men dette enten har skjedd på forhånd som et sammenskuddslag eller det er vertskapet som dekker utgiftene. Men man kan også tenke seg at en gruppe personer oppretter en privat selskapsklubb som kjøper eller leier klubblokaler. I og med at det bare er medlemmer av klubben som har adgang er det tale om et sluttet selskap, og dersom utgiftene til de alkoholdrikker som serveres dekkes av en felles kasse som medlemmene har innbetalt som medlems-

kontingent eller adgangsavgift hver enkelt gang, kan det hevdes at skjenkingen skjer uten vederlag. I så fall kan det være tale om skjenking som kan skje uten bevilling. Men grensen over til virksomhet hvor det kreves bevilling etter alkohollovens § 8-9 vil lett kunne overskrides.

En slik selskapsklubb kan være høyst aktverdig. Men i så fall ville det være like naturlig å søke om en ordinær skjenkebevilling, slik at det enkelte klubbmedlem betalte for de alkoholdrikkene han eller hun fikk servert, på samme måte som hvor f eks det gis skjenkebevilling til et eldresenter. Reglene om bevillingsløs skjenking kan følgelig benyttes til å opprette tvilsomme drikkelokaler hvor det stilles lite strenge krav til medlemskap - og hvor det følgelig er uklart hvorvidt det er tale om en sluttet krets. Som ledd i virksomheten kan det dessuten i realiteten skje skjenking mot vederlag og eventuelle andre former for lovbrudd som f eks hallikvirksomhet. Man har eksempler på at slike "klubber" er blitt stengt, og den som har drevet det har blitt straffet. Men fordi slik virksomhet ofte vil skje i det skjulte og uten kontroll, kan det være vanskelig å avsløre den og sikre bevis for at den drives ulovlig.

3 Aktørene i alkoholomsetningen

3.1 Lovendringen og bakgrunnen for den

Ved endringen av alkoholloven i 1997 ble reglene for tildeling av salgs- og skjenkebevillinger endret. Slik alkoholloven opprinnelig lød i 1989 kunne en salgs- eller skjenkebevilling bare gis til en bestemt person, og de eneste krav som ble stilt var at vedkommende skulle være over 20 år og at han eller hun måtte antas ikke å ville misbruke salgs- eller skjenkeretten.

Det var bare ett unntak fra denne regelen. I alkohollovens § 3-1 annet ledd var det åpnet mulighet for kommunen til å gi bevilling til salg av øl til "et selskap som helt eller delvis eies av kommunen." Bestemmelsen var avledet fra den tidligere alkohollovens bestemmelser om samlag for salg eller skjenking av øl - som riktig nok ikke hadde vært anvendt i praksis siden før annen verdenskrig. Begrunnelsen for unntaket var at man ønsket å gi adgang til å opprette kommunalt eide "ølmonopol" som ga kommunen anledning til en bedre kontroll med omsetningen og også å få overskuddet av omsetningen.

Ordningen med at en salgs- eller skjenkebevilling skulle gis til en bestemt person var den samme som i tidligere alkohollover. Dette var en nærliggende ordning i de tilfelle hvor en personlig eier drev salgs- eller skjenkestedet - slik forholdet tradisjonelt hadde vært. Det innebar at salgsbevillinger for øl vanligvis ble gitt til dagligvarehandlere som selv eide og drev forretningen, og dersom eieren ikke selv var direkte involvert i driften av forretningen var bevillingen normalt gitt til butikksjefen. Det samme gjaldt bevillinger til skjenking - dersom de ikke var gitt til den personlige eieren av skjenkestedet var de normalt gitt til restaurantsjefen eller hovmesteren. Dersom det ikke var eieren selv som var bevillingshaver, var det følgelig en ansatt som sto i relativt nær kontakt med eieren.

Gradvis endret imidlertid strukturen innenfor næringene seg. Innenfor dagligvarehandelen overtok butikkjeder større deler av virksomheten. Og ikke minst når det gjaldt skjenkestedene skjedde det gjennomgripende endringer. I økende grad ble skjenkestedene drevet av

spesielt opprettede driftsselskap, hvor selskapets eneste virksomhet var å drive skjenkestedet. Disse selskapene var oftest aksjeselskaper eller andre selskapsdannelser hvor eierne ikke hadde det samme ansvar for driften som i de tilfelle hvor det var en enkelt, personlig eier (enkeltmannsforetak) eller hvor eieren var et ansvarlig selskap.

En illustrasjon av utviklingen gir Statistisk sentralbyrås reiselivsstatistikk, hvor det fra og med 1985 er blitt samlet inn opplysninger om eierforholdene ved restaurantdrift i Norge. Selv om det over tid har skjedd visse omlegginger når det gjelder datainnsamlingen, innvirker ikke disse på hovedtrekkene i statistikken.

Tabell 2. Antall og prosent av restaurantbedriftene etter eierform ved driften 1985-1997.

	Enkeltmanns foretak		Ansvarlig selskap		Aksjeselskap		Annet		Totalt Antall
	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	
1985	1458	44	273	8	1081	33	477	15	3289
1986	1515	42	287	8	1290	36	483	14	3675
1987	1501	40	298	8	1452	39	482	13	3733
1988	1634	39	342	8	1697	41	477	11	4150
1989	1599	37	350	8	1929	44	463	11	4341
1990	1574	36	347	8	2001	46	448	10	4370
1991	1513	34	355	8	2086	48	437	10	4391
1992	1540	34	308	7	2238	50	425	9	4511
1993	1475	33	316	7	2497	57	126	3	4414
1994	1472	33	306	7	2524	56	224	5	4526
1995	1670	32	271	5	2940	57	278	5	5159
1996	1956	31	312	5	3652	58	391	6	6311
1997	1856	31	264	4	3563	59	367	6	6753

Kilde: NOS: Reiselivsstatistikk. Årlige utgaver.

Som det fremgår av tabell 2 har det skjedd en stadig økning i andelen av restaurantene (inkludert kafeer og barer) som drives av aksjeselskaper, og en tilsvarende nedgang i antall restauranter som drives av ansvarlige eiere. Mens 33 prosent av restaurantene var drevet av aksjeselskaper i 1985, var andelen i 1997 - som er det siste år det foreligger oppgaver for - steget til 59 prosent. I dag er utvilsomt prosentandelen enda høyere. Og dersom vi hadde hatt data lenger tilbake i tiden enn til 1985, ville disse enda tydeligere vist overgangen fra ansvarlige eierformer til aksjeselskaper.

Også forholdet mellom dem som i praksis drev salgs- og skjenkestedene - dersom dette ikke var personlige eiere - og den som innehadde bevillingen hadde i mange tilfelle blitt endret, særlig innenfor skjenkevirksomheten. Loven stilte som nevnt ikke noe krav om at bevillingshaveren skulle ha noen bestemt tilknytning til salgs- eller skjenkestedet, selv om dette utvilsomt lå under som en uutalt premis. Og i praksis hadde som nevnt også forholdet tidligere vært at det var eieren eller betrodde ansatte som på anmodning fra eieren søkte om og ble gitt bevilling. Etter hvert som driften av skjenkestedene ble overtatt av aksjeselskaper eller andre upersonlige foretak, var det imidlertid stadig oftere utenforstående som ble satt inn som bevillingshavere. Selv om disse formelt var ansvarlige for driften av skjenkestedet, sto de i realiteten mer eller mindre utenfor virksomheten.

De endringene i eierforholdene som skjedde i 1980- og 1990-årene innebar at salgs- og skjenkevirksomheten fra å være drevet av enkeltmannsforetak eller en annen form for ansvarlig selskap - hvor bedriftene oftest var arbeidsplassen og næringsgrunnlaget for eierne - i økende grad gikk over til å bli drevet av aksjeselskaper hvor aksjonærene i driftsselskapene primært var investorer. Disse aksjeeierne hadde ofte ikke noe ansvar for selve driften av salgs- eller skjenkestedet. Ansvaret lå i stedet på den som selskapet hadde innsatt som bevillingshaver, som også i mange tilfelle kunne stå i et perifert forhold til selve driften. Utviklingen hadde ført til "at lovens regler harmonerer dårlig med organisasjonsformene i den del av næringslivet som loven regulerer", som det heter i proposisjonen til lovendringen i 1997 (Ot prp nr 7 (1996-97):5). Og sett fra myndighetenes side ble dette opplevd som en lite tilfredsstillende ordning.

3.2 Bevillingshaverne

For å trekke foretaket inn som ansvarlig for virksomheten - i stedet for å la ansvaret påhvile en mer eller mindre tilfeldig bevillingshaver innsatt av eierne - ble det ved endringen av alkoholloven i 1997 i en ny § 1-4b bestemt at en salgs- eller skjenkebevilling skal gis til "den for hvis regning virksomheten drives." Det er følgelig foretaket - enten det er et foretak med en personlig eier, et aksjeselskap eller en annen selskapskonstruksjon - som gis bevillingen. Dette innebærer bl a at foretaket som sådant må oppfylle de vandelskrav som kreves for å få en

bevilling. På samme måte er det dersom en bevilling inndras eller bortfaller dersom foretaket ikke lenger oppfyller de krav som stilles til en bevillingshaver – i så fall er det foretaket som mister bevillingen.

Mens bevillingshaveren tidligere - da bevillingen ble gitt til en bestemt person - bare kunne inneha én bevilling, falt dette kravet bort ved lovendringen i 1997. Ett og samme foretak - derunder en og samme personlige eier av et enkeltmannsforetak - som driver flere salgs- eller skjenkesteder kan gis flere bevillinger, en for hvert salgs- eller skjenkested. Dette er særlig praktisk for butikkjeder som driver flere forretninger. Innenfor skjenkevirksomheten er derimot forholdet ofte at det er etablert et driftsselskap - som i sin tur kan være eid av et holdingselskap - for hvert enkelt skjenkested, og hvor hvert enkelt driftsselskap er gitt bevilling.

3.3 Eierne og andre økonomiske interesser

Aksjeselskaper kan lett oppløses og nye etableres - og et nyetablert selskap vil nødvendigvis ha en uplettetandel. Det er derfor ikke tilstrekkelig å rette vandelskravene bare mot foretaket - det må også rettes mot eierne og eventuelle andre som står bak foretaket. Og som vi skal komme tilbake til i kapittel 4 var det ikke minst dette som var formålet med lovendringen, å forhindre at tvilsomme foretak - eller rettere, tvilsomme eiere bak foretakene - fikk anledning til å drive salgs- og skjenkesteder.

Ved lovendringen i 1997 ble derfor vandelskravene i alkohollovens § 1-7b første ledd foruten til bevillingshaveren - det vil si den for hvis regning virksomheten drives - også innført i forhold til "person som eier en vesentlig del av virksomheten eller av selskap som driver virksomheten eller oppbærer en vesentlig del av dens inntekter eller i kraft av sin stilling som leder har vesentlig innflytelse på den". Bakgrunnen for bestemmelsen er at dersom vandelskravene bare rettes mot det foretak som er bevillingshaver, er de lette å omgå ved at det etableres et nytt selskap som søker om bevilling - som følgelig har en uplettetandel - selv om eierne og andre som står bak det nye selskapet tidligere har vært involvert i tvilsomme forhold som gjør at de ikke oppfyller vandelskravene. Den kronglete formuleringen i loven skyldes ønsket om trekke alle som faktisk har vesentlige interesser i

virksomheten inn under vandelskravet. I en del tilfelle vil nemlig de faktiske forhold med vilje bli forsøkt skjult - ved opprettelse av stråelskaper og fiktive eiere.

Vandelskravene retter seg derfor ikke bare mot den som eier en vesentlig del av virksomheten, men også den som eier en vesentlig del av et foretak som eier det foretak som driver virksomheten. Dersom det f eks er et driftsselskap som driver virksomheten er det ikke bare de som eier en vesentlig del av driftselskapet, men også de som eier en vesentlig del av et eventuelt holdingselskap som eier driftselskapet, som omfattes av vandelskravene. Vandelskravene gjelder dessuten også i forhold til person eller selskap som "oppebærer en vesentlig del av virksomhetens inntekter." Dette vil kunne være tilfelle hvor det foretaket eller den personen som eier lokalene hvor skjenkestedet holder til, leier dem ut for en meget høy leie, og i realiteten er den som tjener på arrangementet. Fordi utleieren i så fall "oppebærer en vesentlig del av virksomhetens inntekter", rammes også denne av vandelskravet. Også andre, som f eks den som er långiver til et driftsselskap og har uforholdsmessig store renteinntekter fra dette, kan rammes av bestemmelsen, og det samme gjelder en ansatt som lønnes uforholdsmessig høyt. Dersom leien, rentene eller lønnen kan sies å utgjøre en vesentlig del av virksomhetens inntekter, omfattes også utleieren, långiveren eller den ansatte av vandelskravene.

Vandelskravene gjelder også den som "i kraft av sin stilling som leder har en vesentlig innflytelse på den." Dette vil kunne gjelde styreformannen og direktøren i det driftsselskapet som driver virksomheten, eller en restaurantsjef eller butikksjef i egenskap av daglig leder av virksomheten, dersom ikke disse allerede er underlagt vandelskravet ved også å være eier eller økonomisk involvert i virksomheten. Fordi det er den som leder bedriften som i stor grad bestemmer hvordan virksomheten skal drives, er det naturlig at vandelskravene får anvendelse også for ham eller henne.

Det vil i praksis kunne by på problemer å avgjøre hvem som skal oppfylle vandelskravene. Ifølge alkoholloven gjelder som nevnt dette den som eier en "vesentlig del" av virksomheten eller en "vesentlig del" av selskap som driver virksomheten, som oppebærer en "vesentlig del" av virksomhetens inntekter eller som har en "vesentlig innflytelse" på

virksomheten. Men hva som er "vesentlig" beror på en skjønnsmessig vurdering.

At en som eier mer enn halvparten av et foretak eier en vesentlig del er åpenbart. Men man må utvilsomt gå lenger ned i eierandeler. I proposisjonen nevnes at ved aksjeselskaper må en eierandel på over en tredjedel - som er tilstrekkelig for å hindre enkelte generalforsamlingstiltak - anses som en vesentlig eierandel. Dette må også gjelde dersom eierkonstruksjonen er slik at en person, til tross for at vedkommende ikke står som eier av en vesentlig del av virksomheten, i realiteten har økonomisk kontroll. Dette vil kunne være tilfelle hvor f eks aksjene er fordelt innenfor en familie. I serveringslovens § 7 - som vi skal komme tilbake til under punkt 3.5. - heter det at i vurderingen av eierforholdet skal også eierandeler som tilhører samboer eller slektninger i rett opp- og nedstigende linje trekkes inn. Tilsvarende må også gjelde etter alkoholloven, selv om det ikke direkte er sagt.

Mer tvilsomt er det derimot hvor et familiemedlem blir eneeier der et annet familiemedlem, som ikke lenger oppfyller vandelskravene, tidligere var eier. Forholdet kan f eks være at aksjene i et driftselskap er overført fra den opprinnelige eier til ektefellen, og denne står som søker ved den nye bevillingsbehandlingen. I praksis har dette vært godtatt og bevilling gitt. I Sosialdepartementets merknader til § 1-7b heter det riktignok at (Rundskriv I-6/98:99) "familiebånd" kan gi grunn til å anta at andre personer har vesentlig innflytelse over eieren. Men dersom bare en av ektefellene har eierinteresser i virksomheten skal det svært mye til for at den annen, eierløse ektefelles vandelsforhold skal føre til at man nekter vedkommende bevilling - selv om den annen ektefelle tidligere var eier - ikke minst fordi dette lett vil fortone seg som et yrkes- eller næringsforbud for den opprinnelige eiers ektefelle.

3.4 Styrer og stedfortreder

Selv om det vil kunne forekomme at eieren eller noen av eierne i et foretak selv står for driften av salgs- eller skjenkestedet, vil i mange tilfelle deres tilknytning til virksomheten bare være i egenskap av investorer. For å sikre at selve driften av et salgs- eller skjenkested skjer i forsvarlige former ble det derfor i alkohollovens § 1-7c ved

lovendringen i 1997 bestemt at for hver bevilling - dvs for hvert salgs- eller skjenkested - skal det utpekes en styrer og en stedfortreder. I meget små virksomheter kan det gjøres unntak fra kravet om stedfortreder. Den som utpekes som styrer og stedfortreder skal ifølge alkohollovens § 1-7c annet ledd være ansatt på salgs- eller skjenkestedet, eller være en eier som arbeider der. Styreren skal i tillegg ha "styringsrett over salg eller skjenking" - som vanligvis tilligger den daglige leder av bedriften - og han eller hun har "ansvar for å føre tilsyn med utøvelsen av bevillingen". Dersom styreren er fraværende påligger dette stedfortrederen.

Styrer og stedfortreder skal godkjennes av bevillingsmyndigheten i følge alkohollovens § 1-7c første ledd, og de skal etter § 1-7c fjerde ledd ha utvist uklanderligandel i forhold til alkohollovgivningen og bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål. Derimot stilles ikke krav om økonomiskandel slik som til de som eier eller har andre vesentlige interesser i virksomheten. Vandelskravet for styrer og stedfortreder er følgelig noe begrenset i forhold til det som gjelder for bevillingshaveren og eierne, hvor det også kreves uklanderlig økonomiskandel.

Dessuten må styrer og stedfortreder etter alkohollovens § 1-7c femte ledd være over 20 år og ha dokumentert kunnskap om alkoholloven og bestemmelser gitt i medhold av loven. Dette innebærer i praksis at de må ha bestått en kunnskapsprøve som arrangeres av kommunen etter et opplegg utarbeidet av Rusmiddeldirektoratet.

3.5 Forholdet til serveringsloven

Et skjenkested må som nevnt i tillegg til skjenkebevilling også ha serveringsbevilling. En serveringsbevilling gis ifølge serveringslovens § 3 annet ledd, på samme måte som en skjenkebevilling, til den for hvis regning serveringsstedet drives, og vedkommende må oppfylle visse vandelskrav som er nærmere omtalt i § 6 for å få bevilling. I de tilfelle hvor det er flere eiere bestemmer serveringslovens § 6 at også den som "direkte eller indirekte kontrollerer mer enn en tredel av eierandelene eller stemmene i et foretak som driver serveringssted eller som oppbærer en vesentlig del av serveringsstedets inntekter" må oppfylle vandelskravene. I § 7 suppleres bestemmelsen ved at også de

eierandeler eller stemmer som tilhører henholdsvis ektefelle, samboer, søsken eller slektninger i rett opp- eller nedstigende linje skal regnes sammen med vedkommendes eierandel eller stemmer. Selv om disse bestemmelsene er mer utførlige enn alkohollovens bestemmelser om hvem som skal anses for eier, er de i praksis identiske.

Etter serveringslovens § 6 må bevillingshaveren og de andre som vandelskravet retter seg mot "ikke ha overtrådt bestemmelser i straffelovgivningen, herunder straffebestemmelser i skatte- og avgiftslovgivningen og regnskapslovgivningen, på en måte som vil være uforenlig med drift av serveringssted." Både alkoholloven og serveringsloven krever følgelig at man har etterlevd skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen. Alkohollovens formulering er imidlertid at man må ha "utvist uklanderligandel i forhold til", mens serveringslovens formulering er at man ikke må ha "overtrådt bestemmelser i", denne lovgivningen. Selv om det å ha utvist uklanderligandel i forhold til lovgivningen kan synes å være et strengere krav enn ikke å ha overtrådt den, er det imidlertid i praksis liten forskjell mellom bestemmelsene. Mens vandelskravet i alkoholloven i tillegg krever uklanderligandel i forhold til "alkohollovgivningen" og "bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovgivningen", kreves det etter serveringsloven at man ikke har overtrådt bestemmelser i straffelovgivningen. Dette synes å innebære en noe videre adgang til å nekte å gi serveringsbevilling enn skjenkebevilling, i og med at også straffbare forhold som ikke har noe med alkohol å gjøre, kan tas i betraktning. Men betydningen av dette reduseres ved at overtredelsen må ha skjedd "på en måte som vil være uforenlig med drift av serveringssted."

Ifølge serveringslovens § 4 skal et serveringssted ha en styrer og stedfortreder, hvor styreren skal ha det reelle ansvar for stedets daglige drift. Som oftest vil styrer og stedfortreder utpekt med hjemmel i alkoholloven være de samme som de som er utpekt med hjemmel i serveringsloven, selv om dette ikke alltid vil være tilfelle. Til styrer - men ikke stedfortreder - utpekt med hjemmel i serveringsloven stilles ifølge serveringslovens § 6 de samme vandelskrav som til bevillingshaveren, eierne og andre økonomiske interessenter, i motsetning til i alkoholloven, hvor det ikke stilles økonomiske vandelskrav.

I serveringslovens § 5 er det bestemt at styreren - men ikke stedfortrederen - skal ha gjennomført og bestått en etablererprøve. For skjenkesteder kommer følgelig denne prøven i tillegg til den kunnskapsprøven som styreren etter alkohollovens § 1-7c sjette ledd må avlegge. Nærmere regler om etablererprøven er fastsatt av departementet i forskrift av 18. januar 2000. For styrere ansatt før dette tidspunktet i serveringssteder som allerede var etablert eller hadde innlevert søknad om serveringsbevilling, gjelder kravet om bestått etablererprøve ikke.

3.6 Nyordningen i praksis

De nye bestemmelsene om hvem som kan inneha en salgs- eller skjenkebevilling i alkoholloven trådte som nevnt formelt i kraft fra 1. januar 1998. Men i praksis ble ikrafttredelsen utsatt til 1. juli 2000 for dem som allerede innehadde bevilling for den inneværende fireårsperioden. Alkohollovens § 1-6 annet ledd bestemmer nemlig at salgs- og skjenkebevillinger kan gis for perioder på inntil 4 år av gangen - og dette er også praksis i de fleste kommuner for flertallet av de bevillinger som gis. Og de bevillingene som var gitt for hele fireårsperioden, utløp derfor først 30. juni 2000 i forbindelse med at de nye kommunestyre hadde tiltrådt etter kommunevalget høsten 1999.

Ved lovendringen i 1997 ble det derfor vedtatt en overgangsbestemmelse om at de virksomheter som hadde bevilling kunne drive virksomheten uten ny søknad frem til bevillingen utløp. Men i og med at bevillingen etter lovendringen skulle gis til den "for hvis regning virksomheten drives", innebar dette at dersom den som hadde bevilling ikke var den som drev virksomheten, måtte bevillingen overføres til denne. I de tilfelle hvor det var et foretak - en butikkjede, et hotell, et driftsselskap eller et annet foretak som drev salgs- eller skjenkevirksomheten - måtte bevillingen overføres til foretaket, og dersom det var tale om et enkeltmannsforetak måtte bevillingen overføres til eieren av dette. Salgs- og skjenkestedene ble derfor pålagt innen 1. august 1998 å gi opplysninger om hvem som drev virksomheten og som bevillingen etter alkohollovens § 1-4b skulle overføres til, foruten opplysninger om hvem som var eiere eller ellers vesentlig involvert i virksomheten i henhold til § 1-7b. Dessuten ble

salgs- og skjenkestedene pålagt å utpeke hvem som skulle være styrer og stedfortreder.

Først i forbindelse med den nye bevillingsperioden som startet 1. juli 2000 - etter at det høsten 1999 var valgt nye kommunestyre - fikk alkohollovens nyordning full effekt. For å kunne avgjøre om vandelskravene er oppfylt må kommunen skaffe seg oversikt over alle dem som er implisert i virksomheten på en slik måte at de må oppfylle vandelskravene. Sosialdepartementet har - sammen med Nærings- og handelsdepartementet - utarbeidet et standardisert søknadsskjema for søknader om serverings- og skjenkebevillinger. I søknadsskjemaet skal det bli gitt opplysninger om navn, fødsels- eller organisasjonsnummer, skattekommune og adresse for den som søker om bevilling. Tilsvarende opplysninger skal det gis om de inntil tre største eiere med angivelse av eierandel - og dersom det finnes andre enn eierne som mottar en vesentlig del av virksomhetens avkastning skal de samme opplysninger gis om inntil to av disse med angivelse av hvilken tilknytning de har til virksomheten. Dersom søknaden gjelder skjenkebevilling - og ikke bare serveringsbevilling - skal det dessuten gis tilsvarende opplysninger om personer som på annen måte har vesentlig innflytelse over virksomheten. Endelig skal navn, adresse, fødselsnummer og skattekommune oppgis for styrer og stedfortreder - både for serveringsstedet og skjenkestedet dersom dette er forskjellige personer. Dersom noen av disse foretakene eller personene - bortsett fra styrer og stedfortreder for skjenkested - er eller har vært involvert i annen virksomhet i løpet av de siste 10 år, skal dette oppgis, med angivelse av hvilken virksomhet det gjelder. I enkelte kommuner kreves ytterligere opplysninger og dokumentasjon, f.eks. om styreformann og daglig leder, atkomstdokument og brukstillatelse for lokalene hvor virksomheten drives og tillatelser til drift fra brannvesen, næringsmiddeltilsyn mv.

4 Økonomiske vandelskrav

4.1 Lovendringen og bakgrunnen for den

Som nevnt stilte alkoholloven slik den opprinnelig lød i 1989 bare krav om at bevillingshaveren skulle være over 20 år og ikke måtte antas å ville misbruke salgs- eller skjenkeretten. Som vi har vært inne på i kapittel 3.1. hadde imidlertid gradvis strukturen innenfor næringene endret seg. Innenfor dagligvarehandelen overtok butikkjeder større deler av virksomheten. Og ikke minst når det gjaldt skjenkestedene skjedde det gjennomgripende endringer. I mange tilfelle ble skjenkestedene drevet - slik forholdet fremdeles er - av et spesielt opprettet driftsselskap som leide lokaler og inventar. Mange av disse driftsselskapene hadde imidlertid en tendens til raskt å gå konkurs. Tidligere innebar en konkurs ofte en katastrofe for eieren av skjenkestedet - økonomisk fordi eierens formue i stor grad var knyttet til skjenkestedet og ble trukket inn i konkursen, og menneskelig fordi skjenkestedet var eierens arbeidsplass og ikke sjelden hans eller hennes livsverk.

For mange av dem som sto bak de nye driftsselskapene var derimot etableringen og driften av skjenkestedet først og fremst en økonomisk investering, hvor formålet var å oppnå størst mulig fortjeneste. Skjenkestedet ble ofte tappet for penger, med den følge at det ble insolvent. Ved en konkurs var eierne av driftsselskapet mer eller mindre økonomisk skadesløse - fordi selskapet ikke hadde noen økonomiske verdier som kunne trekkes inn i konkursbehandlingen. Heller ikke utleierne av skjenkestedets lokaler og inventar led noe økonomisk tap fordi disse oftest hadde sikret seg forskuddsbetaling for leien, og raskt kunne leie skjenkestedet ut på nytt. Taperne var kreditorene - leverandørene som hadde levert varer på kreditt og særlig det offentlige som ikke fikk de skatter og avgifter de hadde krav på.

Fordi eierne av lokalene og driftsmidlene sjelden tapte på en konkurs i driftsselskapet, hadde de heller ikke noe imot at eierne av det konkursrammede driftsselskapet etablerte et nytt driftsselskap, som inngikk en ny leieavtale for de samme lokaler. Og dette nye driftsselskapet kunne uten særlige vanskeligheter skaffe en ny

bevillingshaver, i og med at kravet for å få skjenkebevilling bare var at de fant en person over 20 år som etter bevillingsmyndighetens vurdering måtte antas ikke å ville misbruke skjenkebevillingen. Eller driftsselskapet kunne før konkursen var et faktum overdra virksomheten til et nytt driftsselskap med de samme eiere - som fortsatte driften med den samme bevillingshaver som tidligere, men nå som ansatt i det nye driftsselskap. Også andre, mer innfløkte selskapskonstruksjoner ble benyttet. I enkelte tilfelle var de som sto bak driftselskapet de samme som sto bak det eiendomsselskapet som eide lokaler og inventar - og som leide dette ut til driftsselskapet mot en klekkelig leie. Eller eierne av driftsselskapet opprettet et selskap som leide lokaler og inventar av eieren, og lot dette selskapet fremleie lokalene til driftselskapet. Selv om driftsselskapet gikk konkurs, satt eiendomsselskapet eller fremleieselskapet - som hadde de samme eiere som driftsselskapet - tilbake med et solid overskudd.

Selv etablerte skjenkesteder ble omorganisert og drevet på denne måten. For eksempel ble en av Oslos eldste restauranter - Stortorvets gjæstgiveri - i perioden 1989-1997 drevet av til sammen seks driftsselskaper som samtlige gikk konkurs, og i samtlige tilfelle var det mistanke om tildels alvorlige straffbare forhold (Aftenpostens aftennummer 7. november 1997).

I disse tvilsomme skjenkestedene foregikk ofte også andre former for kriminalitet - dobbelt bokføring, svart arbeide og ulike former for skatte- og avgiftsunndragelser. I enkelte tilfelle hadde man også mistanke om at det foregikk skjenking av innsmuglede varer og narkotikaomsetning, foruten "hvitvasking" av svarte penger (Axelsen 1995). Som Sosialdepartementet uttrykte det i proposisjonen til lovendringen i 1997 (Ot prp nr 7 (1996-97):37):

"Forholdene i restaurantbransjen har endret seg de senere år. Antallet skjenkebevillinger har økt, og problemer med forskjellige former for kriminalitet er tiltakende, særlig økonomisk kriminalitet. Flere rapporter konkluderer med at deler av bransjen preges av utstrakt bruk av "svart" arbeid, annen skatte- og avgiftsunndragelse, "hvitvasking" av penger osv. Denne delen av bransjen preges også av stor "gjennomtrekk" f eks pga konkurser og overdragelser, noe som skaper praktiske vansker for bevillingsmyndighetene. De vanligste former for skatte- og avgiftsunndragelser er manglende innberetning av omsetning, manglende innbetaling av merverdiavgift og

investeringsavgift, manglende innbetaling av skattetrekk og arbeidsgiveravgift m m. Brudd på regnskapslovgivningen er også utbredt."

Mot denne bakgrunn ble det innført krav om vandel i forhold til økonomiske forhold. Ønsket var i større grad å kunne motvirke de lovbrudd og svikaktige forhold som hadde utviklet seg ved driften, særlig i skjenkestedene. Og som nevnt ble vandelskravene ikke lenger begrenset til å gjelde bevillingshaveren - dvs driftsselskapet der dette sto for driften - men utvidet til også å gjelde eierne av driftsselskapet og andre med vesentlige interesser i virksomheten. Ved lovendringen i 1997 ble det derfor i alkohollovens § 1-7b første ledd annet alternativ innført et krav om uklanderlig vandel i forhold til "skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen" for dem som var involvert i virksomheten på en slik måte at de falt inn under vandelskravet.

4.2 Kontrollen med vandelskravene

De viktigste av de skatter og avgifter salgs- og skjenkestedene er underlagt er ordinær inntekts- og formuesskatt foruten merverdiavgift (moms). Dessuten er skjenkestedene ifølge alkohollovens § 7-1 annet ledd pålagt et kommunalt bevillingsgebyr som fastsettes av bevillingsmyndigheten på grunnlag av omsetningens størrelse, men hvor avgiftssatsene er fastsatt av Sosialdepartementet - som vi vil komme tilbake til i kapittel 7.5. Dersom selvangivelse eller oppgave over moms- eller gebyrpliktig omsetning ikke er innlevert, eller forfalt skatt eller avgift ikke er betalt, kan følgelig dette gi grunnlag for å nekte bevilling.

Kommunen i egenskap av bevillingsmyndighet sitter imidlertid i regelen ikke selv inne med opplysninger om den økonomiske vandelen til bevillingssøkeren eller de andre som må oppfylle kravet om økonomisk vandel. Når det gjelder opplysninger om hvorvidt en person er straffet for de former for økonomisk kriminalitet som er nevnt i loven vil opplysninger fra politiet være viktige. Men fordi mange av de overtredelser som skjer på dette området ikke anmeldes til politiet, men avgjøres ved administrative sanksjoner som straffeskatt mv ilagt av vedkommende etat, er det bare disse etatene som sitter med informasjon om kravet til økonomiske vandel er oppfylt. På dette området er derfor

disse andre offentlige etater mer sentrale. Likningskontoret i kommunen mottar selvangivelsene og beregner inntekts- og formuesskatt - og har følgelig kunnskap om hvorvidt selvangivelsen er innlevert til rett tid og om den er godkjent. Kommunekassereren (kjemneren) har ansvaret for innkrevingen av skattene - og av bevillingsgebyrene - og sitter inne med opplysninger om hvorvidt disse er betalt. Fylkesskattekontoret mottar de avgiftspliktige oppgavene vedrørende moms og andre statlige avgifter - og har følgelig kunnskap om innberetningene er skjedd rettidig og har ansvar for å kontrollere at de er korrekte. Og skattefogdene krever inn disse statlige avgiftene - og har derfor opplysninger om avgiftene er betalt.

Ved avgjørelsen av hvorvidt det skal gis bevilling vil kommunen i regelen ha behov for opplysninger fra samtlige av disse etatene ved avgjørelsen av hvorvidt vandelskravene er oppfylt. Det er derfor i alkohollovens § 1-7 annet ledd bestemt at det kan innhentes uttalelse fra skatte- og avgiftsmyndighetene. Formuleringen er at det *kan* innhentes slik uttalelse, og ikke at det *skal* innhentes som det heter i forhold til politiet og sosialtjenesten. Og for at bevillingsmyndigheten uhindret skal få tilgang til slike opplysninger bestemmer alkohollovens § 1-15 første ledd at foruten politiet er også skatte- og avgiftsmyndighetene uten hinder av sin taushetsplikt pliktige til å gi de opplysninger som er nødvendige for bevillingsbehandlingen.

Dessuten er det i alkohollovens § 1-7 tredje ledd bestemt at kommunen kan pålegge søkeren å dokumentere opplysninger som er nødvendige for å kunne ta stilling til hvorvidt vandelskravene er oppfylt. I følge alkohollovens § 1-7b tredje ledd kan dessuten Sosialdepartementet gi forskrifter om innholdet i og dokumentasjonen av vandelskravene. Slike særlige forskrifter er riktig nok ikke gitt, men departementet har som nevnt - sammen med Nærings- og handelsdepartementet - utarbeidet et standardisert søknadsskjema for søknader om serverings- og skjenkebevillinger. I skjemaet skal skattekommunen oppgis for bevillingshaver - og dersom det gjelder en serveringsbevilling skal dessuten skatteattest vedlegges - for de tre største eiere og dessuten for inntil to personer som mottar en vesentlig del av virksomhetens avkastning. I enkelte kommuner kreves som nevnt også ytterligere informasjon og dokumentasjoner.

Til tross for de nye bestemmelser er mulighetene for at tvilsomme foretak og tvilsomme eiere kan bli gitt bevilling fremdeles til stede - fordi det kan by på problemer å få klarhet i de økonomiske og andre interesseforhold innenfor foretaket, ikke minst ved mer kompliserte selskaps- og eierforhold og bruk av stråmenn. Men mulighetene er vesentlig mindre enn tidligere, hvor det bare var bevillingshaveren som måtte oppfylle vandelskravene og hvor disse var begrenset til å gjelde vandel i forhold til alkohollovgivningen. Kommunen vil nå kunne nekte å gi bevilling til en person eller et foretak hvor interessentene tidligere har vært involvert i virksomhet på kanten av loven - med fiktive regnskaper, unnløst å betale skatter eller avgifter eller andre tvilsomme affærer. Ved kravet om uklanderlig vandel skal det imidlertid etter alkohollovens § 1-7b annet ledd ikke legges vekt på forhold som ligger mer enn 10 år tilbake i tiden.

4.3 Avgjørelsen av om vandelskravene oppfylt

Som nevnt vil opplysninger om hvorvidt den som søker om salgs- eller skjenkebevilling - og de andre som er vesentlig implisert i virksomheten og derfor må oppfylle vandelskravene - oftest bli innhentet fra andre myndigheter. Når det gjelder økonomisk vandel er det flere instanser som kan ha opplysninger: likningskontor, kommunekasserer (kemner), fylkesskattekontor og skattefogd. For å samordne disse etatenes arbeide på dette området har Skattedirektoratet utarbeidet et rundskriv (Ko nr 1/1999) med anbefalinger om hvordan informasjonsplikten overfor de kommuner som anmoder om opplysninger bør legges opp.

Skattefogdene skal ifølge rundskrivet ha ansvaret for å oppfylle opplysningsplikten. Dette skal skje på den måte at dersom likningskontoret, kommunekassereren eller fylkesskattekontoret får anmodning fra en kommune om å gi opplysninger om vandel med hjemmel i alkohollovens § 1-15 første ledd, skal de eventuelle opplysninger som vedkommende instans har oversendes skattefogden, som også skal innhente opplysninger fra de andre instanser og oversende et samlet svar til kommunen.

De uttalelsene som måtte bli innhentet fra andre myndigheter er bare rådgivende for kommunen ved avgjørelsen av om bevilling skal gis

eller ikke. Selv om politiet eller skatte- og avgiftsmyndigheten innstiller på at bevilling ikke bør gis - kan kommunen gi bevilling til tross for dette. I sin kommentar til lovens § 1-7b om bevillingshaveren og de andre som må oppfylle vandelskravet uttaler riktignok Sosialdepartementet (Rundskriv I-6/98:98):

"Vandelskravene skiller seg fra de hensyn bevillingsmyndigheten *kan* legge vekt på etter § 1-7a ved at bevillingsmyndigheten *plikter* å ta hensyn til vandelskravene. Vandelskravene etter § 1-7b kan karakteriseres som en terskel: Dersom de ansvarlige etter § 1-7b ikke tilfredsstiller vandelskravet, er det utelukket å gi bevilling."

Henvisningen til at kommunen har plikt til å ta hensyn til vandelskravene - og at dersom disse ikke er oppfylt skal bevilling ikke gis - synes å peke i retning av at det er visse objektive vandelskrav som må være oppfylt. Men dette er ikke tilfelle. Hverken loven eller forskriftene gir klare anvisninger på når vandelskravet er eller ikke er oppfylt. Dette innebærer at kommunen på skjønnsmessig grunnlag må vurdere hvorvidt det foreligger "uklanderlig vandel". Dette fremgår også litt senere i kommentaren, hvor det heter (Rundskriv I-6/98:100):

"Dersom bevillingsmyndigheten avdekker brudd på den nevnte lovgivningen [skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen], innebærer ikke dette at søknaden automatisk skal avslås. Det inngår i bevillingsmyndighetens frie forvaltningsskjønn å vurdere om det skal legges vekt på det konkrete regelbrudd i hvert enkelt tilfelle."

Hvorvidt vandelskravene er oppfylt eller ikke er det følgelig opp til kommunen å fastslå på grunnlag av en skjønnsmessig vurdering. Dette vil i en del tilfeller kunne skape uenighet og strid mellom de innstillende myndigheter på den ene side og kommunen på den annen. Dersom f eks politiet eller likningsmyndighetene konkluderer med at bevillingshaveren etter deres vurdering ikke oppfyller vandelskravet, vil de kunne se det som en desavuering dersom det til tross for dette gis bevilling.

Kommunen har imidlertid rett og plikt til å vurdere de opplysninger som gis av andre myndigheter på selvstendig grunnlag. I en sak som ble avgjort av Frostating lagmannsrett 9. februar 1995 ble eieren av et serveringslokale tilkjent en erstatning på kr 350.000 fra kommunen for tappt leieinntekt fordi leietakeren fikk avslag på en søknad om

skjenkebevilling, og derfor ikke ble i stand til å drive stedet. Begrunnelsen for avslaget var at kommunen hadde tatt hensyn til at lensmannen på uriktig grunnlag hadde uttalt at leietakeren ikke hadde uplettet vandel.

Selv om politiet og de andre myndigheter som kan eller skal uttale seg om vandelskravet er oppfylt måtte være grunnleggende uenige med bevillingsmyndigheten, har de imidlertid ingen mulighet for å få prøvd spørsmålet. De er ikke part i saken på en slik måte at de kan påklage avgjørelsen til fylkesmannen, og heller ikke på annen måte kan de innvirke på avgjørelsen.

Et annet spørsmål er hvor sterke bevis kommunen må ha for at det faktisk foreligger brudd på vandelskravene for at en søknad om bevilling skal kunne avslås. Dersom overtredelsen har ført til at en bevilling tidligere er inndratt, eller at vedkommende er straffet for overtredelsen, er bevisskravet oppfylt. Men også dersom det på annen måte kan dokumenteres at den som søker om bevilling - og de andre som vandelskravet retter seg mot - har overtrådt bestemmelsene, selv om dette ikke har ført til bevillingsinndragning eller straff, må bevillingssøknaden kunne avslås. I forarbeidene til lovendringen heter det at politiet i sin uttalelse om vandelspørsmålet - og derigjennom også kommunen ved sin avgjørelse av bevillingsspørsmålet - kan legge vekt også på (Ot prp nr 7 (1996-97):41):

"...opplysninger som ikke fremkommer av strafferegisteret, som f eks om vedkommende har vært under etterforskning, mistenkt i saker som er henlagt eller ikke endelig avgjort osv."

Å avslå en bevilling på et slikt grunnlag kan imidlertid være problematisk. Selv om vedkommende har vært mistenkt kan mistanken være grunnløs, og i så fall er vedkommendes vandel uplettet. Dersom bevillingssøknaden avslås på et slikt grunnlag, kan det føre til at kommunen ilegges erstatningsansvar, i hvert fall dersom det ikke sannsynliggjøres at mistanken var berettiget.

4.4 Konsekvensene av endringene

Innføringen av økonomiske vandelskrav ved lovendringen i 1997 førte i første omgang ikke til særlige endringer. Overføringen av bevillingene fra de personlige bevillingshavere som opprinnelig hadde fått dem, og til dem for hvis regning virksomheten ble drevet, som ble foretatt i forbindelse med at lovendringen trådte i kraft i 1998, skjedde som nevnt mer eller mindre automatisk. Noen vandelsprøving av bevillingshaveren, eierne eller andre med vesentlige økonomiske interesser i virksomheten ble ikke foretatt. Dersom kommunen mente at vandelskravene ikke var oppfylt, måtte bevillingen i tilfelle inndras etter bestemmelsene i alkohollovens § 1-8, jfr nedenfor under kapittel 11. Bare for nyetablerte salgs- og skjenkesteder - eller for dem hvor bevillingsperioden var satt kortere enn til fireårsperiodens utløp - var forholdet at de økonomiske vandelskrav måtte oppfylles.

Først ved bevillingsbehandlingen etter at de tidligere bevillinger utløp 30. juni 2000 fikk kravet om økonomisk vandel for fullt betydning. Men at søknader om bevilling ble avslått av denne grunn skjedde ikke særlig hyppig. Bare 6 av de 421 kommunene som besvarte spørreskjemaet ved undersøkelsen i 2001 oppga at de hadde avslått søknader om bevilling om salg av middels sterkt øl i 2000 pga at kravet om økonomisk vandel ikke var oppfylt, mens det samme gjaldt 27 kommuner når det gjaldt søknad om skjenkebevilling. Det var med andre ord bare 1,4 prosent av kommunene som hadde avslått en søknad om salgsbevilling, og 6,4 prosent som hadde avslått en søknad om skjenkebevilling av denne grunn. I alt var det 6 søknader om salgsbevilling og 66 søknader om skjenkebevilling som var avslått i disse kommunene pga manglende økonomisk vandel.

Denne relativt lave avslagsfrekvensen kan tolkes på flere forskjellige måter. En mulig forklaring er at den skyldes at søkere som ikke oppfylte kravet om økonomisk vandel - derunder eiere og andre som må oppfylle vandelskravene - unnlot å søke om bevilling, fordi de forsto at søknaden ikke ville bli innvilget. Med andre ord at lovendringen hadde medført en sanering blant de mer tvilsomme søkere - som var det man hadde tilsiktet. Flere av våre informanter var inne på at dette var en viktig konsekvens av det nye vandelskrav.

Men bak dette kan det også ligge en tilpasning til regelverket, ved at mer useriøse bakmenn som antok at de ikke ville få innvilget en søknad om bevilling, sørget for at andre med et uplettet rykte var dem som formelt sto bak søknaden. En viss indikasjon på dette er at i mange kommuner ble søkerne - dersom det var på tale om å avslå bevillingen fordi de økonomiske vandelskrav ikke var oppfylt - før den endelige søknadsbehandling gitt anledning til å endre søknaden. Dette førte i en del tilfelle til at søknaden ble trukket tilbake. Men i mange tilfelle var i den nye søknad de som ikke oppfylte vandelskravene avløst av andre personer. I enkelte tilfelle ble dette gjort ved et mer eller mindre reelt salg av aksjene i driftsselskapet til en tredjemann.

Den lave avslagsfrekvens kan imidlertid også skyldes at vandelskravene på dette området oppleves som vanskelige å praktisere. En beslutning om at vandelskravene ikke er oppfylt og søknaden derfor avslås, bygger på en skjønnsmessig vurdering av hvor alvorlige forholdene skal være for å begrunne et avslag. Ikke minst fordi disse bestemmelsene er nye, vil bevillingsmyndigheten kunne være i tvil om hvordan de skal tolkes, og derfor kanskje være tilbøyelig til å akseptere relativt betydelige avvik.

5 Vandel i forhold til alkohollovgivningen

5.1 Lovendringen og bakgrunnen for den

Etter alkoholloven slik den opprinnelig lød var det som nevnt stilt krav om at bevillingshaveren måtte antas ikke å ville misbruke salgs- eller skjenkeretten. Tatt i betraktning at formålet med bevillingsordningen er å sikre seg at alkoholomsetningen foregår i ordnede former, er dette et nærliggende krav. Tilsvarende vandelskrav har følgelig vært stilt til den som får bevilling så lenge vi har hatt en bevillingsordning.

Ved lovendringen i 1997 ble formuleringen av dette vandelskravet endret. Den nye § 1-7b om vandelskrav bestemte i første ledd første alternativ at bevillingshaveren - og de øvrige som vandelskravet er rettet mot - "må ha utvist uklanderlig vandel i forhold til alkohollovgivningen" og til "bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål". Denne endringen fra den tidligere ordlyden er ikke kommentert hverken i lovproposisjonen eller i de kommentarer som Sosialdepartementet har utarbeidet til loven.

Forklaringen er at endringen hadde sammenheng med at også inndragningsbestemmelsen i § 1-8 ble endret ved lovendringen i 1997 - som vi skal komme tilbake til i kapittel 11. Inntil lovendringen hadde inndragningsbestemmelsen omtrent samme ordlyd som den nye bestemmelse om vandelskrav for å få bevilling - nemlig at inndragning kunne skje dersom salget eller skjenkingen "ikke har skjedd i samsvar med loven eller bestemmelser truffet i medhold av denne" eller "ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av andre lover når bestemmelsene har sammenheng med denne lovs formål". Lovendringen i 1997 innebar følgelig at de forhold som kunne gi grunnlag for inndragning etter loven slik den tidligere lød, nå ble satt som krav til vandel for å få bevilling i § 1-7b. Å gjenta formuleringen i inndragningsbestemmelsen var derfor overflødig, og i den nye inndragningsbestemmelsen i § 1-8 ble det i stedet bestemt at inndragning kan finne sted dersom vandelskravene ikke lenger er oppfylt. Endringen var følgelig begrunnet i lovtekniske hensyn, og tilsiktet ikke noen realitetsendring i forhold til de vandelskrav som loven slik den opprinnelig lød, stilte på dette området.

5.2 Innholdet i vandelskravene

Hva innebærer det så ikke å ha utvist uklanderlig vandel i forhold til alkohollovgivningen og bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål? Dersom bevillingshaveren - eller de andre som omfattes av vandelskravet - i en tidligere bevillingsperiode har hatt bevilling og har overtrådt alkohollovens bestemmelser om utøvelsen av bevillingen, f eks ved salg eller skjenking til mindreårige, til overstadig berusede personer eller ved andre overtredelser gir dette grunnlag for å nekte bevilling. Også overtredelser av andre lovbestemmelser i relasjon til alkohol - ikke bare hjemmebrenning og smugling av alkohol som er straffbart etter alkoholloven, men også overtredelser som promillekjøring og ordensforstyrrelser på offentlig sted under beruselse - kan etter omstendighetene gi grunnlag for å nekte bevilling.

Henvisningen til alkohollovgivningen og bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål må imidlertid tolkes relativt snevert. Dette fremgår av en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling i forbindelse med en lovendring 24 juni 1994, da det i alkoholloven ble inntatt en bestemmelse om at gjentatt narkotikaomsetning på et skjenkested skulle kunne føre til inndragning av bevillingen. Sosialdepartementets standpunkt var at inndragning måtte kunne skje uten noen ytterligere hjemmel i loven (Ot prp nr 66 (1993-94):1):

"Departementet begrunnet sitt standpunkt med at lovgivningen mot narkotika og lovgivningen mot alkohol "har det samme ytterste formål". Begrunnelsen for tolkningen var derfor den nære sammenheng mellom alkohollovgivningens formål og formålet med narkotikalovgivning.

Justisdepartementet gikk imidlertid imot dette, og resultatet ble at det i stedet ble gitt en egen lovhjemmel for inndragning i alkohollovens § 1-8 tredje ledd.

Derimot kan lovbrudd utenfor alkohollovgivningen anses som manglende vandel i forhold til serveringsloven, hvor det i § 6 om de som må oppfylle vandelskravet heter at de ikke må "ha overtrådt bestemmelser i straffelovgivningen". I Nærings- og handelsdepartementets drøftelse av hvilke slike lovbrudd som kan gi grunnlag for nektelse av serveringsbevilling nevnes i lovforslaget bl a at "forbrytelser som f eks underslag, bedrageri, utroskap og tyveri" må kunne gi mulighet for dette. Og departementet fortsetter (Ot prp nr 55 1996-97:34)

"Voldskriminalitet er utbredt i tilknytning til deler av serveringsbransjen og omfattes av vandelskravet. Dette kan f eks dreie seg om vold i eller i tilknytning til serveringssteder, herunder vold av og mot dørvakter, men også andre former for voldskriminalitet vil kunne omfattes av vandelskravet."

Fordi en serveringsbevilling ikke er tidsbestemt - men gjelder til den eventuelt blir tilbakekalt eller opphører av andre grunner som død eller konkurs - vil imidlertid de som søker om skjenkebevilling, f eks når den tidligere bevilling utløper i forbindelse med at det er holdt kommunestyrevalg, oftest allerede ha serveringsbevilling. Nektelse av serveringsbevilling er derfor ikke aktuelt. I stedet må man gå til tilbakekalling av serveringsbevillingen pga manglende oppfyllelse av vandelskravene, noe som er et vesentlig mer inngripende tiltak enn å avslå en søknad om bevilling.

5.3 Konsekvensene av endringen

Ved bevillingsbehandlingen av samtlige søknader om bevilling etter at de tidligere bevillinger utløp 30. juni 2000, var det ingen kommuner som avslø søknader om salgsbevilling fordi vandelskravene i forhold til alkohollovgivningen ikke var oppfylt, mens 18 kommuner avslø i alt 20 søknader om skjenkebevilling på dette grunnlaget. Avslag på søknad av denne grunn var følgelig enda sjeldnere enn avslag på grunn av manglende økonomisk vandel.

Opplysningene om avslåtte søknader om salgs- eller skjenkebevilling kan imidlertid gi et noe misvisende bilde. I endel kommuner har enkelte søkere under behandlingsprosessen fått tilbakemelding om at søknaden

ikke ville bli godkjent på det foreliggende grunnlag, og har derfor valgt å trekke søknaden før den kom til endelig behandling. I Oslo kom det f eks opprinnelig inn 1.299 søknader, men bare 1.148 gjensto da søknadsbehandlingen startet. De øvrige 151 ble trukket tilbake av ulike grunner.

6 Skjønnsmessige hensyn ved bevillingssøknader

6.1 Lovendringen og bakgrunnen for den

Kravene om vandel tar sikte på å sikre at de som er implisert i virksomheten må antas lojalt å ville etterleve lovens regler. Men selv om vandelskravene er oppfylt, kan andre hensyn føre til at kommunen ønsker å avslå en søknad om bevilling. Det kan f.eks. tenkes at man ikke ønsker at en ungdomsklubb skal få skjenkebevilling - selv om skjenkingen begrenses til dem som er over lavalderen og forøvrig skjer på en forsvarlig måte - eller at man ikke ønsker alkoholomsetning i et strøk hvor berusede personer pleier å oppholde seg.

Opprinnelig ga alkoholloven av 1989 liten rettleiding om hvilke forhold det kunne legges vekt på ved avgjørelsen av en konkret bevillingssøknad. Den eneste anvisning loven ga var at det skulle innhentes uttalelse fra sosialtjenesten og politiet. Men det ble ikke sagt noe om hvilke av de innvendinger disse eller andre måtte ha, som kunne tas i betraktning ved avgjørelsen av bevillingssøknaden. I forarbeidene til bestemmelsen het det imidlertid (Ot prp nr 31 1988-89:37-38):

"Bevillingsvedtak etter alkoholloven er en skjønnsmessig forvaltningsavgjørelse. Dette innebærer at kommunen ut fra lovens formål skal utøve et alkoholpolitisk skjønn ved behandlingen av bevillingssøknader.

Det må trekkes liberale grenser for hvilke hensyn det kan legges vekt på. Det vises her til "Raadhusospits-dommen" referert i Rettstidende 1933 side 548. Det kan bl.a. ha den konsekvens at ulike hensyn blir tillagt vekt i ulike kommuner.

På den annen side synes det klart at de enkelte bevillinger ikke kan gjøres avhengig av betraktninger som er uten enhver forbindelse med alkoholpolitiske hensyn.

Eksempel på relevante kriterier kan være begrensning i antall ølutsalg, plassering av forretningen, muligheten til å øve kontroll med bevillingen, typen forretning og størrelsen av denne."

Raadhusospitsdommen, som det henvises til i proposisjonen, gjaldt en sak hvor hospiset ble nektet skjenkebevilling fordi det lå i tariffmessig

strid med de ansatte. I dommen drøftes imidlertid på et mer generelt grunnlag hvilken rett en kommune har til å nekte å gi skjenkebevilling, der det blant annet heter at (Rt 1933:549):

"...formannskapetets årlige gjennomgåelse og utstedelse av bevillinger i henhold til rusdrikkloven [må] anses som *utøvelse av en samfunnsmessig kontroll* såvel med de nye ansøkere som med dem som regelmessig år om annet får sin bevilling fornyet. Og det nærmere formål med denne kontroll, som ved rusdrikkloven er lagt under det kommunale selvstyre som en spesiell kommunal oppgave, er da klarligvis at man best mulig skal søke å unngå eller minske de ulemper som erfaringsmessig er knyttet til skjenking av alkohol - først og fremst for publikum, men dernest også for utsalgsstedenes betjening."

I Raadhushospitsdommen fant Høyesterett at kommunen hadde lagt vekt på hensyn som ikke hadde noe med "å unngå eller minske de ulemper som erfaringsmessig er knyttet til skjenking av alkohol" for publikum og betjening. Oslo kommune ble derfor dømt til å betale kr 15.000 i erstatning - som i datiden var et betydelig beløp. Men samtidig gjorde dommen det, slik det fremgår av premissene, klart at en kommune er i sin fulle rett til å nekte bevilling dersom dette gjøres ut fra alkoholpolitiske betraktninger.

I en senere avgjørelse gikk Høyesterett svært langt når det gjaldt hvilke hensyn kommunen kunne legge vekt på ved avgjørelsen. I en sak som ble avgjort i 1996 (Rt 1966:78-88) hevdet saksøkeren at avslag på en skjenkebevilling var gitt på et uriktig grunnlag, og forlangte erstatning av kommunen. Bakgrunnen var at kommunen hadde bestemt at det ikke skulle gis mer enn tre skjenkebevillinger i kommunen - noe saksøkeren aksepterte at kommunen hadde rett til. Saksøkeren aksepterte også kommunens vurdering av at bevilling burde gis til to andre søkere fremfor saksøkeren. Når det gjaldt den siste bevilling var det imidlertid flere søkere som kunne komme i betraktning - hvorav saksøkeren var en. Også denne bevillingen ble imidlertid gitt til en annen søker. I rådmannens begrunnelse for dette ble det henvist til næringsplanen som kommunen tidligere hadde vedtatt bl a med sikte på å styrke aktiviteten i bestemte deler av bygdesenteret, og rådmannen uttalte at "frå eit næringspolitisk omsyn og ut i frå næringsplanen sine intensjonar kan det tildelast skjenkeløyve til ein skjenkestad nord i gata" - hvor skjenkestedet til den som ble gitt bevilling var lokalisert.

Saksøkeren hevdet imidlertid at dette innebar at kommunestyret ved avgjørelsen hadde lagt utslagsgivende vekt på næringspolitiske - og ikke alkoholpolitiske - hensyn, og at dette følgelig var i strid med alkoholloven. Kommunen hevdet på sin side at dersom det var flere søkere som alle oppfylte lovens krav, måtte det være adgang til å legge vekt på andre saklige momenter som f eks næringspolitiske hensyn, under forutsetning av at disse hensyn bygger på objektive kriterier som er fastsatt uavhengig av den konkrete sak. Høyesterett ga sin tilslutning til dette siste. I dommen uttalte førstevoterende med tilslutning av flertallet av rettens medlemmer bl a (Rt 1966:85):

"Jeg finner det ikke tvilsomt at kommunen ved avgjørelsen av hvilken søker som skal tildeles den tredje skjenkebevillingen, hadde adgang til å legge vekt på ønsket om å skape et levende sentrum. Vektleggingen av at nordenden av Eidsgata er næringsmessig svekket, kan umiddelbart være mer problematisk å anse som relevant etter alkoholloven. Rådmannens bemerkning om dette må imidlertid sees i sammenheng med det som uttales om målsetningene i kommunens strategiske næringsplan. Det er tiltak nr 11 og 12 i planen som her er av interesse. Tiltak nr 11 er å starte et prosjekt "for ei meir heilskapleg sentrumsutvikling"...Tiltak nr 12 er å starte et prosjekt "for å skape eit meir levande sentrum og å auke trivselen i sentrum"."

Selv om Høyesterett derfor hadde åpnet for at kommunen i vid utstrekning kunne anvende skjønsmessige betraktninger ved bevillingstildelingen, hersket det samtidig en viss usikkerhet om på hvilket grunnlag bevilling kunne nektes. Dette førte til at en del kommuner var svært tilbakeholdne med å avslå søknader om salgs- eller skjenkebevilling. Selv om kommunen kunne ha motforestillinger mot å gi bevilling, var det lettere å innvilge enn å nekte, fordi man da i hvert fall var sikret mot rettssak og erstatningskrav.

For klarere å fastslå hvilke hensyn det kunne legges vekt på ved kommunenes skjønsmessige avgjørelse av bevillingsspørsmålet ble det ved endringen av alkoholloven i 1997 vedtatt en ny § 1-7a som fikk overskriften "Kommunens skjønnsutøvelse ved behandling av salgs- eller skjenkebevilling". I paragrafens første ledd heter det at ved avgjørelsen av om bevilling skal gis eller ikke, kan kommunen "blant annet legge vekt på antallet salgs- og skjenkesteder, stedets karakter, beliggenhet, målgruppe, trafikk- og ordensmessige forhold, næringspolitiske hensyn og hensynet til lokalmiljøet forøvrig." Men

denne oppregningen er som det fremgår ikke uttømmende - det som er nevnt er bare det kommunen "blant annet" kan ta hensyn til. Gjennom denne lovendringen må kommunene anses for å stå meget fritt i avgjørelsen av om en søknad om bevilling skal innvilges eller avslås.

6.2 Skjønsmessige hensyn som kan tillegges vekt

I lovproposisjonen ga Sosialdepartementet en utførlig drøftelse av hvilke hensyn som etter departementets oppfatning etter gjeldende rett kunne tillegges vekt - og som det følger også skulle være anledning til å vektlegge med hjemmel i den nye § 1-7a. Her heter det bl a (Ot prp nr 7 - 1996-97:33-34):

"Det er bl a anledning til å legge vekt på salgs- eller skjenkestedets beliggenhet, både i forhold til befolkningsgrunnlaget og de fysiske omgivelser. Således kan f eks en søknad om bevilling til salg av øl nektes fordi salgsstedet ligger i nærheten av en offentlig strand. Og en søknad om skjenkebevilling kan nektes ut fra nærheten til trafikkert vei, plassering mot fortau, nærhet til kirke, skole osv. Det kan også legges vekt på om kommunen ønsker alkoholfrie soner i kommunen, og at man ikke ønsker å kombinere alkoholbruk med ungdomsaktiviteter eller idrettsaktiviteter...

Det kan også legges vekt på andre samfunnsinteresser, som f eks om salgs- og skjenkestedet har lærlingeordning. Det kan i den forbindelse nevnes at Sivilombudsmannen i sak 345/90 la til grunn at hensynet til en gruppe personer som er kulturelt eller økonomisk viktige for kommunen, i dette tilfellet studenter, kan tillegges vekt ved tildeling av bevilling...

Salgs- eller skjenkestedets målgruppe kan også begrunne avslag, f eks fordi det tiltrekker seg ungdom, selv om disse er over 18 år...

Salgs- eller skjenkestedets karakter kan også tillegges vekt. Kommunen kan f eks avslå søknad om salgsbevilling for øl til et utsalg som etter kommunenes syn ikke kan kombineres med salg av alkohol. Kommunen kan videre bestemme at øl bare skal tillates solgt i butikker som utelukkende selger øl. Kommunen kan også bestemme det motsatte, nemlig at øl bare skal selges i dagligvarebutikker med bredt vareutvalg. Det kan videre legges vekt på om det søkes bevilling til skjenking på et spisested, dansested, overnattingssted osv. At stedet har eget kjøkken og at det er mulig å få mat i det vesentlige av åpningstiden kan være et relevant kriterium for å avgjøre om det reelt sett foreligger et spisested.

Det er også adgang til å ta hensyn til ønsket om at et begrenset antall skjenkebevillinger skal spres på steder av ulik karakter.

Stedets størrelse og innredning er hensyn som kan trekkes inn i vurderingen. Man kan f.eks. avslå å gi skjenkebevilling til et selvbetjeningssted eller til et sted som er så uoversiktlig at det kan være vanskelig å føre kontroll med skjenkingen...

Det kan legges vekt på hensynet til ro og orden i vid forstand. Dette innebærer at det er relevant å ta hensyn til om strøket generelt, eller skjenkestedet, tiltrekker seg kriminalitet, om det er særlig fare for trafikkproblemer, støy, voldsbruk osv."

En slik vid fortolkning av hvilke hensyn som kan begrunne at en salgs- eller skjenkebevilling avslås, innebærer at kommunen står svært fritt med hensyn til dette. Men fordi det i vedtaket skal fremgå hvilke forhold som har begrunnet avslaget, vil søkeren som har fått avslag kunne få prøvd spørsmålet om hvorvidt kommunen har lagt vekt på utenforliggende hensyn ved klage til fylkesmannen, jfr kapittel 12. Ved avgjørelsen av hvorvidt en bevilling bør avslås under henvisning til skjønnsmessige vurderinger vil sosialtjenestens og politiets vurderinger - som kommunen etter § 1-7 annet ledd er pliktig til å innhente - kunne være av vesentlig betydning.

At en bevillingssøknad avslås på grunn av skjønnsmessige forhold er vesentlig mer vanlig enn at den avslås pga manglende oppfyllelse av vandelskravene. I 2000 var i 24 kommuner (6 prosent) en søknad om salgsbevilling og i 63 (15 prosent) en søknad om skjenkebevilling avslått på grunn av dette. I alt ble 64 søknader om salgsbevilling og 112 søknader om skjenkebevilling avslått.

6.3 Tak for antall bevillinger

Ved endringen av alkoholloven i 1997 ble det i en ny § 1-7a inntatt en bestemmelse i annet ledd hvor det heter: "Kommunen kan beslutte at det ikke skal gis mer enn et bestemt antall bevillinger til salg og skjenking." Men selv om dette var en ny bestemmelse, hadde det allerede tidligere i rettspraksis vært fastslått at kommunene hadde en slik rett (jfr ovenfor Rt 1966:78-88).

Ved utgangen av 2000 var det 46 kommuner som hadde satt en øvre grense for antall salgsbevillinger for middels sterkt øl, mens 61

kommuner hadde satt dette for antall skjenkebevillinger. Andelen kommuner som på denne måten har satt tak for antall bevillinger har imidlertid vært svakt synkende i de senere år, slik det fremgår av tabell 3. Mens det i 1995 var 18 prosent av kommunene som hadde satt tak for salgsbevillingene og 19 prosent for skjenkebevillingene, har andelen sunket slik at det i 2000 var nede i henholdsvis 11 og 14 prosent. En spesiell form for tak – som imidlertid ikke er inkludert i disse tallene – er innføring av ølmonopol, jfr kapittel 7,2.

Det er stort sett små kommuner som benytter seg av adgangen til å sette tak på antallet salgsbevillinger, med Haugesund som unntak i 2000 - mens det er noe flere større kommuner som velger å sette tak for antall skjenkebevillinger, blant disse var Moss, Skien og Haugesund. Men tendensen har de senere år gått i retning av at de noe større steder som tidligere hadde satt tak, etter hvert har gått bort fra dette.

Tabell 3. Antall og prosent av kommunene som oppgir at de har satt tak for salgs- og skjenkebevillinger.

	Salgsbevillinger		Skjenkebevillinger	
	Antall	%	Antall	%
1995	75	18	80	19
1996	68	16	73	17
1997	62	14	63	14
1998	56	13	63	15
1999	59	14	65	15
2000	46	11	61	14

Disse tallene gjelder kommuner som har innført et generelt tak. Men kommunen kan også bestemme at det skal være et tak bare for visse områder av kommunen, og dette er ikke uvanlig. I Trondheim ble det i 2001 innført "tak" i bydelen Baklandet ved at det ble besluttet at nye skjenkesteder ikke skulle kunne etableres der, og en tilsvarende bestemmelse gjelder for Bergen for bydelene utenfor sentrum. I Stavanger er det satt tak for etablering av nye skjenkesteder innenfor et avgrenset område i Vågen/Torget/Skagen.

Det kan også settes tak for ulike typer av skjenkesteder. Man kan f eks bestemme at det ikke skal være mer enn et visst antall rene

skjenkesteder i form av puber eller barer i kommunen, men at det forøvrig ikke skal være noe tak på antall spisesteder med skjenkebevilling. Eller at det bare skal gis bevilling til skjenking av brennevin til et begrenset antall skjenkesteder, mens antallet skjenkesteder for vin og øl ikke er regulert. I hvilken utstrekning det er innført slike spesifiserte tak har vi ingen opplysninger om fra spørreskjemaundersøkelsen. Selv om det er grunn til å tro at dette ikke er særlig utbredt, finnes det eksempler på at man har satt tak for bestemte typer av skjenkesteder. I Bergen er det i retningslinjene for salgs- og skjenkebevillinger for perioden 1999-2003 satt tak på antall nattklubber - dvs skjenkesteder som først har anledning til å åpne kl 22.00, men med utvidet skjenketid til kl 03.00.

Dersom det er satt tak for antall bevillinger, kan nye bevillingssøknader uten videre avslås under henvisning til at taket er nådd. Kommunen kan også sette tak i løpet av bevillingsperioden. Dersom antallet salgs- eller skjenkesteder når et nivå hvor kommunestyret anser at en økning ut over dette er uheldig, kan det innføres et tak, med den følge at fremtidige søknader kan avslås. Men forutsetningen må være at beslutningen om å sette et tak ikke rammer enkeltsøknader som allerede er under behandling.

Selv om det inntil lovendringen i 1997 ikke fremgikk av loven at det var adgang til å sette tak for antallet bevillinger, var kjennskap til dette trolig utbredt i kommunene. Og det faktum at adgangen ble lovfestet synes ikke å ha ført til at flere kommuner har innført tak - forholdet er snarere at antallet er sunket etter lovendringen.

6.4 Personlig egnethet

Kommunen har også anledning til å foreta en skjønnsmessig vurdering av vedkommendes egnethet, selv om vedkommende formelt oppfylder vandelskravene. Ved lovendringen i 1997 ble det i alkohollovens § 1-7a første ledd annet punktum bestemt at det også kan legges vekt på om "bevillingssøker og personer nevnt i § 1-7b første ledd er egnet til å ha salgs- eller skjenkebevilling." Selv om vedkommende oppfylder vandelskravene, kan følgelig en søknad avslås under henvisning til at vedkommende likevel er "uegnet" til å inneha bevilling. I omtalen av

hva som kan gjøre en person uegnet til dette heter det bla i proposisjonen (Ot prp nr 7 - 1996-97:34):

"Vedkommende kan f eks ha rusproblemer eller alvorlige psykiske problemer. Det vil også etter omstendighetene være adgang til å legge vekt på vedkommendes evne til å håndtere forretninger."

I praksis er det imidlertid grunn til å tro at manglende personlig egnethet sjelden benyttes som avslagsgrunn.

6.5 Grensene for skjønn

Selv om kommunene har en meget vid adgang til ut fra skjønnsmessige vurderinger å avslå en søknad om salgs- eller skjenkebevilling, finnes det imidlertid visse begrensninger når det gjelder hvilke hensyn som kan tillegges vekt. Avgjørelsen av en bevillingssøknad er underlagt de alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper som gjelder generelt for kommunenes avgjørelser. Dersom kommunestyret ved avgjørelsen av bevillingsspørsmålet har lagt vekt på utenforliggende hensyn, dersom det er utvist vilkårlighet eller det har skjedd en urimelig forskjellsbehandling av søkerne, vil dette kunne føre til at avgjørelsen vil bli ansett for å være i strid med loven. Man kan ikke avslå en søknad fordi søkeren av en eller annen grunn er mislikt av kommunestyrets flertall - f eks fordi han eller hun tilhører en ekstrem politisk gruppering - eller bare innvilge bevillingssøknader fra søkere som tilhører samme politiske parti som kommunestyrets flertall. Også inhabilitet og feil i saksbehandlingen vil kunne føre til at et avslag vil kunne bli ansett for å være ugyldig. I så fall vil kommunen kunne pålegges å betale erstatning til den søker som urettmessig har fått avslag på sin bevillingssøknad, i likhet med saken som er referert ovenfor hvor kommunen hadde avslått en skjenkebevilling fordi lensmannen på uriktig grunnlag hadde uttalt at søkeren ikke hadde uplettet vandel.

Også forskjellsbehandling av søkere har ført til erstatningsansvar. I en sak som ble avgjort i Høyesterett 21. januar 1994 ble et selskap som drev et skjenkested tilkjent en erstatning på kr 1.750.000 fordi en søknad om utvidet skjenketid som nattklubb ble avslått. Begrunnelsen var at søknaden ikke var blitt vurdert på lik linje med andre, tilsvarende søknader.

Inhabet var ugyldighetsgrunn i en sak som ble avgjort av Agder lagmannsrett 24. mai 1994. Eieren av en restaurant ble tilkjent en erstatning på kr 150.000 på grunn av at det var satt begrensninger i åpningstiden ut over det som gjaldt for andre skjenkesteder. Vedtaket ble ansett ugyldig fordi en av naboene til skjenkestedet - som på grunn av naboskapet måtte anses inhabil i avgjørelsen - også satt i kommunestyret, og vedkommendes stemme hadde vært avgjørende for utfallet.

7 Bevillingstildelingen i praksis

7.1 Avslag på bevillingssøknader

Endringene i bestemmelsene om vandelskrav og lovfestingen av adgangen til å legge vekt på skjønnsmessige hensyn - som vi har omtalt i de tre foregående kapitler - var primært begrunnet i ønsket om å gi kommunene større mulighet for å luke bort bevillingshavere og andre vesentlige interessenter i salgs- og skjenkevirksomheten som av ulike grunner måtte anses uskikket til å inneha en bevilling. Dessuten ønsket man å tydeliggjøre adgangen til å avslå en bevilling dersom plasseringen av salgs- eller skjenkestedet ble ansett for å være uhensiktsmessig eller det ut fra andre skjønnsmessige vurderinger ikke var ønskelig å gi bevilling.

For å få rede på i hvilken utstrekning søknader om salg- og skjenkebevillinger var blitt avslått ble det som nevnt ved datainnsamlingen for 2000 stilt spørsmål om hvorvidt søknader om salg- eller skjenkebevillinger var avslått og i tilfelle på hvilket grunnlag. Tabell 4 gir en sammenstilling av antall søknader som ble avslått etter avslagsgrunn.

Tabell 4. Antall kommuner som oppgir at de har avslått søknader om henholdsvis salgs- og skjenkebevillinger i 2000 og antall avslåtte bevillinger fordelt på ulike avslagsgrunner.

	Salgsbevillinger		Skjenkebevillinger	
	Antall kommuner	Antall bevillinger	Antall kommuner	Antall bevillinger
Økonomisk vandel	6	6	27	66
Vandel vedr alkohol	0	0	18	20
Skjønnsmessige forhold	24	64	63	112
Andre grunner	20	..	14	..
Total	49	..	101	..

Note: I denne og de følgende tabeller betyr .. at opplysninger mangler.

Som det fremgår av tabellen - og som det er redegjort for foran - var avslag pga skjønnsmessige vurderinger den uten sammenlikning

vanligste avslagsgrunn, mens avslag pga manglende vandel i forhold til alkohollovgivningen var vesentlig sjeldnere. Begge disse avslagsgrunnene var i hovedsak hjemlet i alkoholloven også før lovendringen i 1997. En god del avslag kan imidlertid også tilbakeføres til manglende økonomisk vandel - en avslagsgrunn som ble innført ved lovendringen. Særlig gjaldt dette avslag på søknader om skjenkebevillinger.

I spørreskjemaet var det også spørsmål om bevillingssøknader var avslått av andre grunner, og de som svarte bekreftende ble bedt om å angi hva årsaken til avslaget var. Samtlige som benyttet dette svaralternativet unnlot imidlertid å angi noen grunn. Slike andre grunner kan være av ulik art. Det kan skyldes at kommunen har satt tak for antall bevillinger, og søknaden avslås fordi taket er nådd. Av de 20 kommunene som hadde avslått søknader om salgsbevilling av "andre grunner" var det 6 som hadde satt tak, mens det samme gjaldt 3 av de 14 kommunene som hadde avslått søknader om skjenkebevillinger. Søknader kan også avslås fordi det er satt et partielt tak begrenset til visse områder av kommunen eller for bestemte typer av skjenkesteder. En søknad om bevilling kan også avslås fordi søkeren anses uegnet til å inneha den med hjemmel i alkohollovens § 1-7a første ledd siste punktum. Og endelig kan det tenkes å være formelle feil ved søknaden, som, dersom de ikke rettes opp, kan føre til at den blir avslått.

Antall bevillinger som ble avslått av slike andre grunner ble det ikke stilt spørsmål om. Dersom vi forutsetter at antallet avslåtte bevillinger av slike grunner tilsvarer gjennomsnittet av antall avslag pga manglende vandel og skjønnsmessige hensyn - selv om dette er basert på ren gjetning - og ser antallet avslag i forhold til antallet innvilgede søknader om bevilling, vil dette innebære en avslagsfrekvens på 2,6 prosent når det gjelder salgsbevillinger og 3,4 prosent når det gjelder skjenkebevillinger. Selv om dette kanskje innebærer en underestimering av avslagsfrekvensen er det likevel klart at det er relativt få søknader som avslås.

Hvorvidt lovendringen i 1997 medførte at kommunene i større grad enn de ellers ville gjort avslå søknader om salgs- og skjenkebevillinger har vi imidlertid ikke mulighet for å belyse. Spørsmålet om avslag på søknader ble som nevnt første gang stilt ved datainnsamlingen for 2000. En sammenlikning med tidligere år måtte dessuten i så fall gjelde 1996,

som var forrige gang samtlige bevillinger utløp og det måtte søkes om nye bevillinger. Den eneste slutningen vi kan trekke er at i hvert fall de 6 salgs- og 66 skjenkebevillingene som ble avslått pga manglende økonomiske vandelskrav, trolig ville ha blitt innvilget dersom loven ikke hadde vært endret.

Det er imidlertid visse indikasjoner på at kravet om økonomiskandel kan ha ført til en viss sanering av de mest tvilsomme skjenkestedene. Flere av våre informanter i kommunene ga uttrykk for at kjennskap til vandelskravene var utbredt, og de som ikke oppfylte dem derfor avsto fra å søke om bevilling. Den mest nærliggende tolkning er at lovendringen i hvert fall til en viss grad har ført til noe mer ordnede forhold - særlig innenfor skjenkevirksomheten hvor forholdene har vært mest tvilsomme. Dette ga som nevnt også flere av våre informanter i kommunene uttrykk for. Dette betyr ikke at man gjennom kravet om økonomiskandel har klart å rydde fullstendig opp i forholdene, men det synes å ha ført til at det trolig er blitt noe vanskeligere for useriøse aktører å drive sitt spill.

7.2 Utviklingen i antall salgs- og skjenkesteder

Som det fremgår av tabell 5 har det vært små endringer i andelen kommuner som har gitt salgs- eller skjenkebevillinger før og etter lovendringen i 1997. I så og si samtlige av de kommuner som besvarte spørreskjemaet var det gitt slike bevillinger.

Når det gjelder utviklingen i antallet salgssteder for alkoholdrikker - som i hovedsak utgjøres av salgssteder for middels sterkt øl - har det vært en svak nedgang. Dette skyldes ikke at kommunene ble mer tilbakeholdne med å gi slike bevillinger, men kan tilbakeføres til en nedgang i antallet dagligvareforretninger. Ifølge en butikk telling foretatt av AC Nielsen Norge var det 4.441 dagligvarehandlere i Norge i 2000, mens antallet salgssteder for alkoholdrikker slik det fremgår av tabell 5 var 4.554. Dette innebærer at nær sagt enhver dagligvarehandler i Norge har bevilling til salg av øl.

Tabell 5. Antall og prosentandel kommuner som hadde gitt bevilling til salg og skjenking av alkoholdrikker, og antallet kommunale bevillinger til salgs- og skjenkesteder 1995-2000.

	Salg			Skjenking		
	Kommuner		Salgssteder Antall	Kommuner		Skjenkesteder Antall
	Antall	%		Antall	%	
1995	414	98	4.636	423	97	5.308
1996	420	99	4.788	417	98	5.636
1997	429	100	4.679	422	98	5.970
1998	418	99	4.568	412	97	6.061
1999	425	99	4.541	421	98	6.252
2000	417	99	4.554	412	98	6.355

Kilde: Rusmidler i Norge 2001.

Selv om det i det store flertall av tilfellene er dagligvarehandlere som gis bevilling til salg av middels sterkt øl, kan kommunen også velge andre ordninger. En mulighet er å opprette et kommunalt ølmonopol, hvor kommunen står bak driften i de utsalgssteder som opprettes. Kommunene kan også velge å gi bevillingen til private ølmonopol - hvor bevillingen gis til en privatperson eller et selskap under forutsetning av at utsalget bare skal selge øl, eventuelt sammen med mineralvann. I 2000 var det 25 kommuner - stort sett mindre kommuner på Vestlandet - som hadde innført ølmonopol, derav 8 kommuner med kommunale og 17 kommuner med private ølmonopol. Tidligere var det også enkelte noe større bykommuner som hadde ølmonopol - bl a Molde, Kristiansund og Tromsø. De siste årene har antallet kommuner med ølmonopol variert noe rundt tallet for 2000, men uten noen klar tendens til økning eller nedgang i antallet. At det er kommunalt eller privat ølmonopol i kommunen trenger imidlertid ikke bety at all ølomsætning skjer gjennom disse - i enkelte kommuner er sentrumshandelen monopolisert, mens det er gitt ordinær bevilling til dagligvarehandlere i utkantstrøk i kommunen.

I motsetning til antallet salgssteder har antallet skjenkesteder vist en klar økning - fra 5.308 i 1995 til 6.355 i 2000. Tallene tyder imidlertid på at det ble opprettet noen flere skjenkesteder i treårsperioden før lovendringen trådte i kraft, enn i treårsperioden etter. I de tre årene fra 1995 til 1997 økte antallet skjenkesteder med 809. I de tre årene fra 1998 til 2000 - etter at lovendringen hadde trådt i kraft - økte antallet bare med 385. Den lavere stigningstakten kan skyldes at lovendringen -

bl a ved kravene om økonomisk vandel - kan ha spilt inn når det gjelder nyetablering av skjenkesteder. Men det kan like gjerne skyldes at man etter hvert begynner å nærme seg metningspunktet for antall skjenkesteder.

Forskjellen kan imidlertid også skyldes utenforliggende forhold. For det første er det som nevnt enkelte kommuner som ikke har gitt opplysninger om antallet skjenkesteder i kommunen, noe som trekker tallene ned. For 2000 gjaldt dette 14 av landets 435 kommuner. Men fordi det ikke er de samme kommunene som unnlater å svare fra år til annet, har vi mulighet for å anslå hvor mye dette betyr. Av de kommunene som ikke svarte i 2000 svarte 12 i 1999, og disse oppga da at de hadde til sammen 57 salgssteder for middels sterkt øl og 74 skjenkesteder. De 2 resterende kommunene – som hverken svarte i 1999 eller 2000 - svarte imidlertid i 1998, da de oppga at de hadde til sammen 7 salgssteder og 4 skjenkesteder.

Like viktig er det imidlertid at det som i en kommune defineres som ett salgs- eller skjenkested som krever én bevilling, i en annen kommune kan oppfattes som flere salgs- eller skjenkesteder som derfor krever flere bevillinger. En salgs- eller skjenkebevilling gjelder ifølge alkohollovens § 3-1 annet ledd siste punktum og § 4-2 tredje ledd for "et bestemt lokale". Særlig når det gjelder skjenkebevillinger vil det kunne oppstå tvil om det er tale om ett eller flere lokaler. I Sosialdepartementets kommentar til alkoholloven heter det om bestemmelsen (Rundskriv I-6/98:150):

"Skjenkebevillinger må knyttes til et bestemt angitt lokale. Hvis virksomheten flytter til andre lokaler, faller den bort. Det kan foretas innskrenkninger i lokalene eller mindre utvidelser til tilstøtende lokaler uten ny bevillingssøknad. Derimot vil det ikke lenger være det samme lokalet dersom virksomheten flytter fra en etasje til en annen i samme bygg. En vesentlig utvidelse av lokalene krever at ny bevillingssøknad behandles."

Selv om Sosialdepartementet har en forholdsvis snever definisjon av hva som skal anses som et skjenkested som krever en egen bevilling, har mange kommuner åpenbart en videre definisjon. Og uklarheten med hensyn hva som er ett eller flere lokaler - og hvorvidt det skal gis en eller flere skjenkebevillinger - har derfor ført til tildels store variasjoner mellom kommunene. Dersom det er flere skjenkesteder med samme

eier i samme eiendom, er det i mange kommuner praksis at det gis én bevilling som omfatter samtlige skjenkesteder. Særlig når det gjelder skjenkebevillinger til hoteller er dette svært vanlig - det gis f eks en skjenkebevilling som både omfatter en bar i underetasjen, en kafé i gateetasjen og en restaurant i en annen del av bygningen. Selv om dette må anses som tre ulike skjenkelokaler - og det derfor etter loven og forskriftene synes mest naturlig at hver av dem gis hver sin skjenkebevilling - gir de fleste kommuner bare en bevilling som dekker samtlige skjenkelokaler. I en kommentarutgave til alkoholloven - som er spesielt beregnet på bevillingshavere - heter det også (Aubert 2001:23):

"Det er en klar praksis for at skjenkesteder som ligger på samme gårds- og bruksnummer, kan behandles som ett skjenkested med én bevilling dersom samme eier står bak. Unntaksvis kan det være naturlig å benytte to bevillinger dersom skjenkestedene ikke har samme ledelse. I praksis vil eierne kunne bestemme om de forskjellige enhetene skal operere under samme bevilling eller om de skal ha flere bevillinger ved å avgjøre om de skal ha forskjellige styrere og stedfortredere."

I andre kommuner blir begrepet lokaler tolket svært snevert. I tilfelle hvor det er en terrasse i tilknytning til et innendørs skjenkested - men hvor skjenkestedet innendørs ofte benyttes til lukkede selskaper og gjestene på terrassen i disse tilfellene følgelig ikke har adgang til skjenkestedet innendørs - anses terrassen i enkelte kommuner som et eget skjenkested som må ha egen skjenkebevilling.

Definisjonen av hva som er ett skjenkested synes dessuten å ha undergått endringer i en og samme kommune før og etter lovendringen i 1997, slik at en sammenlikning over tid kan være problematisk. En illustrasjon av dette gir tabell 6 som viser antallet skjenkebevillinger i noen større byer 1995-2000.

Tabell 6. Antall skjenkebevillinger i utvalgte byer 1995-2000.

	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Tromsø
1995	757	140	156	122	130
1996	815	157	159	116	151
1997	865	176	169	127	160
1998	958	250	175	132	72
1999	960	260	183	125	76
2000	915	261	189	153	..

Note: I denne og de øvrige tabeller betyr .. at opplysninger mangler.

Som det fremgår av tabellen var det en relativt sterk økning i antallet skjenkebevillinger i Oslo og Bergen fra 1997 til 1998 - en økning som trolig tildels må tilbakeføres til at det som inntil 1997 ble ansett for ett skjenkested som krevde én bevilling, etter lovendringen ble ansett som flere skjenkesteder. Forholdet i Tromsø er omvendt - den sterke nedgangen fra 1997 til 1998 skyldes at det som tidligere ble sett på som flere skjenkesteder som krevde egen bevilling ble omdefinert til ett skjenkested med én bevilling. I oppgavene fra Tromsø har man på denne bakgrunn også oppgitt antallet skjenkelokaler i tillegg til antall bevillinger, hvor antallet skjenkelokaler ble oppgitt til 142 i 1998, 151 i 1999 og 150 i 2000.

Tallene over antall skjenkesteder er også noe misvisende, fordi noen av dem kan være stengt i deler av året selv om bevillingen gjelder for hele året, som vi har vært inne på i kapittel 2.3. Bevillinger for en enkelt anledning eller benyttelse av ambulerende bevillinger telles heller ikke med. Men selv om talloppgavene over antall salgssteder, og særlig antall skjenkesteder, er usikre, har dette ingen stor betydning for vårt formål. Selv om talloppgavene ikke er helt pålitelige, gir de utvilsomt et tilnærmet korrekt bilde av utviklingen, både fordi bortfallet av kommuner er svært lite - i 2000 da det var på høyest lå det på 3,4 prosent - og fordi det er grunn til å tro at definisjonen av et salgs- eller skjenkested innenfor den enkelte kommune i hovedtrekk er den samme fra år til år.

7.3 Omsetningsformene for ulike alkoholdrikker

Ved behandlingen av en søknad om bevilling skal kommunen ikke bare avgjøre hvorvidt det skal gis salgs- eller skjenkebevillinger eller ikke, men også hvilke alkoholdrikker bevillingen skal omfatte. Den eneste begrensning i dette er at det ikke er adgang til å beslutte at sterkere alkoholdrikker skal kunne selges eller skjenkes uten at det også gis bevilling til å selge eller skjenke svakere alkoholdrikker. En kommune kan derfor ikke gi salgsbevilling til Vinmonopolet, uten at det også gis salgsbevilling for middels sterkt øl. Det kan heller ikke gis skjenkebevilling for brennevin, uten at denne også omfatter vin og øl, eller skjenkebevilling for vin uten at denne også omfatter øl. Et unntak fra dette er imidlertid at en skjenkebevilling som omfatter brennevin og/eller vin ikke trenger omfatte sterkøl. Det er tilstrekkelig at den gjelder middels sterkt øl.

Spørsmålet om hvilke alkoholdrikker bevillingen skal omfatte gjelder imidlertid ikke salgsbevillinger, i og med at alle alkoholdrikker med unntak av middels sterkt øl bare kan selges av Vinmonopolet, og salgsbevilling for andre enn Vinmonopolet følgelig bare kan omfatte middels sterkt øl. Imidlertid er det prinsipielt ikke noe i veien for at det gis bevilling til bare salg av vin og sterkøl eller bare sterkøl til Vinmonopolet. Men forutsetningen er i så fall at Vinmonopolet søker om en slik begrenset bevilling, og dette har ikke forekommet etter at alkoholloven trådte i kraft i 1990. Tidligere fantes det imidlertid enkelte vinmonopolutsalg som bare solgte vin (mens sterkøl fremdeles ble omsatt av dagligvarehandlere med bevilling).

Når det gjelder skjenking har derimot kommunen flere valgmuligheter. Kommunen kan f.eks. bestemme at det bare skal kunne skjenkes øl og vin eller bare øl i kommunen. Og selv om det gis bevilling for skjenking av brennevin, vin og øl, eller vin og øl, kan den som nevnt begrenses til bare å omfatte middels sterkt øl, og ikke sterkøl.

Tabell 7. Antall og prosentandel kommuner etter ulike kombinasjoner av skjenkebevillinger 1996-2000.

	Øl, vin og brennevin		Vin og øl		Bare øl		Ingen bevilling	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%
1996	339	80	74	17	2	.	11	3
1997	364	85	51	12	2	.	13	3
1998	361	85	48	11	2	.	12	3
1999	371	86	48	11	2	.	8	2
2000	380	90	32	8	0	0	9	2

Note: I denne og de øvrige tabeller betyr .. at opplysninger mangler, og . at tallet er mindre enn 0,5.

Tabell 7 viser utviklingen når det gjelder antall kommuner som har gitt ulike former for skjenkebevillinger fra 1995-2000 - bortsett fra at det for 1995 ikke foreligger slike data. Som det fremgår av tabellen har det vært en utvikling i retning av at stadig flere av kommunene har gitt bevilling også til skjenking av brennevin. Mens det i 1996 var 80 prosent av kommunene som hadde gitt slik bevilling, var andelen i 2000 steget til 90 prosent - og det synes ikke å ha skjedd noe brudd i denne utviklingen etter lovendringen i 1997. I dag er det ingen av de kommuner som har gitt skjenkebevillinger, som utelukkende har gitt bevilling til skjenking av øl.

At det i en kommune er gitt adgang til å skjenke både øl, vin og brennevin betyr ikke at alle som gis bevilling nødvendigvis gis anledning til å skjenke samtlige typer av alkoholdrikker. For det første kan det være skjenkesteder som bare ønsker å skjenke øl, eller øl og vin, og følgelig bare søker om slik begrenset skjenkebevilling. Men kommunen har også adgang til å begrense en bevilling, selv om søknaden gjelder fulle skjenkerettigheter. Dersom f eks et skjenkested er innrettet mot et ungt publikum - eller ligger i et utsatt strøk - kan man finne grunn til ikke å gi skjenkebevilling for brennevin.

At en skjenkebevilling begrenses til bare å gjelde øl selv om søknaden omfatter øl og vin - eller bare vin og øl selv om det også søkes om skjenking av brennevin - kan i visse tilfelle skyldes at kommunen er i tvil om skjenkestedet fullt ut vil etterleve vilkårene for en skjenkebevilling. Men i stedet for å avslå en søknad om bevilling - som i visse tilfelle kan fortone seg som for drastisk - velger man den mindre utvei å begrense bevillingen. Dersom tvilen viser seg å være

ubegrunnet, kan man senere etter søknad utvide skjenkeretten til også å omfatte den eller de alkoholdrikker som det ikke ble gitt bevilling for.

Tabell 8. Antall skjenkesteder for alkohol fordelt på bevillingskombinasjoner 1995-2000.

	Øl, vin og brennevin		Vin og øl		Øl		Total Antall
	Antall	%	Antall	%	Antall	%	
1995	2.512	47	2.589	48	207	4	5.380
1996	3.019	54	2.424	43	193	3	5.636
1997	3.473	58	2.339	39	158	3	5.970
1998	3.613	60	2.304	38	144	2	6.061
1999	3.965	63	2.213	35	134	2	6.252
2000	4.311	68	1.939	31	104	2	6.355

Samtidig med at antall kommuner som har gitt bevilling til skjenking av alkoholdrikker har økt, har også antall bevillinger vist en sterk økning. Og denne økningen er - som det fremgår av tabell 8 - langt sterkere enn økningen i antall kommuner med bevillinger skulle tilsi, noe som skyldes at det i den enkelte kommune er gitt stadig flere bevillinger.

Når det gjelder hvilke alkoholdrikker som det er gitt bevilling til å skjenke, finner vi ikke overraskende at antallet og andelen som er gitt fulle skjenkerettigheter har vært sterkt økende. Mens det i 1995 var 47 prosent av skjenkebevillingene som også omfattet brennevin, var andelen i 2000 steget til 68 prosent. Tilsvarende har det vært en nedgang i andelen bevillinger som var begrenset til å gjelde bare øl eller øl og vin. Økningen i det absolutte antall skjenkesteder synes imidlertid å være noe svakere etter lovendringen enn tidligere.

I endel kommuner er det gitt nærmere bestemmelser om at bare visse typer av skjenkesteder skal gis bevilling til skjenking av brennevin. I Trondheim har f eks bystyret i "Retningslinjer for tildeling av kommunale salgs- og skjenkebevillinger" av 30. april 1998 bestemt at bevilling til skjenking av brennevin bare skal gis til spiserestauranter, danserestauranter, hoteller og selskapslokaler for sluttede selskaper. I retningslinjene er begrepene spise- og danserestauranter nærmere definert - spiserestauranter skal bl a ha fast ansatt kokk med fagbrev og kjøkken som kan tilberede mat fra grunnen av, mens danserestauranter

må ha levende musikk. I mange kommuner kan brennevin ikke serveres utendørs.

Den liberaliseringen som har skjedd når det gjelder å gi bevillinger er imidlertid ikke begrenset til kommunene. Også når det gjelder bevillinger til Vinmonopolet - hvor Sosialdepartementet avgjør hvor mange bevillinger som skal gis - har det vært en relativt sterk økning, ikke minst i de aller seneste årene. Mens det i 1965 - etter kommunesammenslåingene i begynnelsen av 1960-årene - var 30 kommuner (6 prosent) som hadde vinmonopolutsalg som solgte brennevin, var tallet i 2000 steget til 101 (23 prosent), mens antallet brennevinsutsalg steg fra 57 til 141. Særlig sterk har økningen vært i de aller seneste år. Mens det i 1997 var 114 vinmonopolutsalg i landet, økte tallet i 1998 til 120, i 1999 til 130 og i 2000 som nevnt til 141.

7.4 Bevillingsperiodens lengde

Det er ikke bare ved å gi eller avslå en bevilning at kommunene kan regulere omsetningsforholdene. I forbindelse med søknadsbehandlingen skal kommunen også beslutte for hvor lang tid bevillingen skal gjelde. Selv om det normale er at salgs- og skjenkebevillinger gis for hele fireårsperioden mellom to kommunevalg, kan kommunen fastsette en kortere bevillingsperiode. En kortere bevillingsperiode kan gjelde for samtlige bevillinger i kommunen, eller bare for enkelte av bevillingene. Som det fremgår av tabell 9 var det forholdsvis få kommuner som generelt hadde fastsatt en kortere bevillingsperiode enn 4 år. Og det synes også som antallet har vært synkende fra 1998 til 2000, som er de årene vi har opplysninger om dette. Mens 36 kommuner oppga at de hadde fastsatt en kortere bevillingsperiode for salg av middels sterkt øl i 1998, var antallet sunket til 25 i 1999 og til 22 i 2000. Tilsvarende gjelder for skjenking av brennevin hvor antallet sank fra 40 i 1998 til 21 kommuner i 2000, og for skjenking av øl og vin hvor antallet sank fra 40 til 20.

Av de 22 kommunene som hadde satt en kortere bevillingsperiode i 2000 var bevillingsperioden i 8 kommuner satt til 1 år, i 11 kommuner til 2 år, mens 3 kommuner ikke oppga lengden av bevillingsperioden. Gjennomgående er det i relativt små kommuner bevillingsperioden generelt er begrenset. Unntaket i 2000 var Drammen og Lillehammer

hvor bevillingsperioden for alle skjenkesteder var satt til henholdsvis 2 og 1 år. For samtlige kommuner gjaldt at man ikke sondret mellom de ulike alkoholdrikker - dersom man hadde begrenset bevillingsperioden gjaldt dette for all skjenking i kommunen uansett alkoholdrikkenes art.

Tabell 9. Antall og prosent av kommunene som oppga at de hadde en bevillingsperiode på mindre enn 4 år.

	1998		1999		2000	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%
Salg av øl	36	9	25	6	22	5
Skjenking:	..	..	..	..	22	5
derav brennevin	40	9	26	6	21	5
derav øl og vin	40	9	27	6	20	5

Note: I denne og øvrige tabeller betyr .. at opplysninger mangler.

I tillegg til de kommunene hvor bevillingsperioden generelt var satt til et kortere tidsrom enn 4 år, var det i en del kommuner satt et kortere tidsrom for enkelte salgs- eller skjenkesteder. Vi har bare opplysninger om dette for 2000, hvor dette gjaldt for et eller flere av salgsstedene i 5 kommuner, og i 24 kommuner for enkelte av skjenkestedene. Dette vil kunne være hensiktsmessig dersom man er i tvil om en søker bør få bevilling, men hvor nektelsesgrunnene ikke er helt åpenbare. Det kan f.eks. gjelde et skjenkested som har restanse med hensyn til å betale skjenkeavgift eller andre avgifter, eller som har skjenket i strid med loven, men uten at overtredelsene er så alvorlige at de åpenbart bør føre til at bevillingssøknaden avslås. I disse tilfellene kan man gi en tidsbegrenset bevilling, og ved utløpet av bevillingsperioden foreta en fornyet vurdering. Av de større byene var det imidlertid bare Oslo som benyttet seg av slike tidsbegrensede bevillinger.

At man setter bevillingsperioden til mindre enn 4 år - enten generelt eller for enkelte salgs- eller skjenkesteder - har den fordel at kommunen i løpet av fireårsperioden, når bevillingen utløper, har anledning til på nytt å vurdere om det fortsatt skal gis bevilling. Dersom bevillingen er gitt for hele fireårsperioden må den derimot inndras dersom kommunen mener at betingelsene ikke lenger foreligger. En inndragning er imidlertid et vesentlig mer inngripende tiltak enn å nekte å gi ny

bevilling, og det skal derfor i praksis normalt mer til for å inndra bevillingen.

Viktigere er det imidlertid at kommunen når det er spørsmål om å gi bevilling, også kan ta hensyn til skjønsmessige momenter etter alkohollovens § 1-7a, som ikke kan benyttes som inndragningsgrunn. En inndragning av en bevilling kan nemlig bare begrunnes i at vandelskravene ikke lenger er oppfylt - som vi skal komme tilbake til i kapittel 11 - og ikke med at hensynet til f eks "trafikk- og ordensmessige forhold, næringspolitiske hensyn og hensynet til lokalmiljøet forøvrig" gjør inndragning nødvendig. Slike hensyn kan bare tillegges vekt i forbindelse med bevillingstildelingen. Ved at bevillingsperioden settes kortere enn fire år, har kommunen følgelig mulighet til ved den nye bevillingsbehandlingen å legge vekt på skjønsmessige forhold.

Et illustrerende eksempel på dette er saken mot restauranten "Baronen & Baronessen" i Oslo. Restauranten var en av dem som ved bevillingsbehandlingen i 2000 bare ble gitt bevilling i ett år. Etter en skyteepisode sommeren 2001 - og fordi det ifølge politiet også ellers var knyttet mye vold og uro til gjestene i og utenfor restauranten - besluttet næringssetaten i Oslo å innstille på at skjenkebevillingen ikke skulle fornyes. Under saksbehandlingen ble det imidlertid påvist at vold og uro generelt var utbredt også i tilknytning til mange andre skjenkesteder i samme sentrumsområde - og ved et av disse andre skjenkestedene hadde det også funnet sted et drap. Det ble imidlertid likevel besluttet å nekte skjenkebevilling til restauranten. Men fordi de øvrige skjenkesteder i samme område hadde fått bevilling for hele fireårsperioden, kunne man vanskelig gripe inn overfor disse, selv om man hadde ønsket det. Dette måtte i så fall skje ved inndragning av bevillingen. Men fordi det ved en inndragning etter alkoholloven normalt ikke er anledning til å legge vekt på skjønsmessige hensyn som kravet til ro og orden, ville dette by på vesentlig større vanskeligheter.

7.5 Salgs- og skjenkegebyrer

I alkohollovens § 7-1 er det bestemt at for hver salgs- og skjenkebevilling skal det betales en årlig avgift til kommunen. Også

etter alkoholloven av 1927 måtte bevillingshaverne betale avgift for salgs- og skjenkebevillingene, men avgiften tilfalt ikke kommunen, men det statlige Edruskapsfondet, som skulle benyttes til "bekjempelse av drikkeondet". I forbindelse med den nye alkoholloven ble imidlertid fondet avviklet, og det ble bestemt at gebyret skulle tilfalle kommunen. En begrunnelse for dette var at alkoholloven av 1989 i § 1-9 påla kommunene å føre kontroll med salgs- og skjenkestedene, og gjennom gebyrene ble kommunene "tilført midler som bl. a. kan nyttes til å øke kontrollen med hvordan bevillingene blir utøvet" (Ot prp nr 31 1988-89:26).

Ifølge alkohollovens § 7-1 slik den opprinnelig lød skulle kommunestyret fastsette en årlig avgift "under hensyn til den inntekt rettigheten kan antas å gi innehaveren, og innenfor de rammer som fastsettes i forskrifter gitt av departementet." I omsetningsforskriften som ble gitt samtidig med den nye lov i 1989, ble det overlatt til kommunene selv å fastsette salgs- og skjenkegebyrene innenfor en nedre og øvre grense – hvor gebyret for salg av middels sterkt øl kunne settes fra kr 300 til kr 12.000 og for skjenking fra kr 600 til kr 24.000.

Ordningen med at kommunene sto fritt med hensyn til å fastsette gebyrene førte imidlertid til tildels store forskjeller mellom de enkelte kommuner. Også for salgs- og skjenkesteder innenfor den enkelte kommune kunne avgiftsfastsettelsen fortone seg som urettferdig, idet kommunestyrets skjønnsmessige vurdering av "den inntekt rettigheten kan antas å gi innehaveren" ville kunne falle ulikt ut for salgs- og skjenkesteder som ut fra den faktiske inntekt burde blitt pålagt samme gebyr.

Ved lovendringen i 1997 ble § 7-1 endret, og det ble bestemt at bevillingsgebyret skulle fastsettes "i forhold til omsatt mengde alkoholholdig drikk". I den nye omsetningsforskriftens kapittel 11 ble gebyret fastsatt til kr 0,16 per vareliter ved salg av øl, og ved skjenking kr 0,31 for øl, kr 0,73 for vin og 2,71 for brennevin - dog ikke under kr 1.000 for salg og kr 3.000 for skjenking. Når gebyrperioden er omme skal bevillingshaveren sende inn oppgave over hva den faktiske omsetning har vært, og ut fra dette skal det foretas etterberegning og etteroppgjør. For bevilling som gjelder skjenking ved en enkelt bestemt anledning eller ambulerende bevilling er gebyret på inntil kr 200 per gang. Forskriften fastsetter her bare den øvre grense for gebyret - og det er

opp til kommunen selv å fastsette gebyret innenfor denne beløpsgrensen, slik at beløpet kan variere fra at det er gratis og opp til maksimumsbeløpet.

Fra ordningen med salgs- og skjenkegebyrer til kommunene ble innført fra og med 1990 er det innhentet opplysninger om størrelsen på beløpet, slik det fremgår av tabell 10. Tabellen viser at det har vært en relativt jevn økning i beløpets størrelse gjennom 1990-årene, men at lovendringen i 1997 synes å ha ført til en lavere vekst i gebyrene enn i tidligere år. Mens økningen de tre siste år før lovendringen - fra 1994 til 1997 - var på 31 prosent, var den de tre årene etter lovendringen - fra 1997 til 2000 - på 7 prosent, til tross for økningen i antall skjenkesteder. Den utvidede adgang til bevillingsløs skjenking som ble innført i 1997 - og som har ført til at antallet bevillinger gitt for en enkelt bestemt anledning og antallet ambulerende skjenkebevillinger har gått ned – kan være medvirkende til nedgangen.

Tabell 10. Salgs- og skjenkegebyrenes samlede størrelse i millioner kroner, og endring i beløpets størrelse over tid (1990=100) 1990-2000.

	Beløpets størrelse	Endring
1990	30,3	100
1991	35,1	116
1992	39,3	129
1993	42,2	139
1994	43,4	143
1995	48,0	158
1996	51,1	169
1997	56,7	187
1998	58,1	192
1999	61,7	204
2000	60,7	200

Hevingen av minstegebyrene i 1997 - fra kr 300 til kr 1 000 for salg og fra kr 600 til kr 3.000 for skjenking - har imidlertid både fra næringsdrivende og fra enkelte kommuner blitt kritisert, til tross for at den samlede økonomiske belastning av gebyrene synes å ha blitt redusert. Det er blitt anført at forhøyelsen innebærer en urimelig belastning for mange mindre salgs- og skjenkesteder i utkantstrøk og også for andre salgs- eller skjenkesteder med en beskjeden omsetning av alkoholdrikker. Minimumsgebyrene omregnet etter det gebyr som betales per vareliter innebærer at et salgssted må selge 6 250 liter øl

eller et skjenkested skjenke nær 10 000 liter øl før det dekker minstegebyrene. I Stortingets spørretime 3. november 1999 ble det på denne bakgrunn hevdet at mange små butikker og kafeer i distriktene hadde følt seg tvunget til å si opp sine bevillinger etter at minstegebyret ble hevet.

For å belyse dette spørsmålet ble kommunene ved datainnsamlingen i 2000 - som gjaldt året 1999 - stilt en del spørsmål omkring minstegebyret. I alt var det 98 kommuner (23 prosent) som oppga at de i 1999 hadde registrert klager når det gjaldt minstegebyrets størrelse, mens 72 kommuner (17 prosent) anførte at det var grunn til å tro at minstegebyrets størrelse hadde avholdt interessenter fra å søke om bevilling. Av disse oppga 6 kommuner (1 prosent) at dette gjaldt for salgsbevillinger, mens 71 kommuner (17 prosent) oppga at det gjaldt skjenkebevillinger. Kommunene ble også stilt spørsmål om det fantes salgs- eller skjenkesteder som hadde sagt opp bevillingen etter at minstegebyret var innført. I alt var det 79 kommuner (18 prosent) som svarte bekreftende på spørsmålet.

Det ble også stilt spørsmål om kommunens holdning til spørsmålet om minstegebyr. Et flertall av kommunene - 229 (54 prosent) - hadde imidlertid ikke noen bestemt oppfatning. Av de øvrige ga 113 kommuner (26 prosent) uttrykk for at minstegebyret måtte være minst på det nivå det var satt til i forskriften, mens 62 kommuner (15 prosent) ga uttrykk for at det var satt for høyt. Dessuten var det 24 kommuner (6 prosent) som ga andre svar - de fleste at minstegebyret for salg var satt for lavt til å dekke utgiftene ved bevillingsbehandlingen.

Det samlede innbetalte gebyrbeløp i 1999 ble som nevnt oppgitt å være på kr 61,7 millioner kroner. Det ble også stilt spørsmål om hvor stort beløp som var anvendt til salgs- og skjenkekontroll som ble oppgitt til å utgjøre 18,0 millioner kroner. Ved den tilsvarende undersøkelse i 1997 ble det i tillegg stilt spørsmål om hvordan gebyrbeløpet var anvendt. Det var 74 prosent av kommunene som oppga at gebyret helt eller delvis var anvendt til salgs- og skjenkekontroll, 68 prosent oppga forebyggende rusmiddelarbeid, 26 prosent behandlings- og hjelpetiltak og 18 prosent til andre formål i kommunen.

8 Fastsettelse av salgs- og skjenketider

8.1 Bakgrunnen for lovendringen

Inntil lovendringen i 1997 fantes det ingen klare grenser i alkoholloven når det gjaldt innenfor hvilke tidspunkt alkoholdrikker kunne omsettes. Det eneste unntak fra dette var at det i lovens § 3-4 var bestemt at salg fra vinmonopolets utsalgssteder bare kunne skje hverdager fra kl 8.30 til kl 18.00, bortsett fra dager før søn- og helligdager hvor salget skulle opphøre kl 13.00. Innenfor disse tidspunktene skulle åpningstiden fastsettes av Sosialdepartementet. Dessuten var det i alkohollovens § 4-4 bestemt at skjenking av brennevin kunne skje fra kl 13.00 til 24.00, men - i motsetning til det som gjaldt salg fra vinmonopolets utsalgssteder - kunne kommunen forlenge skjenketiden for brennevin.

Når det gjaldt salg av middels sterkt øl - og til 1993 også sterkøl som inntil da ble solgt av dagligvarehandlere - bestemte alkohollovens § 3-7 at dette kunne selges i den vedtatte åpningstid for salgsstedet. Åpningstiden var regulert i lov av 26. april 1985 nr 20 (som nå er avløst av åpningstidsloven av 26. juni 1998 nr 43) som regulerte åpningstiden for alle typer av salgssteder, derunder også de salgssteder som solgte øl. Ifølge loven av 1985 var det opp til kommunestyret å fastsette åpningstidene for salgsstedene. Men dersom salgsstedene ønsket det, kunne de ha åpent mellom kl 06.00-22.00 på hverdager, og kommunestyret hadde ikke anledning til å begrense åpningstiden innenfor dette tidsrommet. Derimot kunne kommunestyret forlenge åpningstiden, noe som etter hvert ble vanlig i en del kommuner. Som hovedregel skulle dessuten salgsstedene ha lukket på søn- og helligdager - men kommunestyret kunne dispensere også fra dette når spesielle forhold tilsa det - og søndagsåpent ble innført i en del større kommuner i forbindelse med julehandelen.

At salgstidene for middels sterkt øl i utgangspunktet var knyttet til åpningstiden for salgsstedet - samtidig som det skjedde en gradvis utvidelse av de faktiske åpningstidene ved at stadig flere dagligvarehandlere holdt åpent lenger utover ettermiddagen og kvelden - førte til at det i mange kommuner kunne selges øl fra tidlig morgen til sent på kveld. Alkoholloven åpnet riktig nok for at kommunestyret

kunne innskrenke salgstiden for øl - selv om forretningen ellers var åpen - og en god del kommuner benyttet seg av denne adgangen. Men i flertallet av kommunene - og i særdeleshet i de største kommunene - ble denne adgangen ikke benyttet. Dessuten ble det i enkelte kommuner gitt adgang til å ha søndagsåpent før jul, og dersom ikke kommunestyret uttrykkelig bestemte noe annet ble middels sterkt øl også omsatt på disse søndagene. I 1997 - som var det siste år disse reglene gjaldt - var omsetning av øl på søndager før jul tillatt i 12 av landets kommuner, stort sett i store bykommuner.

Etter alkoholloven slik den opprinnelig lød fulgte også skjenketiden for øl og vin åpningstiden for vedkommende skjenkested. Åpningstiden ble regulert av hotelloven av 3. juni 1983 nr 52 (som nå er avløst av serveringsloven av 13. juni 1997 nr 54) som i § 15 bestemte at det i forskrifter kunne gis bestemmelser om lukningstidene. Med hjemmel i denne bestemmelsen var lukningstidene fastsatt i forskrift om orden og lukningstider for overnattings- og serveringssteder av 1. juli 1983 nr 1137, hvor det i § 5 var bestemt at serveringssteder skulle holdes lukket fra kl 01.00 til kl 06.00. Fra klokken seks om morgenen til klokken ett om natten kunne de imidlertid ha åpent om de så måtte ønske, og dessuten kunne kommunen når det forelå særlige grunner gi tillatelse til å åpne tidligere og lukke senere. Og i mange kommuner skjedde det en liberalisering av åpningstidene for skjenkestedene - på samme måte som for salgstidene for dagligvareforretningene - som førte til at mange skjenkesteder holdt åpent til ut på morgensiden, og enkelte var også døgnåpne.

I åpningstiden kunne skjenkestedene fritt servere øl og vin. Når det gjaldt skjenketiden for brennevin var denne som nevnt i utgangspunktet fastsatt i alkoholloven, hvor det i § 4-4 første ledd var bestemt at skjenking bare kunne finne sted mellom kl 13.00 og 24.00. Men kommunestyret kunne forlenge skjenketiden for brennevin ut over kl 24.00, uten at det var satt noen grenser for hvor lenge forlengelsen kunne vare - bortsett fra at den ikke kunne forlenges ut over skjenketiden for andre alkoholdrikker som ble skjenket på vedkommende skjenkested. I praksis innebar dette at det kunne tillates også å skjenke brennevin til kl 06.00 om morgenen, idet det nye skjenkedøgn - og forbudet mot å skjenke før kl 13.00 - ble fastsatt til å starte da. Den eneste begrensning var at det ifølge alkohollovens § 4-4 fjerde ledd var forbudt å skjenke brennevin på søndager, 1. og 17. mai,

nyttårsdag, langfredag, første påskedag, Kristi himmelfartsdag, første pinsedag og første juledag og på stemmedagen for stortings-, fylkestings- og kommunevalg, og dette kunne kommunestyret ikke dispensere fra. Dersom man strengt skulle følge lovens ord, ville dette bety at man på lørdager og dager før de nærmere spesifiserte dagene måtte avslutte skjenkingen senest kl 24.00, og omvendt kunne begynne skjenking etter kl 24.00 natt til mandag. Fordi dette var en lite praktisk ordning innførte man begrepet ”skjenkedøgn” som varte inntil kl 06.00 påfølgende natt.

At alkoholloven ikke ga noen klare regler for når salg og skjenking av alkohol kunne finne sted - bortsett fra at åpningstidene for vinmonopolutsalgene, og på enkelte punkter også skjenketidene for brennevin, var lovregulert - ble ansett for uheldig. Når det gjaldt skjenking uttalte departementet (Ot prp nr 7 1996-97:95):

"...at erfaringene viser at ordningen der skjenketiden for øl og vin i utgangspunktet reguleres av åpningstidsbestemmelser etter hotelloven er uoversiktlig og lite hensiktsmessig. Etter departementets syn er det behov for å gjøre reglene for fastsetting av skjenketiden klarere ved å regulere disse direkte i alkoholloven".

Ved lovendringen i 1997 ble det derfor i alkoholloven fastsatt tidsbegrensninger også for når salg av middels sterkt øl og skjenking av alkoholdrikker kunne finne sted. I tillegg til ordinære salgs- og skjenketider - som gjelder dersom kommunestyret ikke har vedtatt noe annet - er det også satt yttergrenser for hvor lenge salgs- og skjenketidene kan utvides.

8.2 Salgstidene

Når det gjelder salg av de alkoholdrikker som selges av vinmonopolet - brennevin, vin og fra 1993 også sterkøl - var det som nevnt allerede i alkoholloven slik den opprinnelig lød, innført tidsbegrensninger. Disse ble opprettholdt ved lovendringen i 1997, og fastslår at salg etter lovens § 3-4 første ledd bare kan skje fra kl 08.30 til kl 18.00 på vanlige hverdager og til kl 15.00 på dager før helligdager, bortsett fra dagen før Kristi Himmelfartsdag. Innenfor disse tidsrammene fastsettes ifølge loven åpningstiden av Sosialdepartementet, men dette er nå delegert til

Vinmonopolet selv. På søn- og helligdager, 1. og 17. mai, jul-, nyttårs-, påske- og pinseaften og på stemmedagen for stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg er salg forbudt. Den eneste endringen i disse bestemmelsene ved lovendringen i 1997 var at salgsforbudet ble utvidet til også å gjelde stemmedagen for folkeavstemninger vedtatt ved lov.

For salg av middels sterkt øl ble den ordinære salgstid i alkohollovens § 3-7 første ledd ved lovendringen i 1997 fastsatt til fra kl 08.00 til kl 18.00 på vanlige hverdager og til kl 15.00 på dager før søn- og helligdager, bortsett fra dagen før Kristi Himmelfartsdag. Dette innebærer at de ordinære salgstidene på vinmonopolet og for middelsterkt øl er de samme, med unntak av at salget av middelsterkt øl kan starte en halv time før salget på vinmonopolet. I likhet med det som gjelder salg gjennom vinmonopolet er også salg av middelsterkt øl forbudt på søn- og helligdager, på 1. og 17. mai og på stemmedager, men derimot ikke på dagen for jul-, nyttårs-, påske- og pinseaften.

Når det gjelder salg av middelsterkt øl - men derimot ikke salg fra vinmonopolet - kan imidlertid kommunestyret etter alkohollovens § 3-7 annet ledd forlenge salgstiden utover den ordinære salgstid, men ikke lenger enn til kl 20.00 på vanlige hverdager og til kl 18.00 på dager før søn- og helligdager.

Kommunestyret kan også innskrenke salgstiden innenfor det tidsrom som loven fastsetter, og det kan også bestemme at salg av øl skal være forbudt på enkelte dager eller enkelte tider av dagen. Kommunestyret kan f.eks. bestemme at øl bare skal kunne selges mellom kl 10.00 og 14.00, at det ikke skal kunne selges på lørdager eller ikke i lunsjtiden mellom kl 11.00 og 13.00. Men dersom det er vinmonopolutsalg i kommunen kan etter § 3-7 fjerde ledd salgstiden for middels sterkt øl ikke settes kortere enn åpningstiden for vinmonopolutsalgene i kommunen. Som følge av dette systemet kan lørdagslukning eller forbud mot salg innenfor det tidsrom hvor vinmonopolet har åpent, følgelig ikke fastsettes i kommuner med vinmonopolutsalg.

Bestemmelser om utvidelse eller innskrenking av salgstiden for middels sterkt øl - eller at salg ikke skal kunne finne sted på bestemte tider av dagen eller på bestemte ukedager - kan enten gjelde for samtlige salgssteder i kommunen eller bare for enkelte av dem. Dersom det

fastsettes en særskilt salgstid bare for ett eller noen av salgsstedene i kommunen, må imidlertid dette begrunnes ut fra de skjønnsmessige hensyn som er nevnt i alkohollovens § 1-7a, som kommunen kan legge vekt på ved avgjørelsen av om bevilling skal gis eller ikke.

8.3 Skjenketidene

Ved lovendringen i 1997 ble også skjenketidene regulert i loven. Den ordinære skjenketid for brennevin - som også var regulert i loven slik den opprinnelig lød i 1989 - ble i alkohollovens § 4-4 første ledd opprettholdt uendret fra kl 13.00 til kl 24.00. Det ble imidlertid ved lovendringen innført adgang til å skjenke brennevin også på søndager, noe som inntil da hadde vært forbudt. For øl og vin ble det innført en ordinær skjenketid fra kl 08.00 til kl 01.00. Det eneste unntaket fra dette er at på overnattingssteder kan øl og vin - men ikke brennevin - etter § 4-4 åttende ledd skjenkes til overnattingsgjester uhindret av disse tidsbestemmelsene.

Kommunestyret kan imidlertid etter § 4-4 annet ledd utvide skjenketiden innenfor visse grenser. For øl og vin kan det bestemmes at skjenking skal kunne skje fra kl 06.00 om morgenen, og for samtlige alkoholdrikker kan skjenketiden forlenges frem til kl 03.00. Mellom kl 03.00 og kl 13.00 er imidlertid ifølge § 4-4 fjerde ledd all skjenking av brennevin forbudt, og når det gjelder øl og vin mellom kl 03.00 og kl 06.00. For brennevin gjelder dessuten etter § 4-4 sjette ledd at skjenking er forbudt på stemmedagen for stortingsvalg, fylkestingsvalg, kommunestyrevalg og lovbestemte folkeavstemninger.

Kommunestyret kan også etter § 4-4 annet ledd fastsette at skjenketiden skal være kortere enn de grenser loven stiller opp.

Utvidelser eller innskrenkninger i skjenketiden kan fastsettes for samtlige skjenkesteder i kommunen, eller begrenses til å gjelde et eller flere bestemte skjenkesteder. Dersom begrensningene bare gjelder ett eller noen skjenkesteder i kommunen, må dette på samme måte som ved salgsbevillinger begrunnes ut fra alkoholpolitiske eller andre hensyn som nevnt i alkohollovens § 1-7a.

Ved lovendringen i 1997 ble det dessuten i § 4-4 syvende ledd innført en bestemmelse om at konsum av alkohol som er skjenket i den tillatte skjenketid, må opphøre senest 30 minutter etter utløpet av skjenketiden. Bakgrunnen for bestemmelsen er at åpningstiden for vedkommende skjenkested - som er regulert med hjemmel i serveringsloven - ikke trenger falle sammen med skjenketiden. At skjenkesteds åpningstid er lenger enn skjenketiden - noe som ofte vil være tilfelle - førte tidligere til uklarhet om gjestene umiddelbart før skjenketidens slutt kunne bestille alkoholdrikker som de ble sittende å drikke langt utover skjenketidens avslutning. For å avklare dette ble grensen på 30 minutter innført.

8.4 Salgs- og skjenketidene i praksis

Innskrenkninger eller utvidelser i salgstiden for middels sterkt øl ut over det som åpningstidsloven tidligere og alkoholloven nå fastsetter som normal salgstid er ikke uvanlig. Inntil lovendringen i 1997 kunne som nevnt øl normalt selges inntil kl 22.00, dersom salgsstedet valgte å holde åpent så lenge – og enda lenger dersom kommunen med hjemmel i åpningstidsloven hadde forlenget åpningstiden. At salgstiden for øl fulgte salgsstedets åpningstider dersom ikke annet var bestemt, førte til at det i mange kommuner var fastsatt innskrenkninger i salgstidene for øl, slik det fremgår av tabell 11. Da normaltiden for salg av øl fra og med 1998 ble satt til inntil kl 18.00, endret situasjonen seg dit hen at mange kommuner utvidet salgstiden for øl i forhold til normaltiden.

Som det fremgår av tabellen hadde åpningstidslovens liberale åpningstidsbestemmelser inntil lovendringen i 1997 ført til at det i mange kommuner var innført innskrenkninger i salgstiden for øl - slik at forretningene selv om de hadde åpent og kunne selge andre varer, ikke hadde adgang til å selge øl. Det ble ikke stilt spørsmål til kommunene om salgstiden var utvidet, fordi et slikt spørsmål ikke var relevant. Forretningene kunne som nevnt selge øl så lenge de var åpne, dersom ikke kommunen bestemte noe annet, og det var følgelig ikke aktuelt med noen utvidet salgstid for øl.

Tabell 11. Antall kommuner som oppgir at de har innført generelle innskrenkninger eller utvidelser av salgstiden for middelsterkt øl, eller innskrenkninger eller utvidelser bare for enkelte salgssteder 1996-2000.

	Innskrenkninger				Utvidelser			
	Generelt		Enkelte		Generelt		Enkelte	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%
1996	165	39	..	..	..	..	..	..
1997	136	31	..	..	..	..	..	..
1998	46	11	11	3	169	40	25	6
1999	46	11	7	2	186	44	34	8
2000	30	7	7	2	212	51	25	6

Note: I denne og øvrige tabeller betyr .. at opplysninger mangler

Alkoholovens bestemmelser etter lovendringen i 1997 - som regulerte salgstidene for middels sterkt øl - har ført til at det i mange kommuner fra 1998 er innført utvidelser av salgstiden i forhold til normaltiden, ved at det er adgang til å utvide salgstiden frem til kl 20.00 på vanlige hverdager og til kl 18.00 på dager før søn- og helligdager, som er alkoholovens maksimumsgrenser. Dette gjelder med noen få unntak i så og si samtlige av de noe større byer og tettsteder i landet. Ut over disse tidspunktene er det ikke adgang for kommunestyret til å gi dispensasjon. Omvendt er behovet for innskrenkninger i salgstiden vesentlig sjeldnere i og med innføringen av ordinære salgstider, og slike innskrenkninger er stort sett bare innført i endel mindre kommuner.

Selv om vi ikke har data som kan belyse dette, er det grunn til å tro at lovendringen i 1997 har ført til en reduksjon i salgstidene for middels sterkt øl. I omtrent halvparten av kommunene er salgstiden nå frem til lovens normaltid kl 18.00, mens den resterende halvparten har forlenget den til kl 19.00 eller 20.00. Før lovendringen var salgstiden for øl i rundt en tredjedel av kommunene innskrenket i forhold til åpningstidsloven, men de fleste av disse hadde åpent frem til kl 18.00. For de øvrige to tredjedeler av salgsstedene fulgte salgstidene for øl åpningstiden for salgsstedet. Selv om det er grunn til å tro at de fleste av disse salgsstedene stengte kl 18.00, var det en ikke ubetydelig andel som hadde åpent vesentlig lenger, og noen av disse til relativt sent på kvelden.

Bestemmelsene om skjenketid for brennevin ble som nevnt ikke endret ved lovendringen i 1997, bortsett fra at det ble åpnet adgang til å skjenke brennevin også på søndager - og noen endringer av betydning

når det gjaldt å begrense eller utvide skjenketiden skjedde ikke etter at loven var trådt i kraft, slik det fremgår av tabell 12. Omtrent like mange kommuner hadde utvidet skjenketidene i forhold til lovens normaltider før 1988 som etter at bestemmelsene var endret fra og med 1988.

Derimot ble det ved lovendringen i 1997 innført tidsbegrensninger for skjenking av øl og vin – som tidligere ifølge hotelloven normalt hadde vært tillatt frem til kl 01.00. For skjenking av øl og vin oppsto derfor en ny situasjon fra 1998 - da endringene i alkoholloven trådte i kraft, og normaltiden for skjenking ble redusert til kl 24.00. Mens mange kommuner tidligere hadde vedtatt innskrenkninger i skjenketiden - samtidig som det ikke var noe behov for utvidelser i og med at skjenkestedene kunne servere øl og vin så lenge de var åpne - endret dette seg ved innføringen av lovbestemte skjenketider. Antallet kommuner som begrenset skjenketiden sank sterkt, mens svært mange kommuner i stedet åpnet for utvidet skjenketid, slik det fremgår av tabell 12.

Tabell 12. Antall kommuner og prosentandel av samtlige kommuner som oppgir at de har innført generelle innskrenkninger eller utvidelser av skjenketiden, eller innskrenkninger eller utvidelser bare for enkelte skjenkesteder 1996-2000.

Brennevin:	Innskrenkninger				Utvidelser			
	Generelt		Enkelte		Generelt		Enkelte	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%
1996	..	..	..	..	152	36	161	38
1997	..	..	..	..	152	35	170	39
1998	6	1	8	2	129	31	98	23
1999	17	4	14	3	138	32	105	25
2000	12	3	11	3	176	42	93	22
	<hr/>							
Øl:	Innskrenkninger				Utvidelser			
	Generelt		Enkelte		Generelt		Enkelte	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%
1996	118	28	..	..	..	..	..	..
1997	116	27	..	..	..	..	..	..
1998	29	7	26	6	139	33	112	27
1999	39	9	34	8	152	36	108	25
2000	43	10	34	8	190	45	95	23

Note: I denne og øvrige tabeller betyr .. at opplysninger mangler.

Som det fremgår av tabellen var det før lovendringen noe i overkant av en fjerdedel av kommunene som hadde innskrenket skjenketiden generelt i forhold til åpningstiden for skjenkestedet, som etter hotellovens normaltid var frem til kl 01.00, mens det bare var rundt en tiendedel som hadde innskrenket skjenketiden etter at alkoholoven hadde satt normaltiden for skjenking ned til kl. 24.00. Derimot var det i overkant av en tredjedel av kommunene som etter innføringen av normaltid i 1998 utvidet skjenketiden generelt. Før lovendringen var en slik utvidelse ikke aktuelt, i og med at skjenketiden fulgte åpningstiden for skjenkestedet.

Skjenketider som avviker fra normaltiden kan - som vi har vært inne på ovenfor - fastsettes generelt for kommunen, men det kan også fastsettes bare for enkelte skjenkesteder. Dette kan gjelde et eller flere bestemte, spesifiserte skjenkesteder. Mer vanlig er det å sondre mellom ulike typer av skjenkesteder slik at f eks spiserestauranter har adgang til å holde oppe lenger enn puber, eller ved at skjenketiden varierer mellom ulike deler av kommunen hvor skjenkesteder i sentrum har lengre skjenketider enn utenfor sentrum. I Oslo er det f eks bestemt at skjenking i serveringssteder i sentrum og trafikkområder utenfor sentrum skal opphøre kl 03.00, mens skjenking i skjenkesteder utenfor sentrum og trafikkområder skal opphøre kl 01.00, bortsett fra at serveringssteder utenfor boligstrøk på individuell basis skal kunne gis anledning til å holde åpent til kl 03.00. I Bergen er skjenketiden for øl og vin på vanlige ukedager til kl 01.00, mens den i helgene er utvidet til kl 02.00. For brennevin er skjenketiden til kl 00.30 både hverdager og i helger. Et unntak er imidlertid de skjenkestedene som har bevilling som nattklubb som kan skjenke samtlige alkoholdrikker til kl 02.30 på hverdager og til kl 03.00 i helgene. Liknende bestemmelser finnes i mange andre kommuner. Det er f eks ofte gitt kortere skjenketider for uteserveringssteder enn andre serveringssteder.

Som det fremgår av tabell 12 er slike innskrenkninger og i særdeleshet utvidelser av alkoholovens skjenketider for nærmere bestemte skjenkesteder eller typer av skjenkesteder relativt hyppige. Omtrent en fjerdedel av kommunene har utvidet skjenketiden for bestemte skjenkesteder, mens i underkant av en tiendedel har begrenset den.

9 Særlige vilkår for bevillingene

9.1 Lovendringen og bakgrunnen for den

I alkoholloven slik den opprinnelig lød i 1989 var det i §§ 3-2 og 4-3 bestemt at det til henholdsvis en salgs- og skjenkebevilling ikke kunne stilles andre vilkår enn de som fulgte av loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven. Og de vilkår som loven og forskriftene ga adgang til å stille var utelukkende de som gjaldt innskrenkninger i tiden for henholdsvis salg og skjenking. Bestemmelsene innebar en betydelig begrensning i kommunenes bestemmelsesrett i forhold til det som følger av alminnelige forvaltningsmessige prinsipper, og i forhold til alkoholloven av 1927. Etter den tidligere alkoholloven hadde kommunestyret f eks kunnet sette vilkår som at skjenking ikke skulle finne sted i kirketiden eller i nærheten av der det ble holdt auksjon, at det ikke måtte foregå opptreden på skjenkestedet og at en skjenkebevilling kunne innskrenkes til bare å gjelde reisende eller spisegjester. I departementets lovforslag heter det om dette (Ot prp nr 31 - 1988-89;19-20):

"Det er således ikke adgang til å sette andre aldersgrenser for gjestene enn det som følger av loven, selv om det kunne ligge edruskapsmessige hensyn bak et slikt vilkår. Heller ikke kan det opereres med andre bevillingsperioder enn det som er fastsatt i loven. Eksempelvis er det ikke adgang til å gi bevilling på det vilkår at det skal være en prøvebevilling i tre måneder. Bevillingsmyndigheten kan heller ikke sette som vilkår at det bare skal skjenkes spesielle drikker innenfor en kategori alkoholholdig drikk. Et vilkår om at det bare skal kunne skjenkes svake viner og ikke hetvin vil derfor ikke være gyldig."

Noen egentlig begrunnelse for å begrense adgangen til å stille vilkår ga den nye loven ikke - det var primært begrunnet i at det gjorde loven enklere og mer oversiktlig, men også i at kommunestyrenes praksis med hensyn til å sette vilkår til dels hadde vært omstridt. Men fordi det innebar en begrensning i kommunenes muligheter til ut fra alkoholpolitiske hensyn å regulere omsetningen, ble begrensningen etter hvert opplevd som uheldig. Som det heter i departementets forslag til lovendringen i 1997 (Ot prp nr 7 1996-97:45):

"Ved å utvide vilkårsadgangen i loven vil kommunene stå friere til å utforme sin alkoholpolitikk. En slik lovendring kan være et effektivt virkemiddel for å styrke kommunenes alkoholpolitiske styringsmulighet."

På denne bakgrunn ble §§ 3-2 og 4-3 ved lovendringen i 1997 endret, og det ble innført bestemmelser om at bevillingsmyndigheten kunne sette vilkår for bevillingen i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige regler. Som eksempel på hvilke vilkår som kan stilles heter det i proposisjonen (Ot prp nr 7 1996-97:45):

"Et eksempel på vilkår som kan stilles er at det skal være en bestemt aldersgrense for adgang til et skjenkested. Aldersgrensene kan både begrunnes i at de bidrar til å begrense tilgjengeligheten til alkohol og med hensynet til kontroll med utøvelsen av bevillingen.

Dersom kommunen bare ønsker å gi bevilling til spisesteder kan det også stilles vilkår om spiseplikt, at stedet har meny eller en viss andel av stedets omsetning er mat. Slike vilkår kan sikre at bevillingssøkeren oppfyller intensjonene om å være et spisested. Det kan også stilles vilkår om forbud mot annen aktivitet, såsom dans e l på skjenkestedet. Det kan videre stilles vilkår om at stedet er godkjent av brannmyndigheter, næringsmiddeltilsyn etc."

Ved lovendringen fikk følgelig kommunen på ny en vid adgang til å knytte vilkår til bevillingene. Men forutsetningen er at disse vilkårene er begrunnet i alkoholpolitiske hensyn. Vilråene kan gjelde aldersgrenser for adgang til skjenkesteder eller vilkår om spiseplikt som nevnt i forarbeidene. Men kommunen står relativt fritt til også å sette andre alkoholpolitisk begrunnede vilkår - som at øl skal selges over betjent disk; at det bare skal kunne skjenkes svakvin, og ikke sterkvin; eller at det også skal selges alkoholsvakt øl i forretningen.

9.2 Vilråsfastsettelsen i praksis

Ved datainnsamlingen fra kommunene fra og med 1998 - da adgangen til å stille vilkår var gjeninnført - ble det stilt spørsmål om hvorvidt kommunen hadde satt andre vilkår enn innskrenkning i salgs- eller skjenketiden i bevillingen. Som det fremgår av tabell 13 er det svært få kommuner som har benyttet muligheten til å stille særlige vilkår når det

gjelder salg av middels sterkt øl, og det er heller ikke noen tendens til at antallet har økt. Dette kan antagelig tilbakeføres til at det regelverket som er nedfelt i lov og forskrifter for slik omsetning anses som tilstrekkelig. Når det gjelder skjenking er det derimot vesentlig flere kommuner som har stilt særlige vilkår, og det har vært en klar økning fra det ene år til det neste - fra 35 kommuner i 1998 til 82 i 2000. Dette kan kanskje peke i retning av at etterhvert som adgangen til å sette slike vilkår blir bedre kjent i kommunene, vil den også i større grad bli benyttet.

Tabell 13. Antall og prosent av kommunene som oppgir at de har stilt særlige vilkår for salg av middels sterkt øl og for skjenking av alkohol 1998-2000.

	Salg		Skjenking	
	Antall	%	Antall	%
1998	13	3	35	8
1999	18	4	65	15
2000	19	5	82	19

Ved undersøkelsene om forholdene i 1999 og 2000 ble det også stilt spørsmål om hvilke slike vilkår som var stilt. Av de henholdsvis 18 og 19 kommunene som i de to årene oppga at de hadde satt vilkår for salg av middels sterkt øl oppga 5 i 1999 mot bare 1 i 2000 at de hadde satt vilkår om salg over disk, henholdsvis 9 og 6 at salg av øl skulle skje atskilt fra andre varer, 2 og 1 at salg ikke skulle finne sted på bestemte ukedager. Endelig var det 5 kommuner i 1999 og 11 i 2000 som oppga å ha stilt andre vilkår.

Når det gjaldt de vilkår som var blitt satt for skjenking av alkohol fremgår disse av tabell 14. Ved datainnsamlingen for 1999 var utelukkende alternativet "bare ved matservering" nevnt spesielt, mens angivelse av andre typer av vilkår sto åpent og det ble overlatt til kommunen å fylle det ut. Mange kommuner som hadde innført vilkår unnlot imidlertid å angi hvilke vilkår som var hyppigst av dem som hadde angitt andre vilkår i 1999 - nemlig nedre aldersgrense, ikke uteservering og krav om ordensvakter på stedet spesifisert.

Som det fremgår av tabell 14 er det de fire vilkår som er spesifisert i tabellen som benyttes hyppigst. De øvrige vilkår som er benyttet er oftest begrenset til å gjelde en eller et par kommuner, og de varierer sterkt i innhold. Noen av disse gjelder begrensninger i skjenketiden - i

én kommune at skjenking i skoletiden er forbudt og i en annen at skjenking i forbindelse med et butikksenter ikke skal foregå i den tid senteret forøvrig har åpent. Andre gjelder for skjenking utendørs - at disk for skjenking av brennevin ikke må etableres utendørs, at uteservering på skjenkesteder i boligstrøk skal opphøre eller at musikkanlegg i forbindelse med uteservering ikke skal benyttes etter et bestemt tidspunkt om kvelden. Når det gjelder skjenking av brennevin er det i flere kommuner satt særlig vilkår om at dette bare skal skje til sluttede lag. Det er i enkelte kommuner også satt vilkår om at skjenking bare skal skje til overnattingsgjester eller bare ved kjøp av varm mat, at ordensvakter skal ha gjennomgått dørvaktkurs, at de ansatte skal ha fast arbeidskontrakt, at de skal ha skilt eller arbeidsantrekk som skille dem ut fra gjestene eller at dersom stedet har spesielle arrangementer for ungdom skal dette varsles på forhånd.

Tabell 14. Antall kommuner som oppgir at de har stilt ulike vilkår for skjenking av alkohol i 2000 etter vilkårenes art.

	Antall	Prosent
Bare ved matsservering	28	7
Nedre aldersgrense	19	5
Ikke uteservering	21	5
Ordensvakter	15	4
Andre vilkår	25	6
Total	82	19

Krav om ordensvakter på stedet kan stilles som et vilkår for en skjenkebevilling. Etter serveringslovens § 16 kan imidlertid også politiet kreve at det skal holdes ordensvakter som er godkjent av politiet og politiet kan som grunnlag for godkjenningen kreve at de har gjennomført et kurs. I flere større kommuner har kommunen på denne bakgrunn overlatt til politiet å fastsette om det skal være ordensvakter og politiet står også for det kursopplegget som kreves for godkjenning, og krav om ordensvakter benyttes derfor ikke som vilkår.

Som nevnt var det to kommuner i 1999 og en kommune i 2000 som oppga at de hadde stilt vilkår om at salg ikke skulle kunne skje på bestemte ukedager. Når det gjelder skjenking er det ifølge Sosialdepartementets fortolkning av loven ikke adgang til å forby skjenking på bestemte dager - i motsetning til det som gjelder for salg.

I proposisjonen til lovendringen i 1997 uttaler departementet (Ot prp nr 7 - 1996-97:45):

"Det vil ikke være adgang til å stille vilkår om at et skjenkested skal ha en alkoholfri dag i måneden. Departementet foreslo i Ot prp nr 31 - 1988-89 at det skulle tas inn i loven at det var adgang til å innskrenke bevillingen på den måten. Forslaget fikk ikke tilslutning i Stortinget. Departementet legger derfor til grunn at et slikt vilkår vil være i strid med loven, selv om vilkårsadgangen utvides."

Det er imidlertid et åpent spørsmål om denne forståelsen er korrekt. Stortingets avgjørelse ved vedtagelsen av alkoholloven av 1989 var trolig begrunnet i at den generelt innebar en sterk begrensning i adgangen til å stille vilkår - en forutsetning som ble endret ved lovendringen i 1997. Og ved at kommunen etter de nye bestemmelser har adgang til å bestemme at et salgssted ikke skal selge øl bestemte dager, f eks ikke på lørdager, må trolig en tilsvarende mulighet også gjelde i forhold til skjenking av alkoholdrikker.

Vilkårene kan gjelde for samtlige bevillinger i kommunen, men de er også ofte begrenset til å gjelde bare enkelte av de bevillinger som gis. Også når vilkårene bare knyttes til en eller noen få bevillinger, må dette være alkoholpolitisk begrunnet. De hensyn som kan tillegges vekt ved avgjørelsen av om det skal stilles spesielle vilkår, vil i stor grad være de samme skjønsmessige hensyn som kan vektlegges ved avgjørelsen av hvorvidt en bevilling skal gis - og som er omtalt i alkohollovens § 1-7a første ledd - og i særdeleshet gjelde stedets karakter, beliggenhet, målgruppe, trafikk- og ordensmessige forhold og hensynet til lokalmiljøet forøvrig.

Selv om hverken loven eller forskriftene gir noen anvisninger på hvilke vilkår som kan settes for en salgs- eller skjenkebevilling, betyr ikke dette at kommunene står helt fritt. Forutsetningen er som nevnt at vilkårene har en alkoholpolitisk begrunnelse. I Sosialdepartementets merknader til loven (Rundskriv I-6/98:130) nevnes som eksempel på vilkår som ikke kan settes, at bevillingen gis på vilkår av at det avstås en tomt til et kommunalt bygg, at øl som selges eller skjenkes skal kjøpes fra det lokale bryggeri, at salgs- eller skjenkestedet skal være eid av innenbygdsboende eller at en del av overskuddet skal gis til gode formål.

10 Kontrollen med salgs- og skjenkestedene

10.1 Bakgrunnen for lovendringene

Før alkoholloven av 1989 hadde kommunene en meget perifer rolle når det gjaldt kontrollen med salgs- og skjenkestedene. Riktig nok var det kommunen som var bevillingsmyndighet, og det var også kommunen som kunne beslutte å inndra en bevilling dersom bevillingshaveren ikke overholdt de regler som gjaldt for salg og skjenking. Men selv om bevillingsavgjørelsene lå under kommunen, førte kommunene i liten grad noen direkte kontroll med hvorvidt salgs- og skjenkestedene fulgte regelverket. Dette var i stedet overlatt til politiet som ledd i deres virksomhet for å opprettholde ro og orden, foruten at Vinmonopolet i egenskap av bevillingshaver av skjenkebevillinger for brennevin hadde egne kontrollører som førte kontroll med skjenkesteder som førte brennevin. Men bare i et fåtall kommuner fantes noen form for kommunal kontroll med salgs- og skjenkestedene.

Den mangelfulle kontrollen ble av myndighetene - både på lokalt og sentralt plan - opplevd som problematisk, og i forbindelse med arbeidet med en ny alkohollov var dette ett av de områder hvor man ønsket forandringer. I departementets forslag til alkohollov heter det (Ot prp nr 31 (1988-89):21):

"Sosialdepartementet skal bemerke at kontrollen med alkoholomsetningen er et svært viktig element i alkoholpolitikken. Dagens lov er mangelfull når det gjelder bestemmelser om kontroll med alkoholomsetningen og utøvelsen av denne. Riktignok inneholder både loven og forskriftene flere bestemmelser av kontrollmessig art, men disse går på aldersgrenser m.v. Det finnes ingen regler om hvem som har ansvaret for å kontrollere utøvelsen av bevillingene."

Etter departementets oppfatning var det naturlig å legge kontrollfunksjonen til kommunene i egenskap av bevillingsmyndighet, ut fra et generelt prinsipp "om at den som gir bevilling, også blir ansvarlig for å føre kontroll med at den utøves forsvarlig" (Ot prp nr 31 (1988-89):21). I alkohollovens § 1-9 ble det derfor bestemt at

kontrollen med utøvelsen av kommunale bevillinger skulle tilligge kommunen. Nærmere bestemmelser om hvordan kontrollen skulle gjennomføres ble det overlatt til Sosialdepartementet å gi i forskrifter.

Naturlig nok var kommunens kontroll frem til lovendringen i 1997 begrenset til å gjelde hvorvidt bestemmelsene om salg og skjenking ble fulgt. Inndragning av en bevilling - eller eventuelt en advarsel overfor bevillingshaveren - kunne ifølge alkoholloven slik den opprinnelig lød, bare skje dersom salg eller skjenking ikke hadde skjedd i samsvar med alkoholloven eller annen alkohollovgivning eller bestemmelser gitt med hjemmel i disse lovene. På denne bakgrunn var det hvorvidt salgs- og skjenkestedene overholdt alkohollovgivningens bestemmelser kontrollen rettet seg mot.

I forbindelse med at det ved lovendringen i 1997 ble innført krav om vandel også i forhold til skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen, samtidig som inndragningsbestemmelsene ble endret dit hen at de kunne anvendes overfor den som ikke lenger oppfylte vandelskravene, oppsto et behov for endringer i kontrollen. Inndragning som følge av at de økonomiske vandelskrav ikke lenger var oppfylt innebar et helt nytt grunnlag for inndragning. Og det kunne synes naturlig at den kommunale kontrollen var blitt utvidet til også å gjelde hvorvidt salgs- og skjenkestedene etterlevde kravene til økonomisk vandel - hvorvidt det forekom svart arbeide i bedriften, hvorvidt regnskapsføringen skjedde i overensstemmelse med regelverket osv. Dette skjedde imidlertid ikke. Bestemmelsene om den kommunale kontrollen ble ikke endret. Den kommunale kontrollen skulle fremdeles - som det heter i den nye omsetningsforskriftens § 10-6 fra 1997 - "særlig omfatte salgs- og skjenketidene, aldergrensebestemmelsene, og at det ikke selges eller skjenkes til personer som er åpenbart beruset."

I stedet ble kontrollen med hvorvidt de impliserte i salgs- og skjenkestedene har oppfylt og oppfyller kravene om uklanderlig vandel i forhold til skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen overlatt til skatte- og avgiftsmyndighetene - dvs likningskontoret og skatteoppkreveren (kemner, kommunekasserer) i kommunen og fylkesskattekontoret og skattefogden i fylket. Noe eget kontrollorgan ble imidlertid ikke opprettet - kontrollen utøves som ledd i disse organenes ordinære virksomhet. Dersom kontrollen avdekker overtredelser av lovgivningen, har skatte- og avgiftsmyndighetene plikt

til å opplyse om dette til bevillingsmyndigheten ifølge alkohollovens § 1-15 annet ledd, dersom dette kan antas å ha vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet.

Også politiet fører en viss kontroll med salgs- og skjenkestedene. Politiets kontroll følger dels av politiets oppgave som det organ som skal opprettholde lov og orden på offentlig sted, dels at det særlig i forbindelse med skjenkestedene kan oppstå håndgemeng hvor politiet må gripe inn, og endelig ved at politiet er det organ som etterforsker økonomisk kriminalitet som begås innenfor salgs- og skjenkestedene. På denne bakgrunn fikk politiet ved lovendringen i 1997 opplysnings- og meldeplikt overfor bevillingsmyndigheten, ved at det i alkohollovens § 1-15 annet ledd ble bestemt at også politiet, på samme måte som skatte- og avgiftsmyndighetene, hadde plikt til å innberette forhold som kan antas å ha vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet til bevillingsmyndigheten.

Ifølge serveringslovens § 11 er politiet og skatte- og avgiftsmyndighetene - på samme måte som i alkoholloven - pålagt opplysnings- og meldeplikt overfor bevillingsmyndigheten dersom de avdekket forhold av vesentlig betydning for spørsmålet om serveringsbevilling. Men serveringslovens § 11 trekker også inn andre kontrollmyndigheter - tollmyndighetene, næringsmiddeltilsynet og arbeidstilsynet - og pålegger dem en tilsvarende meldeplikt. Indirekte har dette også betydning for skjenking i og med at en serveringsbevilling er en forutsetning for å inneha en skjenkebevilling

Mens kontrollen inntil lovendringen i 1997 hadde vært overlatt til de kommunale kontrollorganene, og kontrollen utelukkende hadde dreid seg om hvorvidt salgs- og skjenkestedene fulgte bestemmelsene i alkoholloven, ble følgelig andre kontrollorganer trukket inn gjennom endringene i alkoholloven og vedtagelsen av den nye serveringsloven. Når det gjaldt salgs- og skjenkestedene ble skatte- og avgiftsmyndighetene og politiet i alkoholloven pålagt opplysnings- og meldeplikt om forhold av vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet. Og når det gjaldt serveringsstedene - derunder også skjenkestedene - ble det i serveringsloven innført en tilsvarende opplysnings- og meldeplikt også for tollmyndighetene, næringsmiddeltilsynet og arbeidstilsynet.

10.2 Den kommunale kontrollen

Kontrollen med hvordan salg og skjenking utøves i kommunen - eller som det heter i alkohollovens § 1-9 "med utøvelsen av kommunal bevilling og statlig bevilling etter § 5-3 første ledd", dvs bevilling til Forsvarets befalsmesser - tilligger kommunen. Hvordan denne kontrollen skal organiseres og utføres sier imidlertid loven ikke noe om. I stedet er Sosialdepartementet gitt hjemmel til å fastsette forskrifter om kontroll med salg og skjenking, om hvordan kontrollen skal utøves og om opprettelse av kontrollutvalg. På denne bakgrunn er det i kapittel 10 i omsetningsforskriften fra 1997 gitt slike bestemmelser.

Forskriften bestemmer i § 10-1 at det i hver kommune - eller i flere kommuner som samarbeider om dette - skal være et utvalg som skal forestå kontrollen med salg og skjenking av alkohol i kommunen. Dette kontrollutvalget kan enten opprettes som et særskilt utvalg, eller oppgavene kan legges til et allerede eksisterende utvalg. Utvalget skal ifølge § 10-3 oppnevnes av kommunestyret for kommunestyreperioden, og kommunestyret fastsetter også antall medlemmer i utvalget. Kommunestyret er etter § 10-4 ansvarlig for at utvalgets medlemmer får den nødvendige opplæring for å kunne ivareta sine oppgaver.

Tabell 15. Kontrollutvalgene i kommunene i 2000.

	Antall	Prosent
Helse- og sosialstyret	179	42
Formannskapet	24	6
Eget kommunalt kontrollutvalg	133	32
Interkommunalt kontrollutvalg	31	7
Annet	54	13
Total	421	100

Tabell 15 viser hvilke organer som fungerte som kontrollutvalg i kommunene ved utgangen av 2000. I over 40 prosent av kommunene var det kommunens helse- og sosialnemnd som fungerte som kontrollutvalg, mens noe i overkant av 30 prosent hadde opprettet et eget kontrollutvalg, eventuelt sammen med andre kommuner. I endel kommuner var det også formannskapet som fungerte som kontrollutvalg. Forøvrig var det ulike løsninger som var valgt - oppgaven som kontrollutvalg kunne være tillagt kommunale organer

som rusmiddelpolitisk nemnd, klientutvalg, levekårsutvalg mv, alt etter hvilke utvalg kommunene hadde nedsatt og hvor naturlige de ble ansett for å være når det gjaldt å pålegges kontrollutvalgsfunksjonen.

Kontrollutvalgets oppgaver er ifølge forskriftens § 10-2 for det første å gi råd og veiledning til bevillingshaver, styrer og stedfortreder om hvordan virksomheten skal utføres. For det andre har kontrollutvalget ansvar for utøvelsen av kontrollen med salgs- og skjenkebevillinger og for det tredje skal det avgi uttalelser i forbindelse med inndragning av bevillinger. Kontrollutvalget har derimot formelt ikke noe med selve bevillingsbehandlingen å gjøre. I mange kommuner har man imidlertid innført en ordning hvor kontrollutvalget også avgir uttalelse i forbindelse med saker som gjelder søknader om salgs- eller skjenkebevillinger.

Selv om det i forskriften er bestemt at kontrollutvalget som en av sine oppgaver skal gi råd og veiledning til dem som står for salgs- og skjenkevirksomheten, er det i praksis ikke kontrollutvalget som selv forestår dette, eller har det praktiske ansvar for gjennomføringen av kontrollen med salgs- og skjenkebevillinger. Dette er i regelen overført til et administrativt organ i kommunen - oftest det samme organ som forbereder bevillingssakene. I Oslo ligger f eks dette i Restaurant- og bevillingsavdelingen i Næringsetaten som sorterer under næringsbyråden, mens det i Bergen ligger under byrådsavdelingen for finans. I andre byer er det plassert i en av de avdelingene som sorterer under rådmannen.

I følge omsetningsforskriftens § 10-5 skal kontrollen med salgs- og skjenkestedene foretas av engasjerte kontrollører. Dette innebærer at utvalgets medlemmer i egenskap av medlemmer ikke selv kan utføre kontrollen, selv om det vel ikke er noe til hinder for at en som er engasjert som kontrollør samtidig er utvalgsmedlem.

Tabell 16 viser hvordan kontrollen er organisert i kommunene. Som det fremgår er det over halvparten av kommunene som har engasjert vakselskaper til å ta seg av kontrollen. Andelen som benytter seg av vakselskaper har vært stigende over tid - fra 16 prosent i 1991 til 45 prosent i 1996 og frem til 57 prosent i 2000. Omvendt har andelen kommuner med egne kontrollører vært synkende - fra 36 prosent i 1991

til 29 prosent i 1996 og videre til 17 prosent i 2000. I rundt 8 prosent av kommunene er kontrollen overdratt til næringsmiddeltilsynet - et tall som har holdt seg forholdsvis uendret over årene. I de kommunene som har egne kontrollører er dette oftest kommunalt ansatte som utfører arbeidet som en ekstrajobb. I Oslo benytter man seg av politiskolestudenter, mens man i Bergen har engasjert polititjenestemenn til å utføre kontrollen.

Tabell 16. Gjennomføringen av salgs- og skjenkekontrollen i kommunene i 2000.

	Salg		Skjenking	
	Antall	%	Antall	%
Egne kontrollører	73	17	73	17
Interkommunale kontrollører	52	12	55	13
Vaktselskap	239	57	241	57
Næringsmiddeltilsynet	37	9	32	8
Annet	20	5	20	5
Sum	421	100	421	100

Det er særlig i de noe mindre kommuner man anvender vaktselskaper som kontrollører, selv om det også finnes en del mellomstore kommuner og byer blant dem. I og med at kontrolloppgavene i de små kommunene er begrensede på grunn av de relativt få salgs- og skjenkesteder som finnes, er dette enklere enn å engasjere egne kontrollører som må gis opplæring. I byene og større kommuner er det oftere egne kontrollører. I disse kommunene vil det for en del skjenkesteder være satt krav om at de skal ha ordensvakter - enten som vilkår for skjenkebevillingen eller av politiet i medhold av serveringsloven. Dersom ordensvaktstjenesten utføres av ansatte i et vaktselskap, noe som ofte er tilfelle, vil det være problematisk å overlate også kontrollfunksjonen til vaktselskapet.

Det vanlige er at kontrollen både med salgs- og skjenkestedene utføres av de samme kontrollører. Men i enkelte kommuner har man splittet den opp - i Stavanger blir f eks kontrolloppgavene når det gjelder salg foretatt av egne kontrollører, mens kontrollen med skjenkestedene utføres av næringsmiddeltilsynet.

Kommunestyret er ifølge § 10-4 ansvarlig for at kontrollørene får den nødvendige opplæring for å kunne ivareta sine oppgaver. I de større kommuner organiseres dette ved at den etat i kommunen som er satt til

å forberede behandlingen av bevillingssøknader også har fått overdratt ansvaret for dette.

Omsetningsforskriften gir visse anvisninger på hvordan kontrollene i praksis skal gjennomføres. Forskriftenes § 10-10 bestemmer dessuten at kommunestyret kan fastsette nærmere retningslinjer for kontrollen. I flertallet av de noe større kommuner er det utarbeidet en egen instruks for kontrollarbeidet.

I hovedtrekk følger kontrollen det samme mønster i de enkelte kommuner. Hvilke salgs- og skjenkesteder som skal oppsøkes i løpet av en kontrollrunde fastsettes i alminnelighet på forhånd, og kontrollørene gis informasjon om hvem som er styrer og stedfortreder, om bevillingens omfang mv. På dagtid kan kontrollen utføres av en kontrollør, men på kvelds- og nattid benyttes ofte to kontrollører som går sammen. Ved kontrollen observeres i regelen først forholdene rundt skjenkestedet - ansamlingen av personer i omgivelsene, hvorvidt det hersker ro og orden osv. Deretter foretas kontrollen på selve salgs- eller skjenkestedet. Oftest foregår denne anonymt - selv om omsetningsforskriftens § 10-7 første ledd bestemmer at kontrollen av salgs- og skjenkesteder kan foregå anonymt eller åpent. Når det gjelder selve kontrollen heter det videre i omsetningsforskriftens § 10-6 at den særlig skal omfatte salgs- og skjenketidene, aldersgrensebestemmelsene og at det ikke selges eller skjenkes til personer som er åpenbart beruset. Men i praksis kan kontrollen omfatte også andre forhold som tilgang til nødutganger, garderobeforhold foruten økonomiske forhold som om det forlanges covercharge, prisen på alkoholdrikkene og hvorvidt det er grunnlag for å anta at det foregår svart arbeid på stedet. Etter at forholdene på stedet er observert presenterer kontrollørene seg for styrer eller stedfortreder og eventuelle ansatte i overensstemmelse med omsetningsforskriftens § 10-7 og redegjøre muntlig for sitt inntrykk. Dette kan også gi anledning til å innhente eventuelt ytterligere opplysninger.

Omsetningsforskriftens § 10-7 bestemmer at kontrolløren innen en uke skal sende en skriftlig rapport som bevillingshaveren innen to uker kan gi sine synspunkter til. I mange større kommuner har man utarbeidet et standardisert rapportskjema som fylles ut. Selv om kontrollørene er pålagt å skrive rapport om sitt inntrykk fra kontrollen, sendes imidlertid

i praksis bare rapporten til bevillingshaveren til uttalelse i de tilfelle hvor det er konstatert overtredelser.

I de tilfelle hvor det foreligger mer alvorlige overtredelser sendes rapporten med bevillingshaverens uttalelse - og kontrollseksjonens innstilling om hvilke sanksjoner som eventuelt bør anvendes - til kontrollutvalget. Kontrollutvalget kan på dette grunnlag innstille overfor kommunestyret, eller det organ som kommunestyret har overdratt adgangen til å inndra en bevilling, hvorvidt inndragning bør skje. Men utvalget kan også, i stedet for å ta initiativ til inndragning av bevillingen, gi en advarsel og pålegg om å rette opp forholdet - med hjemmel i § 10-2a som gir utvalget anledning til å gi råd eller veiledning til bevillingshaver, styrer eller stedfortreder.

I forskriftenes § 10-9 er det bestemt at salgs- og skjenkestedene skal kontrolleres minst 3 ganger årlig. Men dette er bare et minimumskrav - og i mange kommuner vil særlig skjenkestedene bli kontrollert oftere enn dette. I Oslo er anbefalingen fra kommunen at det til sammen bør foretas 8.000 kontroller per år, noe som tilsvarer rundt 8 kontroller per skjenkested. Antall kontroller vil imidlertid kunne variere fra et skjenkested til et annet - skjenkesteder hvor tidligere kontroller har vist at det hersker noe mer klanderverdige tilstander vil kontrolleres oftere enn dette.

10.3 Politiets kontroll

Ved siden av den kommunale kontrollen har også politiet kontrollopgaver i forhold til alkohollovgivningen. Overtredelser av alkoholloven - eller bestemmelser gitt med hjemmel i alkoholloven - er straffbare etter alkohollovens § 10-1. Straffen er i normaltilfellene bøter eller fengsel inntil 6 måneder, men særlig grove overtredelser kan straffes med bøter eller fengsel inntil 2 år. Dersom overtredelsen gjelder mer profesjonelt preget smugling, hjemmebrenning eller ulovlig omsetning av alkoholdrikker kan straffen gå opp til 6 års fengsel.

På samme måte som når det gjelder annen straffelovgivning, er politiets oppgave å påse at alkoholloven overholdes og å gripe inn overfor overtredelser. Politiets virksomhet i forhold til kriminalitet består imidlertid i det alt vesentlige i at de mottar anmeldelser og deretter

setter i gang etterforskning. Dersom kommunen gjennom sin kontroll avdekker kriminelle forhold, vil en politianmeldelse kunne være aktuell. Omvendt vil politiet kunne avdekke lovbrudd - gjennom patruljering, anmeldelser fra publikum om vold, skadeverk, narkotikaomsetning og andre lovbrudd i eller ved salgs- og skjenkesteder eller på andre måter. Ifølge alkohollovens § 1-15 annet ledd har i så fall politiet plikt til av eget tiltak og uten hinder av taushetsplikten å informere bevillingsmyndigheten dersom de "avdekker forhold som kan antas å ha vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet". Ifølge § 1-15 annet ledd siste punktum kan departementet gi nærmere forskrifter om politiets melde- og opplysningsplikt - men slike forskrifter er ikke gitt.

Tidligere hadde politiet en mer aktiv rolle ved at de oppsøkte salgsstedene og i særdeleshet skjenkestedene for å påse at loven ble etterlevd. I enkelte større byer hadde man spesielle tjenestemenn innenfor politiet som foresto denne kontrollen - den såkalte sivilavdelingen. Også i dag kan politiet drive slik kontroll som ledd i sitt forebyggende arbeide - for å "opprettholde den offentlige orden og sikkerhet" som det heter i politiloven av 4. august 1995 nr 53 § 2. Slik kontroll er imidlertid de fleste steder lavt prioritert. Trondheim er ett av unntakene fra dette ved at det er innført en ordning hvor politifolk - vanligvis i uniform - i helgene besøker visse skjenkesteder med sikte på å forhindre uro og voldsepisoder (Trondheim politidistrikt 2001).

Ved lovendringen i 1997 fikk politiet dessuten adgang til å iverksette administrative sanksjoner overfor salgs- og skjenkesteder med hjemmel i en ny § 1-8a. I følge første ledd kan politiet stenge et sted som driver salg eller skjenking av alkohol uten å ha bevilling. Dette kan være et sted som aldri har hatt bevilling, eller hvor bevillingen er bortfalt eller inndratt. Slik omsetning er riktig nok forbudt og vedkommende kan straffes. Men for å hindre at omsetning finner sted inntil det foreligger en straffedom - selv om trolig svært få ville fortsette omsetningen etter at politiet er brakt inn i saken - har politiet fått hjemmel til å stenge stedet.

§ 1-8a annet ledd omhandler stengning av et salgs- eller skjenkested som innehar bevilling. Slike salgs- eller skjenkesteder kan politiet stenge "når det er nødvendig for å hindre forstyrrelse av offentlig ro og orden, ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet eller for å

avverge eller stanse lovbrudd." Fordi formålet med stengningen er å forhindre offentlig uorden eller lovbrudd, kan stedet ikke stenges for lengre tid enn det er nødvendig for å forhindre dette, og ikke mer enn i to dager. En tilsvarende bestemmelse om stengning finnes også i serveringslovens § 17, hvor stengningstiden imidlertid er satt til fire dager. Overfor skjenkesteder kan følgelig politiet bestemme stengning i inntil fire dager ved å anvende hjemmelen i serveringsloven.

I lovforarbeidene til alkoholloven (Ot prp nr 7 1996-97:120) henvises det til at stengningsadgangen er ment anvendt i de tilfelle hvor det foreligger en alvorlig situasjon som ikke kan avhjelpest uten at stedet stenges. Det nevnes som eksempler vold mot gjester, skadeverk på inventaret, narkotikaomsetning foruten alvorlige brudd på arbeidsmiljøloven eller straffelovens bestemmelser om økonomisk kriminalitet. De forhold som begrunner stengningen vil i sin tur i en del tilfelle kunne føre til at kommunen beslutter å inndra bevillingen.

Politiets stengningsadgang benyttes relativt sjelden. I alt ble det bare i 9 kommuner oppgitt at politiet i 2000 hadde benyttet adgangen til å stenge et skjenkested. Hvorvidt dette gjaldt ulovlige skjenkesteder etter § 1-8a første ledd eller lovlige skjenkesteder etter annet ledd, går imidlertid ikke frem av svarene.

10.4 Skatte- og avgiftsmyndighetenes kontroll

Kontrollen med hvorvidt de impliserte i salgs- og skjenkestedene har oppfylt kravene om uklanderlig vandel i forhold til "skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen" er som nevnt overlatt til skatte- og avgiftsmyndighetene - dvs likningskontor, skatteoppkrever (kemner, kommunekasserer), fylkesskattekontor og skattefogd - som ledd i disse organenes ordinære kontrollvirksomhet.

Ifølge alkohollovens § 1-15 annet ledd har skatte- og avgiftsmyndighetene, dersom de avdekker forhold som kan antas å ha vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet, plikt til av eget tiltak og uten hinder av taushetsplikt å informere bevillingsmyndigheten om dette. Departementet kan gi særlige forskrifter om dette, men slike forskrifter er ikke gitt. Sosialdepartementet har imidlertid i samarbeid med skatte- og avgiftsmyndighetene laget en oversikt over eksempler

på forhold som det er særlig aktuelt å gi melding om (Rundskriv I-6/98:119-120). På denne bakgrunn har Skattedirektoratet i en melding (Ko nr 1/1999): "Om skatteetatens opplysnings- og meldeplikt i forbindelse med endret alkohollov og ny serveringslov" gitt visse anvisninger til skatte- og avgiftsmyndighetene om kontrollen, hvor det heter (s 6):

"Når det gjelder meldeplikten må hvert kontor selv ta initiativet til å varsle bevillingsmyndigheten om forhold som kan utgjøre brudd på vandelskravet. Eventuelt kan dette drøftes med overordnet forvaltningsmyndighet før bevillingsmyndigheten varsles. Slike opplysninger antas typisk å ville fremkomme i forbindelse med bokettersyn/trekkettersyn. Det er det enkelte kontor som gjennomfører slikt tilsyn som har plikt til å melde fra til bevillingsmyndigheten om de avdekte forhold. Et annet typisk forhold vil være skatte- og avgiftsrestanser som oppstår etter at bevilling er gitt.

Melding bør gis til bevillingsmyndigheten i det øyeblikk en sak er såvidt avklart at det blir besluttet å fremme endringssak om ett eller flere forhold, og dette/disse forhold synes å være av en slik karakter at bevillingsmyndigheten kan tenkes å la forholdet få betydning i en bevillingssak. Det kontor som gir slike opplysninger skal samtidig opplyse om den som saken angår har påklaget eventuelt vedtak til høyere instans, eller om saken eventuelt er gjenstand for behandling i domstolene."

Ved datainnsamlingen for 2000 ble kommunene bedt om å angi hvorvidt de hadde mottatt opplysninger fra skatte- og avgiftsmyndighetene etter alkohollovens § 1-15. I alt var det 308 kommuner (73 prosent) som svarte bekreftende. Spørsmålet er imidlertid ikke entydig, idet det også kan tolkes dit hen at det omfatter opplysninger som er innhentet av bevillingsmyndigheten i forbindelse med behandlingen av søknader om salgs- og skjenkebevillinger. I hvilken utstrekning skatte- og avgiftsmyndighetene på eget initiativ gir bevillingsmyndigheten underretning om misligheter de avdekker, sier tallene derfor ikke noe om.

10.5 Andre kontrollorganer

Det finnes også andre organer enn den kommunale salgs- og skjenkekontrollen, politiet og skatte- og avgiftsmyndighetene, som på ulike måter er pålagt å føre tilsyn og kontroll med salgs- og skjenkestedene.

Salgs- og skjenkestedene er arbeidsplasser for ansatte, og i den anledning underlagt bestemmelsene i arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 nr 4. Formålet med loven er ifølge § 1 bl a å sikre et trygt arbeidsmiljø og trygge tilsettingsforhold. Direktoratet for arbeidstilsynet er den overordnede myndighet for virksomheten, men det praktiske tilsynsarbeide utføres av det lokale arbeidstilsyn som er organisert i distriktskontorer som til sammen dekker hele landet. Representanter for arbeidstilsynet skal ha fri adgang til ethvert arbeidssted som faller inn under loven, og arbeidsgiverne er forpliktet til å gi de opplysninger som er nødvendige. Kravet om trygge tilsettingsforhold innebærer bl a at det skal opprettes en skriftlig arbeidsavtale, jfr § 55 B, og at bestemmelsene om arbeidstid, lønnsutbetaling mv følges. Dette gir arbeidstilsynet mulighet for å avdekke ulovlige arbeidsforhold i form av svart arbeide.

Lov om tilsyn med næringsmidler av 19. mai 1933 nr 3 gir regler om bl a produksjon, lagring, transport, frambud og import av mat og drikkevarer. Frambud omfatter all omsetning, servering og annen utlevering av matvarer. Formålet med loven er å forhindre omsetning av helseskadelige næringsmidler og sikre at produksjon og omsetning skjer på en hygienisk og forsvarlig måte. Enhver kommune er forpliktet til å opprette et næringsmiddeltilsyn - eller gå sammen med andre kommuner om opprettelse av et interkommunalt næringsmiddeltilsyn ifølge lov om samordnet næringsmiddelkontroll av 17. mars 1978 nr 6 - som skal påse at bestemmelsene følges. Ifølge næringsmiddelovens § 1 fjerde ledd skal næringsmiddelvirksomheter - derunder forretninger og serveringssteder som omsetter mat og drikkevarer - godkjennes av næringsmiddeltilsynet, og tilsynet har etter § 5 adgang til å foreta kontroll av disse stedene. Politi og tollvesen skal ifølge næringsmiddelovens § 4 tredje ledd være næringsmiddeltilsynet behjelpelig med å føre tilsyn med at bestemmelsene overholdes.

Tollvesenet er det organ som er pålagt å innkreve toll og avgifter ved innførsel og tilvirkning av alkohol. Avgiftene skal som utgangspunkt betales av den som innfører eller tilvirker alkohol. Men for å kontrollere at korrekt avgift er betalt kan tollvesenet med hjemmel i Forskrift om særavgifter 11. desember 2001 nr 1451 foreta undersøkelser også hos forhandlere av slike varer - dvs på salgs- og skjenkesteder - av hvorvidt det omsettes ubeskattede varer.

Arbeidstilsynet, næringsmiddelkontrollen og tollvesenet har kontrolloppgaver som omfatter både salgs- og skjenkesteder. Disse myndighetene har også meldeplikt i forhold til bevillingsmyndigheten ifølge serveringslovens § 11 annet ledd - på samme måte som politiet og skatte- og avgiftsmyndighetene - dersom de "avdekker forhold som de har grunn til å anta har vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet." I og med at meldeplikten er hjemlet i serveringsloven innebærer dette at den er begrenset til å gjelde i relasjon til skjenkestedene i egenskap av serveringssteder og ikke salgsstedene, i og med at det bare er skjenkestedene som også må ha serveringsbevilling. Tollvesenet er imidlertid et unntak fra dette, i og med at de faller inn under de skatte- og avgiftsmyndigheter som har opplysnings- og meldeplikt også etter alkohollovens § 1-15.

Ved siden av disse myndighetene er det også andre myndigheter som har kontrolloppgaver i relasjon til salgs- og skjenkestedene. Ifølge brannvernloven av 5. juni 1987 nr 26 skal hver kommune ha en brannordning med en egen brannsjef som leder av brannvesenet i kommunen. Brannsjefen - eller annet kvalifisert personell uttatt av brannsjefen - skal ifølge brannlovens §§ 23 og 24 foreta brannteknisk inspeksjon av bygninger og områder i kommunen for å påse at disse er sikret mot brann og andre forhold av betydning for brannsikkerheten. Eier eller bruker av bygningen eller området kan pålegges å foreta sikringstiltak, og hvis disse påleggene ikke gjennomføres kan vedkommende straffes og tiltakene kan gjennomføres på vedkommendes bekostning. I forhold til skjenkesteder vil f eks uhindret adgang til nødutganger være viktig, og brannvesenet kan også fastsette et maksimalt personantall for lokalet.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr 77 skal kommunen gi brukstillatelse før lokaler kan anvendes til salgs- eller skjenkesteder. Ved søknad om serverings- og skjenkebevilling skal det

normalt innsendes bekreftelse på at brukstillatelse er gitt. Bygningmessige endringer av et visst omfang av et salgs- eller skjenkested kan heller ikke foretas uten at bygningsmyndighetene har gitt samtykke til dette, og bygningsmyndighetene har adgang til å føre kontroll med dette.

Også disse myndighetene har følgelig en viss kontrollmyndighet på avgrensede områder. Noen opplysnings- eller meldeplikt i forhold til bevillingsmyndigheten har imidlertid ikke disse. Men dette er ikke til hinder for at de kan ta kontakt med bevillingsmyndigheten dersom de kommer over uregelmessigheter, og at dette kan innvirke på bevillingsspørsmålet.

10.6 Samarbeide mellom kontrollorganene

Det faktum at en rekke ulike myndigheter er pålagt å føre kontroll med ulike aspekter ved salgs- og skjenkestedenes virksomhet, og at mange av dem er pålagt opplysnings- og meldeplikt overfor bevillingsmyndigheten med hjemmel i alkohollovens § 1-15 annet ledd og serveringslovens § 11 annet ledd, gir grunnlag for et nærmere samarbeide mellom disse myndighetene på kontrollområdet. Bortsett fra opplysnings- og meldeplikten har imidlertid hverken alkoholloven eller serveringsloven noen regler om dette.

At lovgivningen ikke har regler om samarbeide er imidlertid ikke til hinder for at det innenfor den enkelte kommune kan etableres et mer eller mindre nært samarbeide. Og i mange av de kommuner vi har hatt kontakt med anså bevillingsmyndigheten at det grunnlag for kontakt med andre kontrollorganer som serveringsloven og alkoholloven la, er en viktig følge av lovendringene i 1997. I flere av kommunene ble det arrangert møter mellom impliserte myndigheter i forbindelse med lovendringene for å drøfte hvordan kontakten skulle skje, og det har fra dette utviklet seg en viss kontakt og informasjonsutveksling mellom representanter for disse myndighetene.

I Trondheim er det også etablert en mer formalisert ordning gjennom opprettelse av et "tverrfaglig forum" hvor representanter for ulike myndigheter - bevillingsmyndigheten, politiet, tollvesenet, næringsmiddeltilsynet, kemneren, skattefogden og fylkesskattekontoret,

og i visse tilfelle også brannvesen og byggesakskontoret - møtes en gang i måneden for å drøfte forholdene innenfor skjenkevirkosomheten. På disse møtene gjør man rede for sine erfaringer med ulike skjenkesteder og hvilke det er særlig behov for å kontrollere nærmere pga mistanke om misligheter. Hver enkelt myndighet undersøker forholdene vedrørende disse skjenkestedene på sitt område - som eventuelle restanser når det gjelder innbetalinger av skatt og avgifter, om uttakene fra bryggeriene og firmaer med engrosbevilling for omsetning av alkohol står i forhold til antatt utskjenking, om de ansatte har arbeidskontrakter og arbeidsforholdene forøvrig er tilfredsstillende, om eventuelle ombygninger er innrapporterte og godkjente, om rømningsveier er tilstrekkelige mv. Dessuten intensiveres kontrollen med disse skjenkestedene fra de kommunale kontrollørene og politiets side.

Kontroller hvor representanter for ulike myndigheter i fellesskap oppsøker skjenkestedene er en kontrollmetode som anvendes i de andre nordiske land (Axelsen 2001). Våren 2001 foretok man i Trondheim en slik kontroll, og noe tilsvarende kan man trolig også finne eksempler på i enkelte andre byer. I Oslo foretok en spesialgruppe bestående av representanter for politiet, kemneren, fylkesskattekontoret og arbeidstilsynet over flere måneder høsten 2001 en samordnet kontroll av en rekke tvilsomme skjenkesteder.

10.7 Kontroll med reklameforbudet

I 1975 ble det innført forbud mot reklame for alkoholdrikker - dvs drikker med et alkoholinnhold over 2,5 volumprosent alkohol. Dette reklameforbudet ble videreført i § 9-2 i den nye alkoholoven av 1989. Ved lovendringen i 1997 ble reklameforbudet utvidet til også å gjelde reklame for "andre varer med samme merke eller kjennetegn" som alkoholdrikker. Begrunnelsen for utvidelsen var bl a at mange annonser for lettøl var utformet på en slik måte at den var snikreklame også for sterkere ølsorter, og at alkoholprodusenter også sto bak produksjon av andre produkter - som klær eller sko - ga disse samme navn som alkoholdrikkene, og på denne måten søkte å omgå reklameforbudet.

Det er i utgangspunktet Sosial- og helsedirektoratet (inntil 2002 Rusmiddeldirektoratet) som fører kontroll med at reklameforbudet

etterleves. Hverken etter lov eller forskrifter er kommunene forpliktet til å føre noen slik kontroll. Men selv om kommunene ikke er pålagt å føre kontroll, er det naturlig at de i praksis fører en viss kontroll på dette området. Direktoratets kontroll må nødvendigvis i hovedsak rette seg mot generelle reklametiltak - i landsdekkende massemedier eller reklame som på andre måter er rettet mot en større allmennhet. Når det gjelder helt lokale reklametiltak - som reklame på eller utenfor det enkelte salgs- eller skjenkested, på lokale arrangementer eller i lokale trykksaker - har direktoratet begrensede muligheter til å føre kontroll med dette.

Dersom det er salgs- eller skjenkesteder som overtrer reklameforbudet, vil dette - i og med at det innebærer en overtredelse av alkoholloven - falle inn under de kommunale kontrollørens kontrolloppgaver. Kontrollutvalget må kunne påtale slike overtredelser overfor vedkommende bevillingshaver, og i de mest graverende tilfelle må dette kunne begrunne inndragning av bevillingen. Andre former for reklame på lokale arrangementer eller i lokale trykksaker som medlemmene i kontrollutvalget selv blir eller blir gjort oppmerksomme på og som ikke knytter seg til enkelte bevillingshavere, må de kunne innrapportere til politiet eller Sosial- og helsedirektoratet.

I 2000 oppga 56 kommuner (13 prosent) at de hadde behandlet saker om brudd på forbudet mot alkoholreklame. I perioden 1997 til 1999 har andelen variert mellom 13 og 19 prosent.

11 Inndragning og bortfall av salgs- og skjenkebevillinger

11.1 Lovendringen og bakgrunnen for den

Bestemmelsene om kommunenes adgang til å inndra salgs- og skjenkebevillinger er gitt i alkohollovens § 1-8. Loven bestemte opprinnelig at kommunestyret i bevillingsperioden kunne inndra en bevilling dersom salget eller skjenkingen ikke hadde skjedd i samsvar med bestemmelser gitt i eller truffet i medhold av alkoholloven, eller andre lover hvis bestemmelser hadde sammenheng med alkohollovens formål. Ved en lovendring av 24. juni 1994 ble det dessuten som et nytt tredje ledd i § 1-8 tatt inn en bestemmelse om at bevillingen også kunne inndras "dersom det skjer gjentatt narkotikaomsetning på skjenkestedet".

Som følge av innføringen av nye bestemmelser om vandelskrav mht økonomiske forhold for å få bevilling, var det naturlig å innføre en ordning om at dersom noen av dem vandelskravene ble rettet mot, senere kom i en situasjon hvor de ikke lenger oppfylte kravene, måtte dette kunne gi grunnlag for inndragning av bevillingen. Som departementet uttrykte det (Ot prp nr 7 (1996-97):63):

"Dersom kravet om overholdelse av skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen begrenses til å gjelde i forhold til tildeling av bevilling, vil kravet bare kunne bidra til å holde de som allerede har brutt lovgivningen utenfor bransjen. Det vil ikke kunne bidra til å forhindre at skatter og avgifter unndras etter at bevilling er gitt. For å unngå skatte- og avgiftsunndragelser, og for at forsøket på å rydde opp i bransjen skal være effektivt, kan det derfor også være nødvendig å stille krav om at virksomheten ikke skal bryte skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen etter at bevilling er gitt. Dette er i realiteten et krav om ordnet økonomi."

Ved lovendringen i 1997 ble det følgelig i alkohollovens § 1-8 bestemt at bevillingen kunne inndras "dersom vilkårene i § 1-7b ikke lenger er oppfylt".

Mens inndragningsbestemmelsen etter den opprinnelige ordlyd ikke sa noe om for hvilket tidsrom en bevilling kunne inndras, ble det ved lovendringen i 1997 tatt inn en passus om at inndragningen kunne gjelde "for resten av bevillingsperioden, eller for et kortere tidsrom". Dette innebar imidlertid ikke noen realitetsendring - også tidligere sto kommunestyret fritt til å bestemme inndragningstidens lengde.

Avgjørelsen av hvorvidt vandelskravet i forhold til skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen på den ene side, og vandel i forhold til alkohollovgivningen på den annen, er oppfylt, beror på en skjønnsmessig vurdering. Under behandlingen forut for lovendringen i 1997 foreslo Justisdepartementet at det i loven skulle angis klarere hvilke momenter det skulle legges vekt på ved avgjørelsen. Sosialdepartementet sa seg enig i (Ot prp nr 7 - 1996-97:65):

"...at det bør klargjøres i lovteksten hvilke momenter/hensyn kommunen kan legge vekt på i skjønnsutøvelsen. Det er gode grunner som tilsier at dette lovreguleres, bl a kan skjønnsutøvelsen forenkles for kommunen, og resultatet vil bli mer forutberegnelig for skjenkestedene. Videre kan det sikre mer ensartet praksis."

På denne bakgrunn fikk § 1-8 ved lovendringen i 1997 et nytt annet ledd hvor det heter at ved avgjørelsen av hvorvidt inndragning skal skje og lengden av inndragningstiden kan det bl a legges vekt på "type overtredelse, overtredelsens grovhet, om bevillingshaveren kan klandres for overtredelsen og hva som er gjort for å rette opp forholdet", foruten på hvordan bevillingen tidligere var praktisert.

11.2 Vilkårene for inndragning av bevillingen

Ifølge alkohollovens § 1-8 første ledd kan en bevilling inndras dersom vilkårene i § 1-7b - dvs at bevillingshaver, eiere eller andre vesentlige interessenter kommer i en situasjon hvor de ikke lenger oppfyller vandelskravene. Dette kan enten skyldes at de ikke oppfyller vandelskravet i forhold til alkohollovgivningen eller at de ikke oppfyller de økonomiske vandelskrav.

Når det gjelder vandel i forhold til alkohollovgivningen bestemmer § 1-7b første ledd som nevnt at de som faller inn under vandelskravet "må

ha utvist uklanderlig vandel i forhold til alkohollovgivningen, [og] bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål". Og i inndragningsbestemmelsen § 1-8 første ledd heter det at bevillingen kan inndras dersom "vilkårene i § 1-7b ikke lenger er oppfylt". Men bestemmelsen fortsetter "...eller dersom bevillingshaver ikke oppfylder sine forpliktelser etter denne loven [alkoholloven] eller bestemmelser gitt i medhold av den. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av annen lovgivning når bestemmelsene har sammenheng med denne lovs formål." Formuleringen er mao nærmest identisk med formuleringen i vandelsbestemmelsen, og det er tvilsomt om den har noen selvstendig betydning i og med at "unnlattelse av å oppfylle sine forpliktelser" samtidig vil innebære at vandelskravet ikke lenger er oppfylt. Når det gjelder økonomiske forhold har derimot § 1-8 første ledd ikke noe slikt ytterligere supplement, men bestemmer bare at bevillingen kan inndras dersom vandelskravet ikke lenger er oppfylt.

Foran i kapittel 4 og 5 er det redegjort for forhold som kan føre til at bevilling ikke gis fordi vandelskravene ikke er oppfylt, og som ifølge § 1-8 første ledd kan føre til at bevillingen inndras. Alkohollovgivningens vandelskrav vil f eks ikke lenger være oppfylt dersom man selger eller skjenker alkohol i strid med aldersbestemmelsene, til berusede personer osv, mens manglende oppfyllelse av de økonomiske vandelskravene kan være at selvangivelse ikke er innsendt eller at denne er uriktig, at regnskapsføringen er mangelfull, manglende revisjon av regnskapene eller unnlatt innbetaling av forfalte skatter og avgifter.

Manglende etterlevelse av alkohollovgivningen vil i mange tilfelle kunne avdekkes ved kommunenes egen kontroll. Men enkelte forhold - og særlig de som gjelder brudd på de økonomiske vandelskravene - vil normalt bli avdekket av andre myndigheter. For at kommunen skal få kunnskap om slike forhold bestemmer § 1-15 annet ledd som nevnt at dersom politiet eller avgifts- og skattemyndighetene avdekker forhold som kan antas å ha vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet, plikter de av eget tiltak å informere bevillingsmyndigheten om dette. For at disse myndighetene skal ha mulighet for å oppfylle denne meldeplikten er det i § 1-7 siste ledd bestemt at politiet og skatte- og avgiftsmyndighetene skal gis melding om de bevillinger som er gitt. Skal bestemmelsen kunne fylle sitt formål må det i meldingen fra kommunen ikke bare oppgis hvem som er bevillingshaver, men også gis

opplysninger om eierforhold, hvem som faktisk står bak driften av selskapet eller oppebærer inntektene av den og hvem som er styrer og stedfortreder.

Politiets og skatte- og avgiftsmyndighetenes meldeplikt overfor kommunen i egenskap av bevillingsmyndighet etter § 1-15 annet ledd, gjelder bare "forhold som kan antas å ha vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet". I dette ligger en skjønnsmessig vurdering. Mer bagatellmessige forhold - som forsinket avgiftsbetaling eller unnskyldelige feil i en selvangivelse - trenger selvsagt ikke innberettes. Departementet er bemyndiget til å gi forskrifter om melde- og opplysningsplikten, men slike forskrifter er ikke gitt.

Når det gjelder skatte- og avgiftsmyndighetenes innberetninger til bevillingsmyndigheten er som nevnt dette regulert i Skattedirektoratets melding Ko nr 1/1999. Det heter der (s 4):

"Plikten til å gi slike opplysninger oppstår når brudd på vandelskravet avdekkes. Dette er ikke avhengig av en henvendelse fra bevillingsmyndighetene. Det har imidlertid ikke vært meningen å pålegge skatte- og avgiftsmyndighetene en selvstendig og omfattende undersøkelsesplikt.

Meldeplikten er begrenset til å gjelde opplysninger som skatteetaten avdekker gjennom sin virksomhet, og som de antar har betydning for bevillingsspørsmålet. For eksempel vil meldeplikten kunne bli utløst som følge av opplysninger som skatte- og avgiftsmyndighetene får gjennom bokettersyn, arbeidsgiverkontroll eller at det registreres at bevillingshaver eller andre som vandelskravet omfatter er i ferd med å opparbeide skatte- og avgiftsrestanser."

I Skattedirektoratets melding gis en oppstilling av eksempler på forhold "som betraktes som brudd på vandelskravene, og som det er viktig at bevillingsmyndighetene får kunnskap om." Men det tas forbehold om at det kan foreligge formildende omstendigheter som forklarer den manglende oppfyllelse av vandelskravene, og at det derfor må foretas en selvstendig vurdering før opplysningene oversendes bevillingsmyndighetene.

Selv om det innrapporteres forhold som politiet eller skatte- og avgiftsmyndighetene antar er av vesentlig betydning for vandelspørsmålet - eller kommunen på andre måter får kjennskap til

dette - derunder om det konstateres overtredelser av alkoholloven eller bestemmelser som har sammenheng med alkohollovens formål, trenger ikke dette lede til at bevillingen inndras. Kommunen må foreta en selvstendig vurdering av hvilke konsekvenser forholdet bør få. Av de momenter som kommunen kan legge vekt på er ifølge alkohollovens § 1-8 annet ledd "type overtredelse, overtredelsens grovhet, om bevillingshaveren kan klandres for overtredelsen og hva som er gjort for å rette opp forholdet". Og det kan også legges vekt på hvordan bestemmelsene tidligere har vært praktisert.

Ved siden av adgangen til å inndra en bevilling etter § 1-8 første ledd, kan en bevilling etter tredje ledd også inndras "dersom det skjer gjentatt narkotikaomsetning på skjenkestedet". Denne bestemmelsen gjelder følgelig bare skjenkesteder og ikke salgssteder, og kom inn i loven ved en lovendring 24. juni 1994.

Endelig kan bevillingen inndras etter fjerde ledd dersom den ikke er benyttet i løpet av det siste året. Ifølge kapittel 7 i omsetningsforskriften er det bestemt at inndragning ved slik ikke-bruk ikke kan skje dersom dette skyldes en hindring utenfor bevillingshaverens kontroll - som f.eks. en brann eller ombyggningsarbeider - og det kan antas at driften kan gjenopptas innen rimelig tid.

Alkoholloven omtaler bare inndragning som den sanksjon som kan anvendes. Dette betyr imidlertid ikke at kommunen er avskåret fra å anvende andre, mindre inngripende sanksjoner i de tilfelle den mener at det bør reageres overfor overtredelsen, men hvor inndragning av bevillingen oppfattes som for drastisk. Selv om det ikke fremgår av loven kan kommunen - dersom inndragning selv for en meget kort tid anses som en uforholdsmessig streng reaksjon - også gi en advarsel. Ved endringen av inndragningsbestemmelsene i 1997 vurderte departementet hvorvidt man burde ta dette inn i loven, men fant ikke å ville gjøre dette (Ot prp nr 7 - 1996-97:65):

"Etter departementets vurdering er det ikke behov for å lovfeste adgangen til å gi advarsel til salgs- eller skjenkesteder. Det er klart at dersom man kan gjøre det mer, å inndra en bevilling, kan man også gjøre det mindre, å gi bevillingshaver en advarsel. Det er opp til kommunen å vurdere om det skal gis advarsel, eventuelt om det er tilstrekkelig med en advarsel."

Bevillingen kan enten inndras for resten av bevillingsperioden eller for kortere tid med hjemmel i § 1-8 første ledd første punktum.

Alkohollovens § 1-8 om inndragning av bevilling når vandelskravet ikke oppfylles henviser ikke til bestemmelsen om styrer og stedfortreder i § 1-7c. Dette innebærer at bevillingen ikke kan inndras - i hvert fall ikke i første omgang - dersom de endrede vandelsforhold gjelder disse. Det naturlige vil i så fall være at det ansettes nye som oppfyller vandelskravet. Men dersom bevillingshaveren ikke innen rimelig tid ansetter ny styrer eller stedfortreder - må bevillingen kunne inndras idet dette må anses som en overtredelse av alkoholloven.

11.3 Inndragningsbestemmelsene i praksis

Inndragning av en salgs- eller skjenkebevilling kan - som vi har redegjort for i det foregående - skje på ulike grunnlag. Da alkoholloven trådte i kraft 1. januar 1990 var det adgang til å inndra bevillingen etter alkohollovens § 1-8 første ledd "dersom skjenkingen eller salget ikke har skjedd i samsvar med denne loven eller bestemmelser truffet i medhold av denne" og etter § 1-8 annet ledd "etter bestemmelser gitt i eller i medhold av andre lover når bestemmelsene har sammenheng med denne lov." Ved lovendringen i 1997 ble disse to bestemmelsene inntatt i § 1-8 første ledd. Ordlyden ble imidlertid endret fra å gjelde skjenkingen og salget til å gjelde den som "ikke oppfyller sine forpliktelser" i forhold til alkoholloven eller andre beslektede lover eller bestemmelser gitt med hjemmel i disse. Noen større realitetsendring ligger det imidlertid ikke i dette, bortsett fra at forhold som ikke gjelder salg eller skjenking – som f eks overtredelse av reklameforbudet – nå kan gi grunnlag for inndragning.

Ved datainnsamlingen frem til 1999 ble det stilt spørsmål om kommunen hadde behandlet saker som gjaldt overtredelse av salgs- og skjenkebestemmelsene, og i så fall hvorvidt disse hadde resultert i at bevillingen var blitt midlertidig inndratt eller inndratt for godt. Det er imidlertid noe uklart hva man skal legge i begrepet "behandle saker som gjelder overtredelser", fordi dette ikke trenger lede til noen sanksjon. I 2000 var det f eks bare 64 av de 122 kommunene som sa de hadde behandlet slike overtredelser som hadde gått til inndragning av en salgs- eller skjenkebevilling av samme grunn. Men for å kunne

sammenlikne utviklingen over tid valgte vi likevel å beholde spørsmålet, som det fremgår av tabell 17.

Spørsmålet om inndragning var som nevnt til og med 1997 begrenset til å gjelde inndragning pga overtredelse av salgs- og skjenkebestemmelser. Hvilke overtredelser det er tale om vet vi ikke. Men praksis tyder på at det særlig er gjentatte tilfelle av skjenking av åpenbart berusede personer - eller slik at de blir åpenbart beruset - som gir grunnlag for inndragning av bevilling. Selv om spørsmålet er begrenset til å gjelde inndragning som følge av overtredelse av salgs- og skjenkebestemmelser, er det grunn til å tro at svarene dekker samtlige inndragninger hvor bevillingshaveren ikke har etterlevd alkohollovgivningen, derunder også har overtrådt bestemmelser utenfor alkoholloven "som har sammenheng med alkohollovens formål", som det heter i alkohollovens § 1-8 annet ledd. Dette siste alternativet tar sikte på tilfelle hvor bevillingshaveren har overtrådt løsgjengerlovens bestemmelser om offentlig uorden pga beruselse eller veitrafikklovens bestemmelser om promillekjøring.

Etter at de nye bestemmelsene om vandelskrav - og inndragning av en bevilling dersom vandelskravene ikke lenger var oppfylt - ble innført, ble det for 1999 og 2000 også stilt spørsmål om inndragningen skyldtes henholdsvis overtredelse av salgs- og skjenkebestemmelsene eller manglende oppfyllelse av vandelskravene. Spørsmålet er ikke helt velvalgt, fordi en overtredelse av salgs- og skjenkebestemmelsene samtidig innebærer at kravet om vandel i forhold til alkohollovgivningen ikke lenger er oppfylt. Men det er grunn til å tro at kommunene har oppfattet spørsmålet på den måten som var tilsiktet, nemlig at manglende oppfyllelse av vandelskravene refererte seg til økonomisk vandel.

I 1999 var det bare 4 kommuner (1 prosent) og i 2000 12 kommuner (3 prosent) som oppga at bevillinger var inndratt som følge av manglende vandelskrav. I 2000 gjaldt disse inndragningene 2 salgsbevillinger og 23 skjenkebevillinger - i alt 25 (17 prosent) av de i alt 144 inndragningene i 2000. De resterende 119 inndragningene (83 prosent) skyldtes følgelig at salgs- og skjenkebestemmelsene var overtrådt, og ikke økonomiske forhold.

Tabell 17. Antall kommuner som oppga at de hadde behandlet saker som gjaldt overtredelser av salgs- og/eller skjenkebestemmelser og antall inndragninger 1995-2000.

	Kommuner		Antall inndragninger		
	Antall	%	Tidsbegrensede	Varige	Sum
1995	126	29	54	4	58
1996	135	32	75	13	87
1997	122	28	57	23	80
1998	122	29	69	10	79
1999	118	28	73	18	91
2000	122	29	..	..	144

Note: I denne og øvrige tabeller betyr .. at opplysninger mangler

En skjenkebevilling kan som nevnt også inndras på grunn av gjentatt narkotikaomsetning på skjenkestedet med hjemmel i alkohollovens § 1-8 tredje ledd. Det er imidlertid grunn til å tro at dersom bestemmelsen i det hele tatt har vært benyttet, er dette noe som har skjedd ytterst sjelden. Endelig kan en bevilling inndras som følge av ikke-bruk - en bestemmelse som først trådte i kraft i 1999. Også dette er utvilsomt en bestemmelse som benyttes meget sjelden.

I begrunnelsen for å åpne for inndragning av en bevilling dersom de økonomiske vandelskravene ikke lenger var oppfylt, pekte departementet bl a på de store betenkeligheter som er knyttet til "at en virksomhet som driver klart ulovlig innehar en offentlig tillatelse til å drive videre" (Ot prp nr 7 (1996-97):63). En inndragning av skjenkebevillingen innebærer imidlertid ikke at driften må stanses, men bare at skjenking av alkohol blir forbudt. For en pub eller en bar vil riktignok dette i realiteten innebære at stedet må stenges. Men for en restaurant eller en kafé kan forholdet være et annet - ikke minst dersom det er tale om en tidsbegrenset inndragning. Inndragning av skjenkebevillingen er ikke til hinder for at stedet fremdeles kan holdes åpent for matservering og servering av alkoholfrie drikker - selv om det er tale om "en virksomhet som driver klart ulovlig". For å forhindre dette må også serveringsbevillingen inndras - eller tilbakekalles som er serveringslovens betegnelse.

11.4 Bortfall av bevillingen

En salgs- eller skjenkebevilling kan ikke bare inndras, men den kan også falle bort ved endringer i eierforholdene vedrørende virksomheten. Ifølge § 1-10 slik den tidligere lød kunne virksomheten - dersom den ble overdratt - fortsettes i 3 måneder etter overdragelsen uten ny bevilling. Og dersom bevillingshaveren gikk konkurs eller døde hadde boet rett til å fortsette virksomheten i ett år. Forutsetningen var i alle tilfelle at kommunen ble underrettet om dette.

Disse bestemmelsene var - i likhet med de øvrige bestemmelser om bevillingssystemet - utformet med sikte på at eieren av virksomheten var nært knyttet til driften, enten ved selv å arbeide der eller i hvert fall ved å ha et personlig økonomisk ansvar. Men i den nye situasjon som gradvis hadde oppstått - hvor eieren ofte var et foretak - var disse reglene ikke særlig anvendbare. Forholdet var i endel tilfelle - som vi tidligere har vært inne på - at når et driftsselskap hadde høstet den profitt som var mulig, og verdiene tappet av eierne bak selskapet, ble det slått konkurs og avviklet. I en del tilfelle etablerte som nevnt eierne bak det konkursrammede driftsselskapet et nytt driftsselskap som med ny bevillingshaver videreførte driften av skjenkestedet.

Men det var heller ikke uvanlig at eierne av et driftsselskap før selskapet ble slått konkurs, overdro retten til å drive skjenkevirksomheten til et annet driftsselskap - ofte med de samme eiere som det gamle driftsselskap - og det nye selskap overtok retten til å fortsette skjenkevirksomheten i de samme lokaler. Fordi også bevillingshaveren gikk over som ansatt i det nye selskap, kunne driften fortsette uavbrutt uten hensyn til konkursen i det tidligere driftsselskapet. Som det ble uttrykt i en uttalelse fra konkursrådet under høringen til forslagene til endringene i alkoholloven i 1997 (Ot prp nr 7 (1996-1997):56):

"Det har vært endel problemer i denne bransjen knyttet til at skjenkesteder blir overdratt til nye rettssubjekter og det rettssubjektet som tidligere drev virksomheten blir deretter slått konkurs uten at det er midler igjen i boet. Det er i en del av disse tilfellene sterk mistanke om at virksomheten har blitt tappet for midler på utilbørlig vis mens kreditorene, herunder skatte- og avgiftskreditorene, sitter igjen uten dekning. Samtidig blir virksomheten videreført under et nytt

rettssubjekt med de samme eierne. Denne fremgangsmåten kan endog benyttes flere ganger - hele tiden med bruk av den samme skjenkebevilling - etter dagens system."

For å forhindre dette ble det i alkohollovens § 1-10 gitt nye bestemmelser om forholdene ved overdragelse av virksomheten, og ved bevillingshaverens konkurs. Mens eierne tidligere fritt kunne overdra virksomheten til andre - og la bevillingshaveren og vedkommendes bevilling følge med virksomheten over i det nye selskap - ble det nå i § 1-10 første ledd bestemt at bevillingen skal falle bort ved enhver overdragelse av virksomheten. Dette gjelder også ved overdragelse av alle aksjer eller andeler i det foretak som eier virksomheten eller en vesentlig andel av disse. Vesentlig andel må her forstås på samme måte som i § 1-7b. Den nye eier har imidlertid anledning til å fortsette driften i en overgangsperiode på 3 måneder på den gamle bevilling, og forutsetningen er at den nye eier i løpet av denne perioden søker og får ny bevilling dersom vedkommende ønsker å fortsette salget eller skjenkingen.

Ved bevillingshaverens konkurs i § 1-10 tredje ledd ble derimot konkursboets adgang til å drive virksomheten videre opphevet. Bevillingen falt bort med øyeblikkelig virkning. I 1999 oppga 67 kommuner (16 prosent) og i 2000 76 kommuner (18 prosent) at bevillinger hadde falt bort som følge av konkurs. Når det gjaldt antall bevillinger som var bortfalt var tallet det samme, nemlig 104, i hvert av de to årene, med andre ord vesentlig flere enn ved inndragning.

At en konkurs ikke lenger er like attraktiv som ellers - i og med at det i regelen vil innebære at de involverte ikke vil få bevilling på nytt - har trolig gitt seg utslag i at færre ser dette som en lukrativ måte å berike seg på. I hvert fall synes antallet konkurser innenfor hotell- og restaurantbransjen å ha gått ned etter at loven trådte i kraft i 1998 - slik det fremgår av tabell 18 - fra et gjennomsnitt på 345 konkurser per år i treårsperioden 1993-1997 til 232 i perioden 1998-2000, en nedgang på 33 prosent. Sett i forhold til det samlede antall bedrifter innenfor hotell- og restaurantbransjen har andelen konkurser sunket fra 4,6 prosent i 1993 til 2,0 prosent i 1999.

Det kan selvfølgelig ikke utelukkes at nedgangen i konkurser skyldes andre forhold - som f eks endrede konjunkturer. Men dette må i så fall

skyldes endrede konjunkturer innenfor restaurantnæringen spesielt, fordi det ikke har skjedd noen tilsvarende nedgang i næringslivet generelt. I årene 1995-1997 var det gjennomsnittlige årlige antall åpnete konkurser i samtlige næringer med unntak av restaurantbransjen i Norge 3.085, mens det i årene 1998-2000 var 3.156 - med andre ord en svak økning.

Tabell 18. Antall åpnete konkurser innenfor hotell- og restaurantdrift, og i forhold til totalt antall bedrifter innenfor næringen 1993-2000.

	Totalt		
	Antall konkurser	Antall bedrifter	Prosent
1993	344	7.441	4,6
1994	268	7.756	3,5
1995	363	8.361	4,3
1995	363	9.469	3,8
1996	363	10.213	3,6
1997	310	9.976	3,1
1998	251	..	..
1999	212	10.597	2,0
2000	232	..	..

Note: Statistikken over bedriftstelingen omlagt i 1995, og tallene etter begge beregningsmåter oppgitt dette året. I denne og øvrige tabeller betyr .. at opplysninger mangler..

Kilde: Statistisk årbok

En undersøkelse av Lund (2001) tyder også på at eierforholdene innenfor restaurantbransjen er blitt mer stabile, selv om tallene er for små til å trekke noen klare slutninger. Undersøkelsen omfattet et utvalg på 243 skjenkesteder i 1996 og 231 i 1998 spredt rundt i landet. Hun fant at hele 42 prosent hadde skiftet eier i løpet av en periode på mindre enn 5 år. Men mens det i 1996 - før lovendringen - var 7 prosent av skjenkestedene som hadde hatt samme eier i mindre enn ett år, var andelen i 1998 sunket til 4 prosent.

Å begjære bevillingshaveren konkurs vil i endel tilfelle kunne være et substitutt for inndragning. Dersom skatte- og avgiftsmyndighetenes kontroll avdekker økonomiske misligheter, f eks ved ny avgiftsberegning etter et bokettersyn eller pga manglende innbetaling av avgifter, og hvor bevillingshaveren ikke er i stand til å betale det beløp vedkommende er skyldig, vil det være mer effektivt å begjære vedkommende konkurs enn å gå til inndragning.

Det ble også gitt nye bestemmelser om forholdene ved bevillingshaverens død. Bestemmelsen i § 1-10 annet ledd om at dødsboet kunne fortsette virksomheten begrenset til 3 måneder etter dødsfallet, og ikke ett år som tidligere.

Ved overdragelse av virksomheten har den nye eier etter § 1-10 første ledd anledning til å overdra de alkoholvarer som måtte finnes i boet til andre bevillingshavere for salg eller skjenking, selv om vedkommende ikke har noen engrossalgbevilling. Det samme gjelder for dødsbo og konkursbo etter § 1-10 annet og tredje ledd, og etter fjerde ledd også den som ved en konkurs har pant i alkoholbeholdningen.

12 Klageadgangen

12.1 Lovendringen og bakgrunnen for den

Forvaltningsloven av 10. februar 1967 bestemte opprinnelig i § 26 at kommunale forvaltningsavgjørelser ikke trengte å begrunnes, og i lovens § 28 var det bestemt at slike vedtak heller ikke kunne påklages til overordnet myndighet. På denne bakgrunn fantes ingen begrunnelsesplikt eller klageadgang for de avgjørelser som ble truffet av kommunen med hjemmel i alkoholloven. Ved en endring av forvaltningslovens § 28 som trådte i kraft i 1993 ble det imidlertid innført en alminnelig adgang til å påklage kommunale vedtak, samtidig som § 26 ble opphevet.

I praksis tolket man imidlertid forvaltningsloven dit hen at vedtak truffet med hjemmel i alkoholloven fremdeles var unntatt fra klageadgangen. Inntil endringen av alkoholloven i 1997 var det følgelig ikke mulighet til å klage over de vedtak som kommunen traff i bevillingssaker. Dersom man ønsket en prøving av et slikt vedtak måtte man i så fall reise rettssak mot kommunen.

Begrunnelsen for å holde vedtak etter alkoholloven utenfor klageadgangen var at slike vedtak var begrunnet i alkoholpolitiske betraktninger - de var bygget på kommunens vurdering av hva som var formålstjenlig ut fra hensynet til å begrense forbruket og derigjennom alkoholskadene i kommunen. Som departementet uttrykte det (Ot prp nr 7 (1996-97):74):

"Alkoholloven bygger på den tanke at fordi alkohol kan ha en samfunnskadelig virkning bør forbruket begrenses. Lovgiver har derfor ikke lagt opp til at det skal bære preg av å være en rettighet å få lov til å selge eller skjenke alkohol, og de som ønsker å gjøre seg næring av dette må innordne seg den alkoholpolitikk kommunene i kraft av loven er gitt stor frihet til å utforme."

Det faktum at det ikke fantes noen klageadgang innebar imidlertid at flere kommuner - som vi har vært inne på i kapittel 6.1 - var blitt involvert i kostnadskrevede prosesser for domstolene, hvor de hadde blitt pålagt å betale tildels betydelige erstatningsbeløp på grunn av feil

ved saksbehandlingen eller fordi avgjørelsen var i strid med alminnelige forvaltningsmessige prinsipper. I endel kommuner hadde dette ført til at kommunen nærmest automatisk ga bevilling - for å unngå rettssak og eventuelt erstatningsansvar. Dersom det hadde vært adgang til å påklage kommunens vedtak ville dette kunne gi klageinstansen mulighet til å gripe inn overfor feilaktige vedtak, og dermed forhindre rettssaker og erstatningsansvar. Og flertallet i det alkoholpolitiske utvalget som avga sin innstilling i 1975 (NOU 1995:24) gikk også inn for å innføre en alminnelig klageadgang over vedtak i bevillingssaker.

Ved lovendringen i 1997 ble det på denne bakgrunn innført klageadgang for enkeltvedtak etter alkoholloven. Det ble tatt inn en ny § 1-16 i loven hvor det i første punktum heter at "kommunens enkeltvedtak etter § 1-8 og kap 3, 4 og 7 kan påklages til fylkesmannen". Det ble imidlertid ikke tatt inn noen bestemmelse om at kommunen skulle begrunne de vedtak som var truffet med hjemmel i alkoholloven. Men departementet forutsatte i odelstingsproposisjonen at de alminnelige regler i forvaltningslovens § 24 om at enkeltvedtak skal begrunnes måtte gjelde også for slike vedtak uten at dette ble uttrykkelig sagt - ikke minst fordi en forutsetning for at et vedtak skal kunne prøves er at man vet på hvilket grunnlag det er truffet.

12.2 Avgjørelser som kan påklages

Som det fremgår av alkohollovens § 1-16 er det vedtak etter § 1-8 (om inndragning av bevillinger), kapittel 3 (om tildeling av salgsbevillinger), kapittel 4 (om tildeling av kommunale skjenkebevillinger) og kapittel 7 (om gebyrer) som kan påklages til fylkesmannen. Men i og med at det er disse bestemmelsene som i hovedsak regulerer kommunenes myndighet på alkohollovens område - derunder adgangen til å sette vilkår og tidsavgrensning for salg og skjenking i lovens kapitler 3 og 4 - ligger det få begrensninger i denne avgrensningen.

Det er bare enkeltvedtak som kan påklages til fylkesmannen. At avgjørelsen er et enkeltvedtak innebærer at det retter seg mot en eller flere bestemte personer eller virksomheter, og ikke er av generell karakter som retter seg mot en ubestemt krets av personer eller virksomheter. Om kommunen beslutter seg for ikke å tillate skjenking i

kommunen, innfører generelle tidsbegrensninger for ølsalg eller bestemmer at alkohol ikke skal kunne skjenkes utenfor et nærmere avgrenset sentrumsområde, er dette generelle vedtak som ikke kan påklages. Omvendt er en beslutning om at en eier ikke skal gis bevilling fordi han eller hun ikke anses for å oppfylle vandelskravene, at en bevilling til et bestemt skjenkested skal inndras, at det skal settes bestemte vilkår for en bevilling, at det knyttes spesielle salgs- eller skjenketider til den eller fastsettelsen av det salgs- eller skjenkegebyret som skal innbetales på forskudd - dette er eksempler på enkeltvedtak som kan påklages.

I visse tilfelle kan det imidlertid være uklart hvorvidt et vedtak er et enkeltvedtak eller et vedtak som gjelder en ubestemt personkrets. Dersom f eks kommunen i forbindelse med bevillingsrunden etter et kommunevalg beslutter at det ikke skal være adgang til å skjenke alkoholdrikker utenfor et bestemt avgrenset område - og dette innebærer at en eller to restauranter eller kafeer som ligger utenfor dette området dermed ikke får skjenkebevilling - mens de 50 øvrige skjenkesteder i kommunen får bevilling, kan det reises spørsmål om ikke dette må anses som et enkeltvedtak som kan påklages til fylkesmannen.

12.3 Fylkesmannens prøvingsadgang

Når det gjelder hva fylkesmannen kan prøve bestemmer § 1-16 at prøvingen gjelder hvorvidt "vedtaket er innholdsmessig lovlige, er truffet av rette organ og om det er blitt til på lovlige måte." Dette innebærer at prøvingen bare gjelder hvorvidt vedtaket er truffet på korrekt måte - derimot ikke hvorvidt det skjønner som kommunen har lagt til grunn er rimelig.

At vedtaket er innholdsmessig lovlige innebærer at det omhandler et område hvor kommunen har beslutningsmyndighet. Dersom kommunen bestemmer at en skjenkebevilling bare skal gjelde vin, men ikke øl, er dette noe kommunen ikke har adgang til å beslutte idet det er i strid med alkohollovens § 4-2. Heller ikke kan kommunen beslutte at lokalene en dag i uken skal reserveres som møtested for pensjonistene i kommunen, fordi et slikt vilkår ikke kan sies å ha noen saklig sammenheng med alkohollovens formål.

Dersom fylkesmannen finner at beslutningen er ugyldig fordi den ikke er truffet i overensstemmelse med loven, kan han sette den til side. Derimot kan han ikke omgjøre bevillingsmyndighetens avgjørelse. Dersom det f eks er et avslag på en bevillingssøknad som finnes ugyldig, innebærer dette ikke at vedkommende gis bevilling, men at han eller hun får anledning til å søke på ny, og at søknaden ikke kan avslås på det opprinnelige grunnlag.

12.4 Klageadgangen i praksis

I 1999 og 2000 ble det stilt spørsmål til kommunene om hvorvidt kommunens avgjørelser var blitt innklaget til fylkesmannen. Dersom kommunen svarte bekræftende ble de bedt om å angi hvor mange og hvilke typer av saker dette gjaldt. Som det fremgår av tabell 19 var det i 1999 i alt 63 kommuner (15 prosent) som oppga at vedtak var påklaget, mens det i 2000 gjaldt 68 kommuner (16 prosent).

Tabell 19. Kommuner som oppga at vedtak i tilknytning til salgs- og skjenkebevillinger var blitt påklaget til fylkesmannen i 1999 og 2000, og antall vedtak dette gjaldt.

	1999			2000		
	Kommuner Antall	%	Vedtak Antall	Kommuner Antall	%	Vedtak Antall
Avslag på bevilling	15	3	31	51	12	98
Midlertidig inndratt	21	5	29	16	4	18
Inndratt for godt	3	1	3	1	.	1
Gebyrfastsettelse	5	1	9	3	1	3
Annet	22	5	..	9	2	..
Total	63	15	..	68	16	..

Note: I denne og øvrige tabeller betyr .. at opplysninger mangler, og . at tallet er mindre enn 0,5.

Den vesentligste forskjellen mellom de to årene gjelder antallet avslag på søknad om bevilling, hvor det bare i 15 kommuner i 1999 ble innklaget slike saker, mens det samme gjaldt i 51 kommuner i 2000. Forskjellen kan imidlertid tilbakeføres til at i 2000 utløp samtlige bevillinger og det måtte søkes om ny bevilling, med den følge at antallet avslag på bevillingssøknader var langt større i 2000 enn i

mellomåret 1999. For de øvrige klagegrunner er det ingen vesentlige forskjeller, bortsett fra at klager som gjaldt andre typer vedtak enn de oppregnede ble oppgitt som klagegrunn i 22 kommuner i 1999 mot bare 9 kommuner i 2000. Blant disse finner vi bl a klager over fastsettelse av vilkår og salgs- og skjenketider, men det er uklart hva forskjellen mellom de to år kan skyldes. Også når det gjelder antallet vedtak som ble innklaget var det avslag på bevillingssøknader og midlertidige inndragninger som dominerte. Når det gjaldt ikke-spesifiserte vedtak under "annet" har vi ikke opplysninger om hvor mange vedtak dette gjaldt.

Ifølge opplysninger innhentet fra fylkesmannsembetene ble det i 2000 behandlet til sammen 112 klagesaker med hjemmel i alkohollovens § 1-16. Storparten av disse - i alt 83 eller tre fjerdedeler av samtlige klager - gjaldt avslag på en bevillingssøknad. Av de resterende 29 klagenes gjaldt 17 inndragning av bevilling, 6 klager gjaldt fastsettelsen av salgs- eller skjenkegebyr, mens de siste 5 gjaldt andre forhold - i det alt vesentlige vilkårsfastsettelse.

Man skulle kanskje forventet at innføringen av klageadgangen ville ført til at enda flere vedtak ble innklaget for fylkesmannen. En klage er gratis, i motsetning til tidligere hvor alternativet var å bringe saken inn for rettsvesenet, noe som - ikke minst dersom man tapte saken - medførte store utgifter i sakskostnader.

13 Bevillingssystemet som politisk virkemiddel

13.1 Om å evaluere virkninger av lovendringen

Hovedbegrunnelsen for endringene i alkoholloven i 1997 var som nevnt "å gjøre loven til et bedre styringsinstrument for kommunene" (Ot prp nr 7 (1996-97):5). For å oppnå dette ble kommunene bl a gitt økte muligheter til å avslå og inndra salgs- og skjenkebevillinger ved innføring av økonomiske vandelskrav - kombinert med at skatte- og avgiftsmyndighetene fikk opplysnings- og meldeplikt overfor bevillingsmyndigheten. Det ble innført bestemmelser om at ved konkurs og overdragelse av virksomheten falt bevillingen bort. Salgs- og skjenketidene ble nærmere regulert og det ble åpnet adgang til å knytte vilkår til bevillingene.

En forutsetning for at disse endringene skulle ha noen effekt var selvfølgelig at de ble benyttet av kommunene. Og fra myndighetenes side ble det sett på som viktig å skaffe kunnskap om i hvilken utstrekning kommunene faktisk gjorde bruk av disse økte mulighetene (St prp nr 58 (1997-98):11):

"Regjeringa ser på evalueringa av oppfølginga av lovendringane som ei viktig oppgåve. Det vil særleg vere viktig å undersøkje i kva grad kommunane faktisk nyttar den heimelen dei no har fått i den reviderte lova til å styre den lokale alkoholpolitikken på ein betre måte."

I det foregående har vi - foruten å gjøre rede for de endringene som ble foretatt i alkoholloven i 1997 og bakgrunnen for dem - forsøkt å belyse hvorvidt lovendringene har medført endringer i praktiseringen av bevillingssystemet i kommunene. Eller rettere - om det er mulig å påvise forskjeller i praktiseringen før og etter at lovendringen trådte i kraft 1. januar 1998.

Gjennomgående er de forskjeller vi har funnet relativt beskjedne. Innføringen av økonomiske vandelskrav har ikke fått særlig stor betydning som avslagsgrunn i forhold til søknader om salgs- eller skjenkebevillinger. Ved søknadsbehandlingen i 2000, da samtlige

bevillinger utløp og bevillingshaverne måtte søke om nye bevillinger, var det bare 6 kommuner (1,4 prosent) som opplyste at de hadde avslått salgsbevillinger og 27 kommuner (6,4 prosent) som hadde avslått skjenkebevillinger pga manglende oppfyllelse av de økonomiske vandelskrav. I alt var det bare 6 søknader om salgsbevilling og 66 søknader om skjenkebevilling som ble avslått av denne grunn - eller henholdsvis 0,1 og 1,0 prosent av samtlige salgs- og skjenkebevillingssøknader. Også inndragning av bevillinger som følge av at de økonomiske vandelskrav ikke lenger var oppfylt er svært sjeldne. I 2000 var i 12 kommuner (2,9 prosent) bevillinger inndratt av denne grunn, og inndragningene gjaldt til sammen 2 salgsbevillinger og 23 skjenkebevillinger.

Til tross for at antallet avslag på søknader og inndragninger av bevillinger pga manglende økonomisk vandel er svært beskjedent, gir flere av våre informanter likevel uttrykk for at kravet om økonomisk vandel fungerer tilfredsstillende og har bidratt til mer akseptable forhold i bransjen. Etter deres oppfatning har lovendringen ført til at man har fått ryddet bort mange av de tvilsomme søkere og eiere, slik at de i hvert fall ikke formelt er involvert i virksomheten - og at de impliserte i virksomheten i større grad søker å etterleve de økonomiske vandelskrav som stilles. Dersom dette er rett, kan den lave avslagsprosent og inndragningsfrekvens følgelig i hvert fall delvis tilbakeføres til at de impliserte etterlever de økonomiske krav som stilles. Innføringen av krav om økonomisk vandel hadde ifølge våre informanter også ført til et nærmere samarbeide mellom bevillingsmyndigheten og andre kontrollorganer – som skatte- og avgiftsmyndighetene, tollvesenet, næringsmiddeltilsynet og politiet.

Også bestemmelsene om at bevillingen bortfaller ved konkurs og ved overdragelse av virksomheten ble ansett for positive. I alt 76 kommuner (18,1 prosent) opplyste at bevillinger var bortfalt som følge av konkurs i 2000, og dette gjaldt til sammen 104 bevillinger - i hovedsak trolig skjenkebevillinger. Siden det ikke ble innsamlet opplysninger om antall konkurser før lovendringen, vet vi riktignok ikke om antallet konkurser har gått ned eller ikke. Men ifølge Statistisk sentralbyrås konkursstatistikk tyder alt på at dette er tilfelle. Mens antallet konkurser i samtlige næringer sett under ett har vist en svak oppgang i treårsperioden 1998-2000 i forhold til perioden 1995-1997, har antallet konkurser innenfor hotell- og restaurantnæringen gått ned, slik vi har

vært inne på i kapittel 11.4. Mens det gjennomsnittlige antallet konkurser innenfor næringen per år i perioden 1995-1997 var 345, var antallet i perioden 1998-2000 sunket til 232 - noe som kan tyde på at det har blitt mindre attraktivt å tappe virksomheten for midler og deretter slå den konkurs.

Når det gjelder overdragelse av virksomheten har vi ingen data som kan belyse hvorvidt lovendringen har ført til at dette har blitt mindre vanlig, selv om en undersøkelse av hvor lenge nåværende eier har drevet virksomheten kan tyde på at eiertiden har økt noe etter lovendringen (Lund 2001). Men i og med at det ikke lenger er mulig å overdra virksomheten på en slik måte at kjøperen også kan "overta" bevillingshaveren og vedkommendes bevilling, og drive virksomheten videre, er muligheten for overdragelser i svikaktig hensikt redusert.

Ved lovendringen i 1997 ble det innført normaltider for salg og skjenking av alkoholdrikker, men med mulighet for kommunen til å begrense salgs- og skjenketiden. Kommunen kan også utvide tidsrommet, men bare innenfor de maksimaltider som er fastsatt i loven. Svært mange kommuner har gått til utvidelser av normaltidene for salg og skjenking, og i løpet av de 3 første etter at ordningen ble innført har antallet kommuner som har utvidet salgs- og skjenketidene vist en klar økning

Når det gjelder salg av middels sterkt øl - som er det kommunene har rådighet over i og med at åpningstidene for vinmonopolutsalgene fastsettes av Sosialdepartementet, men nå er delegert til Vinmonopolet - hadde 212 kommuner (50,4 prosent) i 2000 utvidet salgstiden generelt, mens 25 kommuner (5,9 prosent) hadde utvidet salgstiden for enkelte salgssteder i kommunen. Når det gjelder skjenking av brennevin hadde 176 kommuner (41,8) prosent utvidet skjenketiden generelt for kommunen, mens det samme gjaldt for øl og vin i 190 kommuner (45,1 prosent), mens skjenketiden var utvidet for enkelte skjenkesteder i henholdsvis 93 (22,1 prosent) og 95 kommuner (22,6 prosent). I over halvparten av kommunene var følgelig salgs- og skjenketidene - enten generelt for kommunen eller bare for enkelte bevillinger - utvidet i forhold til normaltiden. Dette betyr imidlertid ikke at det også har vært en utvidelse av skjenketiden i forhold til situasjonen før lovendringen. Som vi har vært inne på i kapittel 8,4 er det snarere grunn til å tro at salgs- og skjenketidene har blitt noe begrenset.

Omvendt er det få kommuner som hadde innskrenket salgs- eller skjenketiden i forhold til normaltiden. Når det gjaldt salg av middels sterkt øl hadde 37 kommuner (8,8 prosent) innført slike begrensninger enten for hele kommunen eller bare for enkelte salgssteder, mens det samme gjaldt 22 kommuner (5,2 prosent) for skjenking av brennevin, og 77 kommuner (18,3 prosent) for skjenking av øl og vin.

Anvendelsen av vilkår for bevillingene er ikke særlig utbredt - i 2000 var det 19 kommuner (4,5 prosent) som oppga at de hadde stilt vilkår for bevillinger til salg av middels sterkt øl og 82 kommuner (19,5 prosent) for skjenking. Tallet har imidlertid vært økende. I 1998 - det første året det ble åpnet adgang for kommunene til å knytte vilkår til bevillingene - var det bare 13 kommuner som oppga at de hadde stilt vilkår for salgsbevillinger, mens det samme gjaldt 35 kommuner for skjenkebevillinger.

Skal man forsøke å trekke noen konklusjon av det foregående, må det nærmest bli at selv om kommunene i begrenset grad har gjort bruk av de virkemidler som det ble åpnet for ved lovendringen i 1997, har endringene trolig hatt betydning ut over dette. Selv om antallet søknader om salgs- og skjenkebevilling som er avslått eller inndratt pga manglende oppfyllelse av de økonomiske vandelskrav er relativt beskjedent, er det grunn til å tro at dette til dels kan tilbakeføres til at de som ikke oppfyller vandelskravet vil avstå fra å søke om bevilling - eventuelt etter at de er underrettet om dette fra bevillingsmyndigheten før søknaden undergis endelig behandling - og at de som har fått bevilling vil sette mer inn på ikke å bryte vandelskravet. Og selv om bruken av vilkår ikke er særlig omfattende, kan dette skyldes at kommunene ikke fullt ut har vært klar over mulighetene til å stille vilkår. Men det faktum at et økende antall kommuner har stilt vilkår, tyder på at dette vil kunne bli mer vanlig etter hvert. Når det gjelder salgs- og skjenketidene - hvor lovendringen innebar en avkortning - har imidlertid kommunene i utstrakt grad gjort bruk av adgangen til å forlenge disse. Men innføringen av maksimaltider har trolig likevel ført til at tidsrommet for salg og skjenking snarere har blitt forkortet enn forlenget etter lovendringen.

Praktiseringen av bevillingssystemet er imidlertid i et større perspektiv av begrenset interesse. Det viktige er at dette fører til at

alkoholpolitikken i kommunene styres "på ein betre måte", som det heter i sitatet ovenfor. Bevillingssystemet er bare et middel, og spørsmålet blir derfor hvorvidt det har ført til de målsetninger lovendringen tok sikte på å oppnå, har blitt oppfylt.

Av proposisjonen til lovendringen fremgår det at endringene i bevillingssystemet særlig tok sikte på å oppnå resultater på tre ulike områder. For det første å begrense alkoholforbruket i befolkningen og derigjennom redusere skadevirkningene av alkohol. I historisk perspektiv er dette den tradisjonelle begrunnelse for alkoholpolitikken - å redusere de sosiale misforhold og de helseskader som alkoholbruk fører med seg - og i dette perspektivet har alkoholpolitikken vært ansett som et viktig område innenfor sosial- og helsepolitikken.

Leser man proposisjonen står det riktignok ikke med klare ord at formålet med endringen i alkoholloven var å begrense alkoholforbruket. Men det fremgår indirekte ved at alkohollovens målsetning - som følgelig har betydning også ved endringer i loven - ifølge lovens formålsparagraf er å begrense alkoholskadene ved å begrense forbruket av alkohol. Det fremgår også av proposisjonen at forhåpningen var at lovendringen ville åpne for en mer restriktiv politikk - og derigjennom for en reduksjon i alkoholforbruket (Ot prp nr 7 (1996-97):15):

"Et av hovedformålene med å foreta en revisjon av alkoholloven er å synliggjøre de styringsmuligheter kommunene har for å føre en restriktiv alkoholpolitikk."

Lovendringene i 1997 var imidlertid ikke bare - og kanskje heller ikke primært - begrunnet i ønsket om å redusere forbruket av alkoholdrikker. I proposisjonen heter det (Ot prp nr 7 (1996-97):15) at også nærings- og forbrukerinteresser er legitime interesser som kommunene må ta hensyn til i sin bevillingspolitikk, og at disse interessene delvis kan stå i strid med de helse- og sosialpolitiske interessene i retning av å redusere skadevirkningene av alkoholbruk. Eller som det også sies (Ot prp nr 7 (1996-97):8):

"Alkoholpolitikken slik vi kjenner den er et resultat av mange tildels kryssende interesser. Blant disse står helse- og sosialpolitiske hensyn, hensynet til næringsinteresser og til at alkohol skal være tilgjengelig sentralt. Helhetssynet i norsk alkoholpolitikk gjør at en forsøker å ivareta alle disse interessene."

Dette innebærer at dersom lovendringen har ført til en styrking av næringslivet i kommunen, f eks i antallet sysselsatte innenfor skjenkenæringen, eller at forbrukerne er blitt mer tilfredse med alkoholomsetningen, kan dette ses som en indikasjon på at lovendringen har hatt positive næringspolitiske virkninger – uansett om den har ført til noen begrensning i alkoholforbruket eller tvert om har ført til en økning.

Lovendringen hadde imidlertid også et tredje formål - som på mange måter fremstår som det viktigste. Som vi har vært inne på i kapittel 4 var innføringen av økonomiske vandelskrav, og bestemmelsene om at en bevilling falt bort ved konkurs og overdragelse av virksomheten, primært å motvirke økonomisk kriminalitet innenfor omsetningssystemet, i særdeleshet i tilknytning til skjenkestedene. Dersom lovendringen har ført til en nedgang i økonomisk kriminalitet knyttet til restaurantbransjen, må følgelig dette ses som en tilsiktet, positiv virkning av lovendringen, uavhengig av hvilke virkninger den har hatt for alkoholforbruket eller næringsinteressene.

De mange og ulike hensyn som lå bak lovendringen i 1997 gjør at en evaluering av virkningene vil kunne fortone seg forskjellig alt etter hvilke hensyn man vektlegger. Det som fra et sosial- og helsemessig synspunkt fortone seg som en gunstig utvikling - f eks en reduksjon i antallet skjenkesteder eller reduserte åpningstider - vil fra et næringspolitisk synspunkt kunne oppleves som noe negativt. Og dersom lovendringen har ført til en reduksjon av økonomisk kriminalitet innenfor restaurantbransjen, vil dette - uavhengig av andre virkninger - være et positivt resultat.

13.2 Lovendringen som sosial- og helsepolitisk virkemiddel

Norsk alkoholpolitikk har siden midten av 1800-tallet hatt som siktemål å motvirke de sosiale og helsemessige skadevirkninger av alkoholbruk. Opprinnelig var det særlig de sosiale skadevirkninger man var opptatt av - i form av fattigdom, arbeidsløshet, vanskjøtsel av barn og ektefelle - men fra siste halvdel av 1900-tallet ble man i økende grad opptatt av de medisinske skadevirkningene (Hauge 1998). På mange måter kan man si at det man i Norge har forbundet med begrepet alkoholpolitikk,

har vært en politikk vedrørende alkohol som så og si utelukkende har hatt som formål å motvirke skadevirkningene av alkoholbruk. Det er symptomatisk at departementet innledningsvis i forslaget til endringene i alkoholloven i 1997 uttaler følgende (Ot prp nr 7 (1996-97):8):

"Sosial- og helsedepartementets alkoholpolitikk inngår derfor som en del av en samlet rusmiddelpolitikk, hvor målet vil være i størst mulig utstrekning å begrense de samfunnsmessige og individuelle skader som bruk og misbruk av rusmidler kan innebære. For å oppnå dette vil departementet fortsatt sikte mot at forbruket av alkohol skal reduseres med 25 % innen år 2000."

Sentralt innenfor norsk alkoholpolitikk står tesen om at alkoholbruken i befolkningen er bestemt av tilgjengeligheten av alkohol - i form av prisnivå (økonomisk tilgjengelighet) og tilgang til steder hvor man kan få kjøpt eller bli skjenket alkohol (fysisk tilgjengelighet). Men mens de sentrale myndigheter har rådighet over den økonomiske tilgjengelighet, i og med at avgiftsnivået fastsettes av Stortinget, har kommunene gjennom utøvelsen av bevillingsmyndigheten rådighet over den fysiske tilgjengelighet. Dette innebærer at kommunene har en nøkkelrolle innenfor alkoholpolitikken. Som det ble uttrykt av departementet (Ot prp nr 7 (1996-97):14):

"Den kommunale frihet er større på dette området enn på de fleste andre områder. En konsekvens av dette er at den norske alkoholpolitikken i stor grad er avhengig av hvilken politikk kommunene fører. En viktig forutsetning for den nasjonale alkoholpolitikken er mao at den følges opp på kommunalt nivå."

På mange måter kan det synes paradoksalt at mens den overordnede, nasjonale alkoholpolitikk fastsettes av statlige organer, har disse liten innflytelse på hvordan alkoholpolitikken utformes på lokalt nivå i kommunene gjennom bevillingssystemet - med unntak av at Sosialdepartementet har avgjørende innflytelse når det gjelder kommunenes adgang til å gi bevillinger til opprettelse av vinmonopolutsalg. Selv om man fra statlig hold går inn for en restriktiv alkoholpolitikk hvor siktemålet er å begrense tilgjengeligheten av alkohol, er dette derfor ikke til hinder for at kommunene i sin bevillingspolitikk legger seg på en helt annen kurs.

Sett over tid har det vært en meget sterk økning i andelen kommuner som har åpnet for salg og skjenking av alkoholdrikker, slik det fremgår av tabell 20 – bortsett fra at det i 1970-årene var en viss nedgang i andelen som tillot salg av øl. Mens det i 1965 bare i 45 prosent av kommunene var tillatt å selge og i 48 prosent tillatt å skjenke alkohol, var dette i 2000 steget til henholdsvis 99 og 98 prosent.

Tabell 20. Antall og prosentandel av kommunene som hadde gitt bevilling til salg og skjenking av alkoholdrikker, og antallet kommunale bevillinger til salgs- og skjenkesteder, per femte år 1965-2000.

	Salg			Skjenking			Kommuner totalt Antall
	Kommuner Antall	%	Salgssteder Antall	Kommuner Antall	%	Skjenkesteder Antall	
1965	210	45	5.757	226	48	1.948	466
1970	273	61	6.902	286	63	2.295	451
1975	255	58	5.538	302	68	2.339	443
1980	241	53	4.729	343	76	2.439	454
1985	312	69	5.098	383	84	3.119	454
1990	395	88	5.067	414	92	4.591	448
1995	414	98	4.636	423	97	5.308	435
2000	417	99	4.554	412	98	6.355	421

Note: Prosentberegningene er i årene 1965-1995 basert på det totale antall kommuner i landet, og i 2000 på antall kommuner som har besvart.

Kilder: Alkoholstatistikk 1965, 1970 og 1975; Rusmidler i Norge 1995 tabell 2.9 og 2.10, Rusmidler i Norge 2001 tabell 2.1 og 2.6, og upubliserte data fra SIRUS.

Når det gjelder antallet salgssteder for alkoholdrikker økte dette gradvis frem til begynnelsen av 1970-årene. Fra da av skjedde derimot en viss nedgang – som i 1970-årene delvis kan forklares ved at færre kommuner ga bevillinger til salg av øl. Salgsstedene omfatter dels vinmonopolutsalg og dels salgssteder for middelsterkt øl - og inntil 1993 også sterkøl før dette ble overført til vinmonopolutsalgene. Mens antallet vinmonopolutsalg har økt i hele perioden - fra 46 i 1965 til 141 i 2000 - gjelder nedgangen fra midten av 1980-årene utelukkende salgsstedene for middels sterkt øl, hvor antallet bevillinger sank fra vel 5.000 i 1985 til vel 4.500 i 2000.

Nedgangen i antall salgssteder for middels sterkt øl skyldes som nevnt ikke at kommunene ble mer tilbakeholdne med å gi slike bevillinger, men kan tilbakeføres til de strukturendringene som har funnet sted

innenfor dagligvarehandelen. I løpet av de siste 20-30 årene er dagligvarehandelen blitt stadig mer sentralisert, med den følge at mindre butikker, ikke minst i utkantstrøk, har blitt nedlagt. Men samtidig som dette har ført til en tallmessig nedgang i antallet salgssteder for øl, har det vært en klar økning i forhold til antallet dagligvarehandlere i landet. Ifølge butikktelegninger foretatt av AC Nielsen Norge var det i 1980 8.166 dagligvarehandlere i Norge, mens tallet i 2000 var sunket til 4.441. Sett i forhold til antallet salgssteder for salg av øl innebærer det at mens ca 57 prosent av samtlige dagligvarehandlere i landet hadde bevilling til salg av middelsterkt øl (eventuelt også sterkøl) i 1980, var andelen i mot slutten av 1990-årene steget til nær 100 prosent.

Når det gjelder skjenking viser tabell 20 den samme utvikling i andelen kommuner som har gitt slike bevillinger som når det gjelder salg – bortsett fra at vi på dette området ikke finner noen nedgang i 1970-årene. Mens det i 1965 bare var gitt bevilling til skjenking av alkoholdrikker i 48 prosent av kommunene, var andelen i 2000 steget til 98 prosent. Men i motsetning til antall salgssteder har antallet skjenkesteder vist en kontinuerlig økning - fra 1.948 i 1965 til 6.355 i 2000.

Når det gjelder skjenking har det dessuten vært en endring ved at bevillingene i stadig større utstrekning omfatter også sterkere alkoholdrikker. Tabell 21 viser utviklingen når det gjelder antall kommuner som har gitt ulike former for skjenkebevillinger. Mens skjenkebevillingene i 1965 stort sett gjaldt for øl og vin eller bare øl, har stadig flere kommuner også gitt bevillinger til skjenking av brennevin. Mens dette bare gjaldt 9 prosent av kommunene i 1965 - og en god del av disse var statlige bevillinger som var gitt til turist- og høyfjellshoteller, tildels i strid med kommunenes ønsker - var andelen av kommuner som hadde gitt skjenkebevillinger for brennevin i 2000 steget til 90 prosent. I dag er det ingen av de kommuner som har gitt skjenkebevillinger som utelukkende har gitt bevilling til skjenking av øl.

Tabell 21. Antall og prosentandel kommuner etter ulike kombinasjoner av skjenkebevillinger hvert femte år 1965-2000.

	Øl, vin og brennevin		Vin og øl		Bare øl		Ingen bevilling		Totalt antall kommuner
	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	
1965	41	9	129	28	56	12	240	52	466
1970	92	20	136	30	58	13	165	37	451
1975	121	27	125	28	45	10	152	34	443
1980	180	40	137	30	26	6	111	24	454
1985	252	56	119	26	6	1	77	17	454
1990	331	74	79	18	4	1	34	8	448
1996	339	80	74	17	2	.	11	3	426
2000	380	90	32	8	0	0	9	2	421

Note: Prosentberegningene er i perioden 1960-1990 basert på det totale antall kommuner i landet, og i 1996 og 2000 på antall kommuner som har besvart. Fordi opplysninger om fordeling på kommune ikke finnes for 1995, er i stedet tallene for 1996 inntatt i tabellen. I denne og øvrige tabeller betyr . at tallet er under 0,5.

Kilde: Alkoholstatistikk 1955-1975; Rusmidler i Norge 1995 tabell 2.9 og upubliserte data fra SIRUS.

Samtidig med at antall kommuner som har gitt bevilling til skjenking av alkoholdrikker har økt, har også antall bevillinger vist en sterk økning, slik det fremgikk av tabell 20.

Når det gjelder hvilke alkoholdrikker det er gitt bevilling til å skjenke, viser tabell 22 ikke overraskende at antallet og andelen som er gitt fulle skjenkerettigheter har vært sterkt økende.

Tabell 22. Antall skjenkesteder for alkoholdrikker fordelt på bevillingskombinasjoner hvert femte år 1965-2000.

	Øl, vin og brennevin		Vin og øl		Øl		Totalt Antall
	Antall	%	Antall	%	Antall	%	
1965	253	13	892	46	803	41	1.948
1970	320	14	1.017	44	958	42	2.295
1975	431	18	1.140	49	768	33	2.339
1980	592	24	1.247	51	600	25	2.439
1985	863	28	1.732	56	524	17	3.119
1990	1.730	38	2.484	54	377	8	4.591
1995	2.512	47	2.589	48	207	4	5.380
2000	4.311	68	1.939	31	104	2	6.355

Kilde: Alkoholstatistikk 1965, 1970 og 1975; Rusmidler i Norge 2001.

Mens det i 1965 bare var 13 prosent av skjenkebevillingene som også omfattet brennevin, var andelen i 2000 steget til 68 prosent. Og fordi det totale antall skjenkesteder i denne perioden økte meget sterkt, ble tallet på skjenkesteder som hadde bevilling til å skjenke brennevin 17-doblet i samme periode - fra 253 skjenkesteder i 1965, hvorav mange som nevnt hadde statlige bevillinger - til 4.311 skjenkesteder i 2000. Omvendt sank andelen bevillinger som bare gjaldt øl fra 41 prosent i 1965 til 2 prosent i 2000.

Utviklingen har følgelig nokså entydig gått i retning av at stadig flere kommuner har gitt bevillinger til omsetning av alkohol, at antallet skjenkebevillinger som er gitt innenfor den enkelte kommune har økt og at stadig flere av bevillingene ikke bare er begrenset til å gjelde svakere alkoholdrikker, men også omfatter brennevin. Denne utviklingen kan vanskelig ses på annen måte enn at den står i strid med den tradisjonelle alkoholpolitiske målsetning om begrensnings i den fysiske tilgjengelighet. På den annen side har økningen i treårsperioden etter lovendringen vært noe mindre enn i treårsperioden før lovendringen, som vi har vært inne på i kapittel 7, selv om dette trolig har andre årsaker enn endringene i loven.

Regulering av tilgjengeligheten er imidlertid ikke annet enn et middel til det overordnede alkoholpolitiske mål - nemlig et redusert alkoholkonsum. Og ser vi på utviklingen før og etter lovendringen, slik det fremgår av tabell 23, viser det seg ikke overraskende at totalkonsumet har økt. Men økningen etter lovendringen synes å være noe mindre enn økningen forut for lovendringen - uten at man av dette kan konkludere med at det kan tilbakeføres til lovendringen. I og med at endringen i tilgjengeligheten først og fremst gjelder antall skjenkesteder, og ikke minst skjenkesteder også for brennevin, ville det vært mest opplysende dersom man hadde data for solgt og skjenket kvantum av de forskjellige alkoholdrikker hver for seg. Slike data finnes imidlertid ikke etter 1995.

Tabell 23. Årlig omsetning av alkohol per innbygger 15 år og over i liter ren alkohol fordelt på drikkesorter 1995-2000.

	Brennevin	Vin	Øl	Total
1995	1,00	1,04	2,75	4,79
1996	1,02	1,12	2,88	5,01
1997	1,08	1,28	2,95	5,31
1998	..	..	..	..
1999	1,05	1,50	2,84	5,39
2000	1,05	1,62	2,93	5,60

*Note: I denne og øvrige tabeller betyr .. at opplysninger mangler
Kilde: Rusmidler i Norge 2002.*

Men formålet med lovendringen i 1997 var ikke primært å begrense tilgjengeligheten av alkohol ved å legge begrensninger på kommunenes adgang til å gi bevillinger for dermed å redusere alkoholforbruket. Dette kommer klart frem i proposisjonen hvor det heter (Ot prp nr 7 (1996-97):15):

"Den utviklingen vi har sett for antall salgs- og skjenkesteder viser at det kan være vanskelig å gjennomføre en nasjonal målsetting om nedsatt forbruk samtidig som kommunene gis stor frihet i utformingen av den lokale rusmiddelpolitikken. Sosial- og helsedepartementet vil likevel fortsatt gå inn for at sentrale deler av rusmiddelpolitikken skal tilligge kommunene innenfor nasjonalt fastsatte rammer."

Selv om det kanskje var en forhåpning at kommunene ville føre en mer restriktiv politikk når det gjaldt å gi bevillinger - i motsetning til det som hadde vært tilfelle før lovendringen - var opprettholdelsen av det kommunale selvstyre på dette området viktigere, og politisk mindre brennbart, enn å foreslå begrensninger i kommunenes bevillingsadgang.

Til tross for at norsk alkoholpolitikk tradisjonelt har hatt som sitt siktemål å begrense alkoholskadene, blant annet ved å begrense den fysiske tilgangen og derigjennom bruken av alkohol, har følgelig den fysiske tilgjengeligheten vært stadig økende. Denne utviklingen kan vanskelig forstås på andre måter enn at begrensningen i den fysiske tilgang på alkohol – og derigjennom også å begrense skadevirkningene – har blitt ansett for mindre viktig enn andre hensyn. Og mye tyder på at dette særlig gjelder nærings- og forbrukerpolitiske hensyn – i særdeleshet at man ikke finner det formålstjenlig å begrense forbrukernes tilgang til alkohol mot forbrukernes ønsker.

13.3 Lovendringen som nærings- og forbrukerpolitisk virkemiddel

For kommunene vil omsetningen av alkohol ofte være viktig sett fra et økonomisk synspunkt. Ikke fordi alkoholomsetningen i seg selv bringer penger i kommunekassen - bortsett fra de kommunale salgs- og skjenkegebyrene, som imidlertid spiller en relativt underordnet rolle som inntektskilde. Alkoholomsetningens betydning ligger i stedet i at den sikrer arbeidsplasser og derigjennom skatteinntekter for kommunene.

Den næringspolitiske betydning av alkoholomsetningen er trolig en viktig forklaring på økningen i antall kommuner som har åpnet for omsetning av alkohol, slik vi har vært inne på i det foregående. Og i denne utviklingen har utvilsomt den gjennomgripende endringen innenfor samferdselssektoren som privatbilismen representerer – og som særlig har skutt fart fra midten av 1960-årene - kombinert med den storstilte veiutbygging som har skjedd i samme tidsrom, spilt en viktig rolle.

I de "tørrelagte" kommuner var resultatet av denne utviklingen at innbyggerne dro til nabokommuner for å kjøpe øl som de ikke hadde anledning til å skaffe i hjemkommunen - og når de først var der, handlet de også andre varer. Fra den lokale handelsstandens side ble det reist krav om at denne handelslekkasjen måtte stoppes, og også kommunepolitikerne i de "tørrelagte" kommunene så med bekymring på utviklingen. Selv om det innenfor en kommune kunne være stemning for fortsatt ikke å tillate omsetning av øl, følte mange at konsekvensene for kommuneøkonomien var alvorlige, samtidig som "tørrelaggingen" ikke hindret sambygdingene i å skaffe seg øl. Resultatet var at man - om enn noen steder motstrebende - fant å måtte tillate ølsalg i kommunen. Et annet resultat av den økende mobilitet var butikkdøden blant de mindre dagligvarehandlere i distriktene. Etter hvert som bygdesentra og nærliggende byer ble lettere tilgjengelige for det store flertall av befolkningen, ble en stadig større del av handelen overflyttet til sentralt beliggende supermarkeder og butikksentre med større vareutvalg og lavere priser. Den samme utvikling fant sted i byene. Når varene enkelt kunne transporteres i egen bil ble avstanden til forretningen av mindre betydning, og den lokale kjøpmann har mistet mange kunder til kjøpesentrene med sine store parkeringsplasser.

Også forholdene innenfor hotell- og restaurantbransjen var av betydning for liberaliseringen av alkoholomsetningen i kommunene. For at hoteller, kafeer og restauranter skulle etablere seg var forutsetningen at de fikk skjenkebevilling - fordi dette ble sett på som en forutsetning for å trekke gjester til stedet. Og fordi disse bedriftene var viktige for kommunen ved at de sysselsatte mange lokalt ansatte, ble det regelen at de ble gitt skjenkebevilling. En illustrasjon av den næringspolitiske betydning gir tabell 24, som omfatter den vesentligste andel av den type hotell- og restaurantbedrifter som har skjenkebevilling.

Tabell 24. Antall bedrifter, antall sysselsatte og omsetningens størrelse for hotell- og restaurantvirksomhet i 1999.

	Antall bedrifter	Antall sysselsatte	Omsetning i mill kr
Hotell med restaurant	1.523	28.932	14.429
Restaurant og kafé	6.332	43.499	16.900
Bar	271	2.374	816
Sum	8.126	74.885	32.145

Kilde: NOS: Reiselivsstatistikk 1999

I 1999, som er det siste år det foreligger data fra, var antallet sysselsatte i disse bedriftene i overkant av 74.000 personer med en omsetning på over 32 milliarder kroner. Selv om storparten av de ansatte er sysselsatt med andre oppgaver enn alkoholomsetning, og bare en mindre del av omsetningen, særlig innenfor hotellbransjen, refererer seg til dette, er alkoholservering i mange tilfelle av vesentlig betydning fordi det gir bedriftene den fortjeneste som er nødvendig for å opprettholde driften.

Dette betyr selvfølgelig ikke at ikke også andre forhold har spilt inn når det gjelder liberaliseringen av alkoholomsetningen. Etter hvert har en stadig større del av befolkningen fått en mer liberal holdning til alkohol - noe som illustreres i de holdningsundersøkelsene som SIRUS (tidligere SIFA) har foretatt med visse mellomrom. Mens det i 1990 var 16 prosent av de intervjuede som mente at både vin og brennevin burde kunne selges i dagligvareforretninger, svarte 28 prosent bekreftende i 2001, mens det samme gjaldt henholdsvis 27 og 40 prosent for vin - men ikke brennevin. I 2001 var det følgelig vel to tredjedeler av de intervjuede som mente at vin burde kunne selges i dagligvareforretninger. Og mens 66 prosent i 1991 ga uttrykk for at de mente prisene på alkohol var for høye, var andelen i 1999 steget til 76

prosent. Og kommunepolitikere skiller seg trolig ikke fra andre befolkningsgrupper - den samme holdningsmessige liberalisering gjør seg utvilsomt gjeldende også blant dem.

Utviklingen i retning av en liberalisering av omsetningsforholdene finner vi ikke bare innenfor kommunene, men også på statlig hold når det gjelder Vinmonopolet. Riktignok forutsetter også opprettelse av vinmonopolutsalg i en kommune at kommunen gir bevilling til dette. Men i realiteten har Sosialdepartementet avgjørelsesmyndigheten i henhold til alkohollovens § 3-3, hvor det er bestemt at departementet fastsetter det høyeste antall salgsbevillinger for Vinmonopolet, og fordelingen av disse. Dette skjer gjennom de landsplaner for vinmonopolutsalg som departementet utarbeider. I den første landsplanen for årene 1990-1993 ble det bestemt at det skulle kunne opprettes inntil 110 utsalg, og i landsplanen for 1994-1997 ble tallet hevet til 114. Ved fastsettelsen av landsplanen for 1998-2002 ble imidlertid regjeringen instruert fra Stortinget om å øke antallet med 50 utsalg, og antallet ble hevet med ytterligere 20 i 2001 etter initiativ av regjeringen. Innenfor rammene av landsplanen for 1998-2002 kan det følgelig åpnes i alt 184 vinmonopolutsalg.

Denne utviklingen - som ved utgangen av 2000 hadde ført til at det var opprettet 141 utsalg i 101 kommuner - avspeiler en markant endring i synet på Vinmonopolets funksjon. Som Øyvind Horverak (2001) har uttrykt det:

"Vinmonopolet har dermed delvis fått en ny rolle, fra å være et alkoholpolitisk redskap, med hovedvekt på å bidra til et lavt forbruk av vin og brennevin, til et forbrukerpolitisk redskap, med hovedvekt på å tilfredsstille forbrukernes ønsker om lettere adgang til vin og brennevin."

Men dermed faller også hovedbegrunnelsen for å opprettholde et monopol bort. Dersom formålet er å gjøre det lettere for forbrukerne å skaffe seg de varer som omsettes gjennom Vinmonopolet - kan ikke dette med fordel skje ved å overføre salget til dagligvarehandlere på samme måte som salget av middels sterkt øl?

Dette har etter hvert blitt det sentrale spørsmål i debatten om Vinmonopolets eksistens. Hovedargumentet for å opprettholde

Vinmonopolet er at monopolordningen er i forbrukernes interesser i og med at dette sikrer et stort vareutvalg og kvalitetsmessig gode produkter. Dersom omsetningen ble overført til dagligvarehandelen ville bare et fåtall viner og brennevinssorter bli tilgjengelige, fordi den enkelte dagligvarehandler ikke ville ha noen mulighet for å ha tilnærmevis det samme vareutvalg som vinmonopolutsalgene. Men det er lett å finne motargumenter. I forhold til dagens situasjon - hvor det i store deler av landet er langt og brysomt å komme til et vinmonopolutsalgs til tross for den utbygging som har og vil skje - er det tross alt en fordel for forbrukerne at den enkelte kan skaffe seg slike varer hos nærkjøpmannen, selv om tilbudet er begrenset. Og i de større sentra vil det være grunnlag for opprettelse av spesialforretninger for vin og brennevin, hvor de som ønsker et større vareutvalg vil kunne gjøre sine innkjøp.

Vinmonopolets betydning når det gjelder å begrense alkoholforbruket er derimot skjøvet i bakgrunnen i debatten. Riktignok kan det fremdeles hevdes at Vinmonopolet har en alkoholpolitisk betydning ved at de privatøkonomiske interessene er fjernet fra omsetningen, og at forbrukerne derfor ikke utsettes for noe kjøpepress. Men ved at det er innført forbud mot utdeling av alkoholdrikker i markedsføringsøyemed (alkoholloven § 8-6a), reklameforbud (alkoholloven § 9-2) foruten forbud mot rabattsalg (alkoholloven § 8-12) og andre begrensninger i markedsføringen og omsetningen av alkoholdrikker uansett omsetningsform, er dette et argument som etter hvert har mistet noe av sin gjennomslagskraft.

Utviklingen har ført til at den kommunale alkoholpolitikken gjennom bevillingssystemet etter hvert er blitt like mye eller mer styrt av tanken på sysselsetting og kommuneøkonomi enn av å begrense alkoholbruken. Og dette er også akseptert av de statlige myndighetene - som i sin vinmonopolpolitikk, bl a gjennom økningen i antallet vinmonopolutsalg og ved å åpne for innføring av selvbetjening, i stor grad synes å ha lagt markedsøkonomiske betraktninger til grunn.

Begrunnelsen for å opprettholde det kommunale selvstyre på alkoholpolitikens område - selv om det hadde ført til en sterk økning i antall bevillinger er at (Ot prp nr 7 (1996-97):15):

"...de viktige avveininger som skal foretas mellom motstridende og legitime interesser i forhold til nærings-, forbruker- og helse- og sosialpolitikk best kan foretas innenfor en lokal ramme."

Henvisningen til nærings- og forbrukerinteresser avspeiler en holdning til alkoholpolitikken som tilsynelatende står i strid med alkohollovens formålsparagraf og den tradisjonelle målsetting med alkoholpolitikken. Formålet med alkoholpolitikken er ikke lenger utelukkende å begrense forbruket av alkohol. Det er legitimt å legge vekt også på nærings- og forbrukerinteresser, selv om dette skulle stå i strid med hensynet til begrensning av forbruket.

Sett fra et slikt synspunkt kan økningen i antallet kommuner som har åpnet for omsetning av alkohol, økningen i antallet skjenkebevillinger og det faktum at disse i økende grad omfatter alle typer av alkoholdrikker, betraktes som et gode ut fra nærings- og forbrukerinteresser.

Den finske alkoholforskeren Pekka Sulkunen (2000) er inne på noe av det samme når han hevder at alkoholpolitikken i dag er inne i det han betegner som den konsumrettede fasen. Dette gir seg blant annet utslag i at det etter hvert er blitt legitimt å fremheve også det positive ved alkoholbruk. Vinspalter i aviser og ukeblad er aksepterte, det er ikke noe negativt å delta i øl- og vinklubber, og gunstige medisinske virkninger av (et begrenset) alkoholbruk gis oppslag i pressen. Dette innebærer en tilnærming til alkoholpolitikken sett (Sulkunen 2000:85):

"...fra forbrukerens synspunkt, fremfor fra perspektivet for de moralske autoriteter eller fra ekspertene som representerer det gode ut fra et samfunnsmessig synspunkt. Konsumentperspektivet er et elitens synspunkt nedenfra, som hevder at vi nå er blitt til de siviliserte, kompetente og selvkontrollerte selvstendige borgere og konsumenter som den siviliserende politikken en gang forsøkte å skape. Den tradisjonelle ytre kontroll er, fra et slikt synspunkt, en fornærmelse som påtvinges oss ovenfra av byråkrater, politikere og særlig fra avholdsbevegelsens talsmenn som utfordrer vår selvstendighet og forhindrer at den skal få innpass blant dem som fremdeles ikke har tilegnet seg den."

Man kan være enig eller uenig i Sulkunens synspunkter. Men det er vanskelig å være uenig i at markedsliberalistiske synspunkter har fått

innpass i alkoholpolitikken. Alkoholpolitikken synes ikke lenger primært å være å begrense alkoholbruken for derigjennom å begrense skadevirkningene av alkoholbruk - men heller å legge forholdene best mulig til rette for alkoholbrukeren som forbruker, og for næringsinteressene for derigjennom å støtte kommuneøkonomien.

13.4 Lovendringen som kriminalpolitisk virkemiddel

I løpet av 1990-årene har et nytt formål med alkohollovgivningen vokst frem, nemlig å bekjempe kriminalitet i tilknytning til alkoholomsetningen. Det første tegn på en slik endring var en lovendring 24. juni 1994 nr 47, da alkohollovens § 1-8 om inndragning av salgs- og skjenkebevillinger fikk et nytt tredje ledd om at en skjenkebevilling kan inndras dersom det skjer gjentatt narkotikaomsetning på skjenkestedet. Bakgrunnen for lovendringen var at det var "et klart behov for regler som kan hindre at enkelte skjenkesteder blir arnested for omsetning av narkotika" (Ot prp nr 66 (1993-94):2).

Langt viktigere var imidlertid endringene i 1997 gjennom innføringen av krav om økonomisk vandel for å få en salgs- eller skjenkebevilling, og bestemmelsen om at bevillingen kan inndras i løpet av bevillingsperioden dersom vandelskravet ikke lenger er oppfylt. Bestemmelsene tok i første rekke sikte på å motvirke økonomisk kriminalitet i forbindelse med salg og i særdeleshet skjenking av alkohol - i form av skatte- og avgiftsunndragelser, konkursrytteri, hvitvasking av penger, svart arbeid og andre forhold. Alt dette er overtredelser som vil gjøre at det ikke foreligger det som alkohollovens § 1-7b betegner som "uklanderlig vandel i forhold til skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen".

I departementets begrunnelse for å innføre slike krav for å få bevilling heter det bl a om restaurantbransjen at (Ot prp nr 7 (1996-1997:37):

"...problemer med forskjellige former for kriminalitet er tiltakende, særlig økonomisk kriminalitet...Strengere krav til de som søker om salgs- eller skjenkebevilling kan bidra til å forebygge og begrense den uheldige utviklingen i bransjen."

Når det gjelder adgangen til å inndra en bevilling dersom kravet om økonomisk vandel ikke lenger er oppfylt, heter det (Ot prp nr 7 (1996-1997:63):

"Departementet ser at det kan være ønskelig å bruke inndragning som et virkemiddel ved ulovligheter i restaurantbransjen. Det kan knytte seg store betenkeligheter til at en virksomhet som drives klart ulovlig innehar en offentlig tillatelse til å drive videre. Inndragning av en bevilling er i tillegg en effektiv reaksjon, og vil kunne bidra til at grunnlaget for en eventuell ulovlig virksomhet tas bort."

Men selv om en viktig begrunnelse for lovendringene både i 1994 og 1997 var å forhindre kriminalitet - narkotikakriminalitet når det gjaldt endringen i 1994 og økonomisk kriminalitet når det gjaldt lovendringen i 1997 - kan man hevde at dette også kan begrunnes alkoholpolitisk. Når det gjaldt lovendringen i 1994 heter det om denne i proposisjonen (Ot prp nr 66 (1993-94):2-3):

"Regulering av alkoholomsetningen og bekjempelse av ulovlig narkotikaomsetning utgjør samlet og hver for seg sentrale sider ved myndighetenes strategi for å redusere de samfunnsmessige skader av rusmiddelbruk. Etter departementets vurdering er det derfor en så klar sammenheng mellom alkohollovens og narkotikalovgivningens formål, at det er naturlig å innta en hjemmel i alkoholloven som et middel for å stanse narkotikaomsetning."

Også når det gjelder innføringen av økonomiske vandelskrav kan man på samme måte hevde at det er grunn til å tro at den som ikke er særlig nøyeregnende når det gjelder å overtre økonomisk lovgivning, heller ikke har særlig store motforestillinger mot å overtre også andre lover - derunder alkoholloven. Og følgelig at skjenkesteder hvor økonomisk kriminalitet f eks i form av svart arbeid, ved å unndra deler av alkoholomsetningen fra beskatning eller å skjenke innsmuglede varer, kan drives billigere enn andre, lovlydige skjenkesteder, og at de derfor kan ta lavere priser for de omsatte alkoholdrikker. Dette lavere prisnivået vil i sin tur kunne føre til at den enkelte gjest drikker mer når han eller hun er på slike skjenkesteder enn vedkommende ellers ville gjort. Dermed vil slik økonomisk kriminalitet føre til økt forbruk, og det å bekjempe økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen kan følgelig begrunnes ut fra at det vil gi en alkoholpolitisk gevinst. I sin

begrunnelse for å innføre økonomiske vandelskrav er departementet inne på dette, hvor det peker på at (Ot prp nr 7 (1996-97):37):

"...brudd på annen lovgivning kan ha en viss sammenheng med alkohollovens formål. Gjentatte lovbrudd kan f.eks. indikere manglende vilje til å overholde annet regelverk, som f.eks. alkoholloven. Og som Finansdepartementet peker på i sin høringsuttalelse kan skatte- og avgiftsunndragelse medføre en konkurransevridning. Dersom slike lovbrudd er utbredt i næringen, kan det bli vanskelig for seriøse aktører å overleve i markedet. De som ikke betaler skatter og avgifter kan f.eks. redusere prisene. Det vil innebære at også alkoholen blir billigere, og er derfor også alkoholpolitisk uheldig."

Hvor korrekte disse antagelsene er, er vanskelig å avgjøre. Men selv om de inneholder en viss sannhet, er det klart at hovedbegrunnelsen for innføringen av de nye, økonomiske vandelskravene var å motvirke økonomisk kriminalitet - som vi har vært inne på i kapittel 4 - og ikke å begrense forbruket av alkohol.

Det er også grunn til å tro at alkohollovgivningen i stadig større utstrekning vil kunne bli anvendt som et kriminalpolitisk virkemiddel. I mars 2001 opplyste sosialministeren at departementet - i samarbeid med Næringsdepartementet - skulle vurdere hvorvidt rasediskriminering skulle kunne gi grunnlag for inndragning av en skjenkebevilling eller tilbakekallelse av en serveringsbevilling (Aftenposten 16. mars 2001). Bakgrunnen var at flere skjenkesteder var blitt straffet etter straffelovens bestemmelse om rasediskriminering, men uten at dette har gitt grunnlag for å nekte fortsatt bevilling. Også på andre områder kan tiltak med hjemmel i alkoholloven tenkes som middel til å motvirke kriminalitet i tilknytning til skjenkestedene.

13.5 Utsyn

Som tittel på denne rapporten har vi valgt "Bevillingssystemet som alkoholpolitisk virkemiddel". Men denne tittelen er misvisende dersom man benytter begrepet alkoholpolitikk slik det tradisjonelt har blitt brukt - som et redskap med sikte på å begrense de sosiale- og helsemessige skadevirkningene av alkohol. Selv om alkoholpolitikken fremdeles har en viss tilknytning til sosial- og helsepolitikken, har den i

økende utstrekning fått betydning også på andre politikkområder, som næringspolitikk og kriminalpolitikk. Den næringspolitiske betydning har spilt en viss rolle i bevillingsmyndighetens overveielser i flere tiår. Men det er først i lovproposisjonen til endringene i alkoholoven i 1997 at det eksplisitt har kommet til uttrykk fra myndighetenes side at det er legitimt for bevillingsmyndigheten å legge vekt på dette. At kriminalpolitiske hensyn kan tillegges vekt ble først introdusert ved lovendringen i 1994, hvor hensynet til å bekjempe narkotikakriminalitet ble akseptert som inndragningsgrunn. Men det var også på dette området først ved lovendringen i 1997, gjennom kravet om økonomisk vandel, at alkoholoven som et kriminalpolitisk instrument slo igjennom for fullt - som et middel til å bekjempe økonomisk kriminalitet på skjenkestedene.

Denne utviklingen har ført til at de tradisjonelle alkoholpolitiske målsetningene som bevillingssystemet var ment å realisere - å redusere de sosiale og helsemessige skadene av alkoholbruk gjennom begrensninger i den fysiske tilgjengeligheten av alkohol og derigjennom i forbruket - etter hvert har blitt skjøvet i bakgrunnen. Like viktig, og kanskje viktigere, er bevillingssystemet når det gjelder å ivareta næringspolitiske hensyn og å motvirke kriminalitet. Som departementet uttrykker det i forhold til skjenkevirksomheten (Ot prp nr 7 (1996-97):37):

"Strengere krav til de som søker om salgs- eller skjenkebevilling kan bidra til å forebygge og begrense den uheldige utviklingen i bransjen. Det kan også bidra til å sikre næringspolitiske og fiskale hensyn, f.eks. ved effektivisering av skatte- og avgiftslovgivningen."

Satt på spissen kan man kanskje i lovendringen se tegn til en dreining av norsk alkoholpolitikk mot det man finner i de fleste andre land - hvor alkohol oppfattes som en vare på lik linje med andre varer. Selv om denne utviklingen kan spores lenger tilbake i tiden, representerer likevel lovendringen i 1997 et vendepunkt, ved at næringspolitiske og kriminalpolitiske hensyn ble akseptert som legitime ved utformingen og praktiseringen av alkohollovgivningen. Dette gjør det naturlig å reise spørsmålet om hva som har ført til at de sosial- og helsemessige hensyn som tidligere begrunnet alkoholpolitikken, nå synes å være trengt i bakgrunnen.

En mulig forklaring – som vi har redegjort for i en annen forbindelse - er at det har sammenheng med at synet på skadevirkningene av alkohol har endret seg (Hauge 2000). Begrunnelsen for den restriktive alkoholpolitikken var tidligere primært å forhindre alkoholskader som rammet utenforstående tredjepersoner – de som ble offer for kriminalitet begått av berusede gjerningspersoner, pårørende som ble hensatt til fattigdom pga forsørgerens alkoholmisbruk og barn som ble vanskjøttet som følge av foreldres alkoholmisbruk. I den senere tid har man imidlertid i økende grad blitt opptatt av de skader som alkoholbruk kan påføre brukeren selv – og da først og fremst medisinske skadevirkninger. En klar illustrasjon av dette gir stortingsmeldingen om alkoholpolitikken fra 1987 – som karakteristisk nok har tittelen ”Alkohol og folkehelse” hvor det heter (St meld nr 17 1987-88:5-6):

”Vi vet stadig mer om alkoholens helsemessige og sosiale skadevirkninger – ikke bare for storforbrukerne, men også for den enkelte forbruker og for samfunnet som helhet. Vi bør derfor i større grad enn tidligere rette oppmerksomheten mot de samfunnsmessige konsekvensene av alkoholbruk sett ut fra et helseperspektiv.”

Å forhindre at noen skades på grunn av andres atferd, er hovedbegrunnelsen for de fleste inngrep i den individuelle handlefrihet i et demokratisk samfunn. At alkoholpolitiske tiltak må kunne settes inn for å forhindre skader for andre er derfor noe som nær sagt enhver vil akseptere. Annerledes stiller det seg imidlertid dersom tiltakene må begrunnes i at de er nødvendige for å hindre at vedkommende skader seg selv. Tiltak begrunnet i slike paternalistiske betraktninger aksepteres stort sett bare overfor barn, utviklingshemmede, psykisk syke og eventuelle andre som man mener ikke er i stand til å handle rasjonelt. For alle andre er maksimen at vedkommende selv må ta ansvaret for sine handlinger - og eventuelt lide de konsekvenser som dette medfører.

Det er derfor vanskelig å finne støtte for begrensninger i tilgjengeligheten av alkohol begrunnet i paternalistiske betraktninger. Innenfor en paternalistisk preget alkoholpolitikk er det ikke restriktive tiltak som dominerer - men opplysningskampanjer og informasjonstiltak med sikte på å bevisstgjøre brukerne om skadevirkningene og å få dem til å avstå fra skadelig bruk.

Forholdene når det gjelder andre stoffer kan kanskje illustrere dette. Kunnskapene om at røyking er helseskadelig for brukerne er ikke nye - selv om mange fremstiller dem som det. Men til tross for dette har tobakkspolitikken - dersom man kan tale om en tobakkspolitikk - vært preget av en ekstrem liberalisme. Dette gjelder fremdeles - selv om det i dag er akseptert at tobakk er vesentlig mer helsefarlig enn alkohol og svært mange andre stoffer. Men til tross for dette har tobakk vært og er fremdeles en nærmest fri handelsvare som ikke er underlagt særlig kontroll. Det er i stedet informasjon og opplysning om skadevirkningene som er de tiltak man griper til for å redusere røykingen.

I den senere tid har det riktig nok blitt innført relativt sterke begrensninger for selve røykingen. Dette kunne kanskje sees som et eksempel på at også stoffer som ikke skader andre enn brukeren selv, tross alt kan være strengt regulert. Men ser man nærmere på røykeforbudene, vil man se at de nettopp er begrunnet i hensynet til skadevirkningene for andre. De er innført med sikte på å forhindre de skadevirkninger som ligger i at astmatikere og andre som plages av røyken utsettes for den, eller at ikke-røykere som er nødt til å oppholde seg sammen med røykere ikke skal pådra seg helseskader. Det var først da man skapte begrepet passiv røyking at man fikk en begrunnelse for å gripe inn med restriksjoner, og - hva som er enda viktigere - at det ble akseptert at man kunne gripe inn.

Når det gjelder narkotikapolitikken er forholdet det samme. Det er ikke primært for å forhindre de skader som narkotikabrukerne selv pådrar seg som begrunner narkotikapolitikken, men å forhindre de skadevirkninger de påfører andre. I dette har antinarkotika-lobbyistene hatt stor suksess - og fått aksept for sitt bilde av narkotikahandelen som hovedgrunnlaget for profesjonell kriminalitet, og narkotikabruken som hovedforklaringen på prostitusjon og vinningskriminalitet. Narkotika har på mange måter erstattet den rolle alkohol tidligere hadde - i hvert fall i de nordiske land - som forklaring på asosialitet og samfunnsproblemer. Mot denne bakgrunn har man bygget opp et ekstremt omfattende og inngripende kontrollsystem overfor narkotika.

Når det gjelder alkohol har som nevnt utviklingen gått den motsatte vei. Etter hvert som folkehelseperspektivet har slått igjennom, har

oppmerksomheten i stadig større grad blitt konsentrert om de skadevirkninger alkoholbruken har for brukerne, til fortrenghet for de skadevirkninger misbruket har for andre. Denne dreiningen av interessen bort fra skadevirkningene for tredjeperson til skadevirkninger for brukerne selv, har ført til at nødvendigheten og legitimiteten av restriktive alkoholpolitiske inngrep har blitt svekket. På samme måte som når det gjelder bruk av tobakk - eller å spise overdrevne mengder fettholdig mat eller foreta risikopregede aktiviteter som hanggliding eller fjellklatring - har synspunktet om at skadevirkningene av alkoholbruk primært rammer brukerne selv, ført til at det blir overlatt til vedkommende selv å beskytte seg mot alkoholskader uten inngrep fra det offentliges side.

Christoffer Tigerstedt (2001) betegner i sin doktorgradsavhandling denne utviklingen – som han også finner i Finland og Sverige - som en ”oppløsning av det alkoholpolitiske felt”, ved at alkoholpolitikken er blitt integrert i den generelle helsepolitikk fra 1960-årene. I det forebyggende helsearbeide har ”det nye folkehelseparadigmet” som går ut på at styring av befolkningens risikoatferd i forhold til helse best kan oppnås dersom individene selv aktivt deltar i det helseforebyggende arbeide, slått igjennom. Å gi individene selv ansvaret for og kontrollen over sin helse, er derfor mer effektivt enn å forsøke å regulere det gjennom restriktive tiltak. Dette innebærer at ansvaret for egen helse ble (Tigerstedt 2001:21):

”...flyttet over på individene selv. Ekspertene og legfolk ble gitt ikke-moralistiske teknikker og retningslinjer basert på risikoberegninger, som viste hvordan de skulle oppnå det gode liv. Med utgangspunkt i disse teknikkene blir folk styrt fra en fjernere og mer nøytral posisjon, uten sterke normative eller repressive metoder som griper direkte inn i folks liv.”

Men forutsetningen for at folkehelseperspektivet skal kunne ha gjennomslag er at alkoholpolitikken begrunnelse er å avverge helseskader for brukerne. Dersom det primære formålet med alkoholpolitikken er å forhindre at andre lider under vedkommendes alkoholbruk, er ”normative eller repressive metoder som griper direkte inn i folks liv” fremdeles akseptert.

På visse, begrensede områder har derfor restriksjoner den samme plass som før, nemlig der hvor farene for at bruken kan skade andre er åpenbar. Man aksepterer straff for promillekjøring - ikke fordi vedkommende kan skade seg selv, men fordi det kan skade andre trafikanter. Man aksepterer alkoholforbud på idrettsarrangementer - fordi dette er til sjenanse for andre publikummere. Og man aksepterer tvangsbehandling av gravide misbrukere - fordi det kan skade fosteret. Men generelle begrensninger i tilgjengeligheten for den vanlige alkoholbruker bygges ned - fordi den enkelte selv må ta ansvaret for sitt alkoholbruk.

Summary in English

Retail sale of alcohol in Norway is regulated by the 1989 Alcohol Act. The Act sets out that the sale of alcohol for consumption on licensed premises must take place separately from sale for consumption off such premises. Off-licence outlets are not permitted to serve alcohol for consumption on the premises, and sale for consumption elsewhere is not permitted on licensed premises.

Local councils decide whether or not to permit the sale of alcohol in the municipality, and whether such trade shall be restricted to off-licence sale for consumption elsewhere or served for consumption on licensed premises or both. It is also up to the council to decide the types of drink that can be sold – beer, beer and wine, or beer, wine and spirits – and the number of licences to be awarded and to whom they shall be awarded for sale of alcohol for consumption on or off licensed premises. Owners of private cafés, restaurants and pubs can be licensed to sell alcohol for consumption on the premises, and licenses are generally given to grocery stores for the sale of medium strong beer with a maximum alcohol content of 4.75 per cent. A licence to sell strong beer, wine and spirits can only be awarded to the government controlled wine and spirits monopoly, Vinmopolet. The maximum number of monopoly outlets throughout the country is set at 184 until the end of 2002. The Ministry of Social Affairs must approve the opening of monopoly outlets in a municipality.

In 1997, the Alcohol Act was revised comprehensively. The aim, according to the draft formulation in the Proposition to Stortinget, the Norwegian national assembly, was to “improve the Act as an administrative tool for local governments”. Against this background, local councils were given wider powers to deny applications to sell and serve alcohol and revoke licences already awarded. But while councils were formerly only allowed to take alcohol-related matters into account when considering these cases, they were now authorised to turn down applications on the basis of the financial conduct of the applicant or revoke licences if the licensee contravened provisions set out in taxation and accounting legislation. The reason given was that economic crime – especially in connection with licensed premises – had grown and needed to be addressed. The Norwegian tax authorities were

required to report any breaches of taxation and accounting legislation to relevant licensing authorities. Provisions were also introduced that annulled licences automatically in the event of bankruptcy or sale of a licensed business.

The amendment of the Act also regulated in some detail serving and sales times, and local authorities were allowed to attach supplementary conditions to all or selected licenses.

Clearly, if these amendments were to have an effect, they would have to be enforced by local councils. At the request of the Ministry of Social Affairs, the Norwegian Institute for Alcohol and Drug Research (SIRUS) undertook an evaluation of the impact of the legislative changes. A questionnaire was sent to the licensing authorities in all of Norway's 435 municipalities and the present report is based on the data emerging from that exercise. It represents part of an on-going, annual data collection conducted by the Institute on the way local authorities practise the law. It allows us therefore to compare the situation before and after the legislative amendments. In addition to these data we interviewed key local government officials in selected municipalities in departments that administrate the alcohol laws. This was done in 2000 and 2001.

By and large, the differences between the pre- and after-amendment situation are relatively small. The introduction of a good economic conduct requirement does not appear to have much of an impact on the rate of refusals of applications for licenses to sell or serve alcohol. In 2000, all licenses were terminated and licensees had to apply for new ones. At this time only 6 (1.4 per cent) of the municipalities that completed the questionnaire said they had turned down sales applications and 27 (6.4 per cent) had turned down serving applications on the basis of inadequate fulfilment of the requirements relating to good economic practice. In all, only 6 sales applications and 66 serving applications were refused on these grounds – or 0.1 and 1 per cent respectively of all applications. The revocation of licenses in response to breaches of the economic conduct regulations is also very rare. In 2000, 12 municipalities (2.9 per cent) revoked 2 sales and 23 serving licenses on this basis overall.

Although the number of rejected applications and revoked licenses following from a person's poor economic record is very low, several informants said nonetheless that the requirement had led to improvements in the business. In their view, the amended law helped filter out many of the less reliable applicants and owners, ensuring that they formally at least are not involved in the business, and that the people who are involved do satisfy requirements to a greater degree. If this is the case, then the low rejection and revocation frequencies may well be due to involved players actually satisfying the economic good practice standards.

The introduction in the law of a provision for the statutory annulment of a licence in the event of the sale or bankruptcy of a business was considered a positive move. In all, 76 local councils (18.1 per cent) reported that licenses had been annulled due to insolvencies in 2000. The number of licences was 104, most of which were probably for serving licenses. Since there is no information on the number of bankruptcies prior to the reform, we do not know in fact whether the rate of bankruptcies has fallen or not. But according to Statistics Norway's bankruptcy statistics, there is evidence that this has in fact happened. While the average annual number of bankruptcies in the period 1995–1997 was 345, in the following period 1998–2000 it had dropped to 232 – which could indicate that it has become less attractive for people to siphon money from a business and then file for bankruptcy.

When it comes to ownership transfers we have no data that tell us whether the changes in the law have led to an increase in this area, although a study of the length of time present owners have run their businesses seems to suggest that period of ownership has lengthened after the amendments. But since it no longer is legally possible for a new owner to “take over” the licensee and continue to run the business without applying for a new license, there is less scope for transferring ownerships for fraudulent purposes.

When the law was amended in 1997, standard opening hours were made relevant for the sale and serving of alcoholic beverages; up to that time, local councils had been able to set opening hours themselves. Local councils can, however, extend opening hours, but only within the maximum times set out in the law. In 2000, more than half of all local

councils had extended opening and serving hours in relation to the standard opening times. In relation to the situation before the legislative changes – when councils could set hours – there does seem to be a reduction in opening times for the sale and serving of alcohol.

The opportunity to attach supplementary conditions on licenses is not used very much – in 2000 19 councils (4.5 per cent) reported having placed conditions on licenses for the sale of medium strong beer and 82 councils (19.5 per cent) on serving licenses. The three most commonly occurring conditions are that alcohol may only be served together with food; that it is forbidden to serve alcohol outdoors; and that security staff have to be present to maintain order. The number of councils attaching conditions to licenses has, however, risen. In 1998 – the first year councils were authorised to set extra terms – 13 councils reported having done so for sales licenses, and 35 for serving licenses.

The conclusion from the evaluation is that although councils only to a limited extent have availed themselves of the mechanisms put at their disposition by the legislative amendments of 1997, the changes have probably had an even wider impact. Although the number of rejected applications or revoked licenses for selling or serving alcohol on the basis of unacceptable economic practice is relatively small, there is reason to believe that owners who do not fulfil required standards will tend not to apply – withdrawing perhaps after they have been informed by the licensing authorities to this effect before the final stage of the application process – and that those granted licences will take more care not to violate the conditions. Although supplementary conditions are often not put on licenses, it may be because the councils have not been totally aware of their right to do so. But the fact that an increasing number of councils are attaching conditions indicates that the practice will become more common over time. With regard to the authority given councils to extend opening hours, councils have made extensive use of this opportunity. But the introduction of maximum hours probably means that it is more likely that opening times have diminished rather than grown after the legislative changes came into force.

The way the licensing system is practised is, however, in a wider perspective, of limited interest. The licensing system is a means to achieve an end, and the question is therefore whether it has fulfilled the

intended objectives. We see in draft formulations in the Proposition, that changes to the licensing system were aimed at achieving three types of results.

The first was to limit the consumption of alcohol by the public, consequently reducing the social and health-related damage caused by drinking. Traditionally, this type of justification has tended to underlie Norwegian alcohol policy, and limited physical access to alcohol through a restrictive licensing practice has long been seen as an important tool to limit drinking. The number of places serving alcohol has, however, increased sharply, also after the amendment of the law – from 5,636 in 1996 to 6,355 in 2000 – at the same time that an increasing number of these places have been licensed to serve spirits as well. The number of off-licenses has decreased to some extent. This is because many small outlets have ceased operations as the bigger supermarkets have expanded. The proportion of the grocery stores licensed to sell medium strong beer has grown, however, and today practically all such stores are licensed to sell beer. The consumption of alcohol has continued to rise – from 4.79 litres pure alcohol per person over 14 in 1996 to 5.60 litres in 2000.

The amendments to the law in 1997 were not only – or even primarily – motivated by a desire to reduce the level of drinking. The draft formulation states that business and consumer interests are legitimate interests of which councils are obliged to take cognisance in their licensing procedures. This means that if the changes to the law have strengthened the private sector in a municipality, or consumers are more satisfied with the availability of alcohol, it should be seen as an indication that the change has had a positive impact – although it has not led to a reduction in alcohol consumption. And from a business policy perspective, the trend has been positive – the number of businesses in the restaurant trade has risen, as has the number of people employed and revenue for council coffers.

But there was a third purpose to the reform, and it seems in many ways the most important. The reason given for introducing the good economic practice requirement, and the automatic termination of a licence in the event of bankruptcy or sale of a business, was mainly to deter economic crime within the retail system, especially in connection with licensed premises. If the reform has led to a reduction in economic

crime in the restaurant business, it should be considered an intended, positive effect irrespective of the impact on alcohol consumption or business interests. Although good data in this area are lacking, there does appear to be less economic criminality.

The many and divergent concerns underlying the revision of the law in 1997 mean that evaluations of its effects will vary according to which of them one chooses to highlight. In many ways, one could maintain that the impact of the reform lies mostly in the fact that considerations of a social and health-related nature in alcohol policy – to limit alcohol consumption and consequently the damage caused by drinking – have lost in significance as other considerations have gained. Through this revision of the law, the importance of business and crime-related considerations for alcohol policy formulation has been accepted. And we might view this as indicative of a change in Norwegian alcohol policy in the direction of most other countries – where alcohol to a great extent is considered on a par with other consumer goods.

Referanser

Andresen, Rønnaug A. (1997): Kommunale alkoholbevillinger - politikk og saksbehandling. Kommuneforlaget AS, Oslo.

Aubert, Christian J. (2001): Alkoholloven med kommentar. Vett & Viten AS, Nesbru.

Axelsen, Niels Kristian (1995): Skifteretten på menyen - konkurstriminalitet og skatt- og avgiftsunndragelser i restaurantbransjen i Oslo 1992-1994. Rapport nr 24. Norges forskningsråd: Forskning om økonomisk kriminalitet.

Axelsen, Niels Kristian (2001): Skjenking i grenseland. Rapport nr. 2. SIRUS, Oslo.

Bergen kommune (2000): Retningslinjer for salgs- og skjenkebevillinger i Bergen for bystyreperioden 1999-2000.

Bergen kommune (2000): Forskrift om salgs-, skjenke- og åpningstider i Bergen.

Drammen kommune (2001): Retningslinjer for bevillingssaker.

Hauge, Ragnar (1998): Norsk alkohollovgivning gjennom 1000 år. Rusmiddeldirektoratet, Oslo

Hauge, Ragnar (2000a): Alkoholloven - En lov under endring. Rusmiddeldirektoratet, Oslo.

Hauge, Ragnar (2000b): Folkehelseperspektivet og liberaliseringen av nordisk alkoholpolitikk. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap, 87:103-112.

Horverak, Øyvind (2001): Vinmonopolets funksjon i alkoholpolitikken. Foredrag holdt på Vinmonopolets seminar om vinmonopolordningen, Oslo 6. november 2001, upublisert.

Kommunenes rusmiddelarbeid 97. (1997): Rusmiddeldirektoratet, Oslo

Kommunenes rusmiddelarbeid 98. (1998): Rusmiddeldirektoratet, Oslo.

Kommunenes forvaltning av alkoholloven 99. (1999): Rusmiddeldirektoratet, Oslo

Kommunenes forvaltning av alkoholloven 00. (2000): Rusmiddeldirektoratet, Oslo

Kristiansand kommune (2000): Prinsipper og retningslinjer for bevillingspolitikken i Kristiansand kommune.

Lund, Ingeborg (2001): Fra monopol til konkurranse. Rapport nr 4. SIRUS, Oslo.

NOU 1995:24 (1995): Alkoholpolitikken i endring. Statens forvaltningstjeneste, Statens trykning, Oslo

Oslo kommune (1997): Forskrift om åpningstider for serveringssteder og om salgs- og skjenketider for alkoholholdige drikker m.v. Forskrift 1997-11-19 nr 1215.

Ot prp nr 31 (1988-89): Om lov om omsetning av alkoholholdig drikk mv. Sosialdepartementet, Oslo.

Ot prp nr 66 (1993-94): Lov om endring i lov 2. juni 1989 nr 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv (alkoholloven). Sosial- og helsedepartementet, Oslo.

Ot prp nr 7 (1996-97): Om lov om endringer i alkoholloven. Sosial- og helsedepartementet, Oslo.

Ot prp nr 55 (1996-97): Om lov om serveringsvirksomhet (serveringsloven). Nærings- og handelsdepartementet, Oslo.

Skattedirektoratet (1999): Om skatteetatens opplysnings- og meldeplikt i forbindelse med endret alkohollov og ny serveringslov. Ko nr 1/1999, 9. februar 1999.

Stavanger kommune (2000): Retningslinjer for skjenking av alkoholholdig drikk.

Stortingsmelding nr 17, 1987-88 (1987): Alkohol og folkehelse. Sosialdepartementet, Oslo.

Strategier for Regjeringens arbeid mot rusmiddelproblemer 2002-2005. (2001). Sosial- og helsedepartementet, Oslo.

St prp nr 58 (1997-98): Handlingsplan for redusert bruk av rusmiddel (1998-2000). Sosial- og helsedepartementet, Oslo.

Sulkunen, Pekka (2000): The liberal arguments. I Broken Spirits. Power and Ideas in Nordic Alcohol Control. NAD Publication no. 39. Helsinki, Finland.

Tigerstedt, Christoffer (2001): The Dissolution of the Alcohol Policy Field. Research Reports 1/2001. University of Helsinki, Department of Social Policy. Helsinki.

Tromsø kommune (1995): Bevillingspolitisk handlingsprogram 1996-2000. I Forslag til edruskapspolitisk plan 1996-2000.

Trondheim kommune (1998): Retningslinjer for tildeling av kommunale salgs- og skjenkebevillinger.

Trondheim politidistrikt (2001): Direktiv nr 76: Gjennomføring av kontroll med skjenkesteder.

