



Helse- og omsorgsdepartementet
Sendt via høringsportal

Vår dato 24.04.2015
Deres dato 11.02.2015
Vår referanse 31960
Deres referanse 15/192

Høring – endret varighet på salgs- og skjenkebevillinger

Næringslivets Hovedorganisasjon støtter forslaget om å endre alkoholoven § 1-6. Vi er fornøyd med at departementet følger opp forslag nr. 55 av de 80 vi overleverte næringsministeren i 2012, og som også NHO Reiseliv har bedt om.

Det er foreslått to alternativer:

1. Fireårsregelen skal fortsatt gjelde. Kommunene kan ved begynnelsen av hver valgperiode bestemme at bevillingene likevel skal løpe videre i valgperioden, uten at bevillingshaverne trenger å søke.
2. Bevillingene gjelder på ubestemt tid. Imidlertid kan den enkelte kommune, tidlig i hver valgperiode, bestemme å behandle bevillingene på nytt.

NHO støtter alternativ 2 i høringsnotatet, som bør følges opp med et forslag til Stortinget slik at endringen kan tre i kraft 1. januar 2016.

Oppsummert vurderer vi forslaget slik:

- bedriftene sparer tid og ressurser på færre søknader om bevilling
- bedriftene vil oppfatte en ny ordning som mer forutberegnelig
- kommunene beholder dagens styring med salgs- og skjenkebevillingene
- ordningen frigjør ressurser i kommunene
- alternativ 2 bør velges fordi den gir best sjanse for at en ny ordning blir reell
- det er nødvendig å fastsette frister for kommunenes behandling av bevillingspolitikken
- det er nødvendig med en klar overgangsordning i forbindelse med kommunevalget i 2015

Ved forslaget opprettholdes det kommunale selvstyret fullt ut. Som i dag vil et nytiltrådt kommunestyre kunne bestemme om gjeldende bevillinger skal opprettholdes eller opphøre. I realiteten blir selvstyret etter vår vurdering utvidet, ved at Stortinget lar være å pålegge kommunene saksbehandling av hver enkelt bevilling hvert fjerde år. Dette frigjør ressurser i kommunene, som de kan disponere til andre formål enn behandling av søknader.

Ny ordning for bevillingsperiode

Bakgrunn

Det er angitt i høringsnotatet at det er viktig at kommunen har et bevisst forhold til alkoholpolitikken og at den faktisk vurderer utformingen av denne politikken. Kommunene er allerede i dag pålagt å vurdere alkoholpolitikken, og det var en forutsetning for dette pålegget at den alkoholpolitiske handlingsplanen skulle vedtas etter hvert kommunevalg. Skal en slik plan virke overfor de innbyggerne som har valgt kommunestyret, er det nærliggende for kommuner å behandle den ganske tidlig i valgperioden.

Vurderinger av alternativ 1

Etter alternativ 1 vil kommunene i praksis kunne velge å beholde den ordningen som gjelder i dag: Alle bevillinger utløper 30. juni. Bevillingshavere må som i dag søke på nytt. Hvis en kommune av en eller annen grunn ikke behandler alkoholpolitikken innen 30. juni i året etter valgåret, er det en nærliggende konsekvens at alle gitte bevillinger utløper.

Det er stor variasjon kommunene imellom når det gjelder tallet på bevillinger. Kommuner med få bevillinger bruker mindre ressurser på å behandle søknader om skjenkebevillinger enn kommuner med mange bevillinger. For kommuner med få bevillinger kan besparelser under alternativ 1 dermed være ganske begrensede. Vi antar at kommuner med få bevillinger kan være mer tilbøyelige til å la være å benytte seg av en ny ordning hvis man velger alternativ 1.

For å oppnå reell effekt av en ny ordning slik departementet (og bedriftene) ønsker – et enklere og mer effektivt regelverk – mener vi derfor at alternativ 1 ikke er anvendelig.

Skulle man likevel gå videre med alternativ 1 må kommunene etter vår mening pålegges i loven å uttrykkelig ta stilling til gitte bevillinger – på samme måte som i alternativ 2 – og ikke bare la dem utløpe. Dette vil også samsvare med forutsetningene i loven om at kommunene skal utarbeide alkoholpolitiske handlingsplaner. Dette rokker ikke ved selvstyret: Selv om kommunene pålegges å ta uttrykkelig stilling til gitte bevillinger, vil de etter loven fortsatt fritt kunne velge om – og i hvilken grad – bevillingene skal opphøre eller ikke. Lar kommunen være å ta uttrykkelig stilling til bevillingene, bør "sanksjonen" være at bevillingene løper videre uten fornyelse i de kommende fire årene (slik det vil være under alternativ 2 hvis kommunen ikke treffer eksplisitt vedtak om noe annet).

Vi viser vi til vurderingene nedenfor når det gjelder de næringsdrivendes behov for forutberegnelighet og hvilke frister som bør gjelde for kommunenes saksbehandling etter § 1-6. Hvis fristen utløper sent, er det angitt i høringsnotatet som en ulempe at det kan ta lang tid før alkoholpolitikken til et nytt kommunestyre blir gjennomført. Vi antar at et nytt kommunestyre som ønsker å endre den gjeldende alkoholpolitikken etter et valg vil ha en sterk egeninteresse i å gjennomføre den nye politikken så snart det er mulig. Av den grunn mener vi at en sen frist i seg selv ikke utgjør noen reell ulempe i denne sammenheng. Som vi kommer tilbake til nedenfor, er det hensynet til de næringsdrivende som bør veie tyngst når man skal fastsette frister. Dette gjelder uavhengig av hvilket alternativ departementet velger.

Vurderinger av alternativ 2

Etter alternativ 2 må kommunene vurdere bevillingene, på bakgrunn av en gjennomgåelse av alkoholpolitikken. Som det fremgår ovenfor, mener vi at dette alternativet gir størst sannsynlighet

for at den systemendringen man ønsker faktisk blir gjennomført i kommunene, uten at det går på bekostning av det lokale selvstyret.

Mens bevillinger i dag gjelder for fire år (men opphører senest 30. juni i året etter valgåret), vil bevilningene etter alternativ 2 i utgangspunktet være tidsubestemte (de vil gjelde "inntil videre"). Noen fireårsregel vil det ikke lenger være snakk om. Av hensyn til forutberegnelighet for bevilningshaverne i en slik ordning er det nødvendig å drøfte de nærmere forholdene rundt både tidspunktet for kommunens eventuelle vedtak om at bevillinger skal opphøre og for det faktiske opphøret.

I høringsnotatet er behovet for *forutberegnelighet hos bedriftene* knyttet til spørsmål om fristen for kommunene for å beslutte at bevilningene må fornyes eller om de skal løpe videre. Selv med en slik frist vil det imidlertid fortsatt være *mulig* med opphør etter hvert kommunevalg. Man kan derfor spørre om hvor nær tilknytning det egentlig er mellom forutberegneligheten og en slik frist. Gjennomgåelsen nedenfor viser at alternativ 2 vil kunne oppfattes som å gi noe økt forutberegnelighet for bevilningshaverne. Men det er andre mekanismer enn den nevnte fristen som har større betydning for forutberegneligheten. I hovedsak består gevinsten ved en ny ordning for bevilningshavere i at det i mange tilfeller ikke blir nødvendig å utarbeide søknader, og for kommunene mer valgfrihet når det gjelder ressursbruk.

Minsteperiode mellom vedtak og utløp av bevilning

Hvis en kommune vedtar at noen bevillinger må fornyes, oppstår det umiddelbart en risiko for bevilningshavere, som består i at de ikke vet om de får ny bevilning videre. Typisk for skjenkesteder vil risikoen bestå i at man kanskje må avvikle virksomheten. Risikoen gjelder imidlertid ikke bare den næringsdrivende selv, men også ansatte, leverandører, utleiere av lokaler og andre kreditorer.

Risikoen for å ikke få fornyet bevilning har alle bevilningshavere allerede i dag, men den vil oppleves som noe mindre etter alternativ 2, siden bevillingen er tidsubegrenset. I mange tilfeller vil bevilningshaverne dessuten allerede en stund før valget kunne ha begrunnede antagelser om den fremtidige alkoholpolitikken. De kan dermed vurdere risikoen bedre enn i dag. På den annen side: Hvis det bare er *en gruppe* av bevilningshavere som må søke på ny, vil denne gruppen antagelig oppleve risikoen som noe større enn tidligere, siden nettopp de – og ikke alle – må søke på ny.

Risikoen for de næringsdrivende *oppstår* når kommunen vedtar at det må søkes på ny (for alle eller for noen typer av bevillinger). Risikoen *materialiserer* seg imidlertid først når bevillingen faktisk utløper; det er fra dette tidspunkt de viktigste inntektene faller bort. Når risikoen oppstår, har bevilningshaverne behov for å områ seg for å kunne planlegge hvordan de skal innrette seg for fremtiden, inntil risikoen *eventuelt* materialiserer seg. Det kan være snakk om for eksempel å legge om virksomheten eller å avvikle virksomheten, på en måte som gjør det mulig å ivareta øvrige interessenters behov. I praksis ivaretar alkoholloven § 1-6 femte ledd dette et stykke på vei i dag, men den tremånedersperioden er foreslått opphevet.

For å dekke behovet hos de næringsdrivende mener vi at loven bør fastsette en minsteperiode mellom kommunens eventuelle vedtak og selve opphøret av bevilningene. Kommunene kan ha mange eller få bevillinger som skal saksbehandles på nytt. Vi mener at kommunene selv kan bestemme lengden på denne perioden, men at den ikke kan settes kortere enn for eksempel fire måneder. Om en kommune 1. april vedtar at bevilningene skal opphøre, vil det innebære at bevilningene kan utløpe tidligst 1. august.

Seneste dato for utløp av bevilling

I en ordning med tidsubestemte bevillinger, men med *mulig* utløp etter hvert valg, vil bevillingshavere normalt ønske å kunne planlegge og innrette seg for en fremtidig periode som er lengst mulig. Dette tilsier at loven oppstiller *en dato* (i valgperioden) for når bevillinger *senest* kan utløpe. Datoen bør settes langt nok frem i valgperioden til at bevillingshaverne får utformet søknader og til at kommunene rekker å fastsette alkoholpolitiske handlingsplaner og til å behandle og avgjøre søknader om bevilling. (Som nevnt vil nye kommunestyre selv ha tilstrekkelige incitament til å behandle bevillingspolitikken tidlig). Vi mener at 31. desember i året etter valgåret bør være den seneste datoen en bevilling kan opphøre.

Med en ordning med en minsteperiode som nevnt og en seneste dato for når bevillinger kan utløpe, er det ikke nødvendig å sette noen frist for når kommunene eventuelt må bestemme seg for om bevillinger skal utløpe. Settes seneste dato for utløpet av bevilling til 31. desember i året etter valgåret, må kommunene (med en minsteperiode på fire måneder) treffe sitt vedtak senest 31. august. Imidlertid kan de treffe vedtak tidligere om de ønsker det, slik at bevillingene utløper tidligere enn 31. desember.

Etter forslaget til § 1-6 tredje ledd "må fornyelsen skje" innen fristen i loven. Av beskrivelsen i høringsnotatet er det uklart om dette er en frist for å treffe vedtak etter § 1-6 eller om det er en frist for å behandle søknader om skjenkebevillinger.

Vi mener vi altså at loven bør fastsette:

- en minsteperiode mellom kommunenes vedtak om at bevillinger skal utløper og det faktiske utløpet av bevillingene, for eksempel fire måneder
- en seneste dato for når bevillingene kan utløpe i en valgperiode, for eksempel 31. desember i året etter valgåret

Følger man ikke opp en slik ordning, går det frem av synspunktene ovenfor at bevillingshaverne har behov for at det settes en lovbestemt seneste dato for å bestemme om bevillinger skal utløpe.

Retningslinjer for fornyelse av bevillinger

Poenget med endringene er at kommunene og bevillingshaverne skal kunne slippe dagens obligatoriske søknader hvert fjerde år, hvis den enkelte kommune bestemmer det. Vi er enig i at kommunen bør kunne ha en viss fleksibilitet til å behandle ulike typer av bevillinger ulikt i denne sammenheng. Dette er det åpnet for i begge alternativene til lovbestemmelse, der kommunen kan fastsette nærmere retningslinjer for "hvilke bevillinger" det må søkes fornyelse av bevilling for. I høringsnotatet er dette presisert til å gjelde "noen typer av bevillinger" (side 13), men det står også at det kan være snakk om å fornye "kun noen bevillinger" (side 13) og "kun enkelte bevillinger" (side 14). Omtalen skaper etter vår vurdering noe uklarhet med hensyn til kommunenes handlefrihet. Dette bør gjøres klarere i proposisjonen.

Vi mener for det første at denne avgrensningen må være generell, dvs. at den ikke gjelder navngitte bevillingshavere. Vi legger til grunn at dette er hensyntatt allerede ved at det er "retningslinjer" kommunene kan vedta, som beskrevet i punkt 2.5.2.3. Videre bør det være klarere krav til innholdet i slike retningslinjer: Utgangspunktet bør etter vår mening være at kommunen kan benytte samme typer av kriterier som de i dag kan benytte ved behandling av søknader om bevillinger ved starten av en fireårsperiode. Det vil i så fall innebære en videreføring av gjeldende ordning når det gjelder kommunenes skjønnsutøvelse.

Videre må det avklares hvordan bevillingshavere og -myndigheter skal forholde seg til retningslinjene etter at de er fastsatt. For det første må kommunene da avgjøre hvilke konkrete bevillinger det må søkes fornyelse for. I alle fall etter de (til dels skjønnsmessige) kriteriene som er gitt som eksempler i høringsnotatet, kan man ikke vente at bevillingshaverne selv skal kunne ta standpunkt til om de er omfattet av retningslinjene eller ikke. Vi legger til grunn at disse etterfølgende kommunale avgjørelsene vil være enkeltvedtak. Videre må bevillingshavere som må søke på ny få tilstrekkelig beskjed om at bevillingene utløper. I prinsippet tilsvarer dette dagens ordning, der bevillingshaverne i henhold til offentlig vedtak blir kjent med at de må søke ny bevilling.

Retningslinjer for endring av vilkår

Det vil ikke være hensiktsmessig at kommunene må beslutte at alle bevillinger skal opphøre, hvis den eneste begrunnelsen for opphør er at kommunen ønsker å sette nye/endrede vilkår. Vi er derfor enig i at det vil være en forenkling at et nytt kommunestyre kan sette nye/endrede vilkår for de bevillingene som ikke trenger fornyelse. Videre er vi enig i at det bør være samme adgang til å sette vilkår for bevillinger som løper videre uten søknad, som den adgangen man i dag har når man vurderer søknader ved starten av en fireårsperiode.

I høringsnotatet står det (på side 14): "Hvilke hensyn det kan legges vekt på ved fastsettelse av vilkår, er for øvrig noe snevrere enn ved beslutning av om bevilling skal gis eller ikke. På samme måte vil det være noe større åpning for å beslutte at kun noen bevillinger skal fornyes enn å fastsette kun nye vilkår." Vi er enig i dette utgangspunktet, men mener at proposisjonen bør beskrive nærmere hvilke kriterier kommunen kan legge til grunn når den fastsetter nye/endrede vilkår.

I forslaget til § 1-6 andre ledd første punktum (alternativ 2) antar vi at ordlyden bør være "...foreta en vurdering av om gitte bevillinger som gjelder videre skal opphøre".

Bedriftenes kostnader ved å søke bevilling

Etter alkoholloven må næringsdrivende som vil selge/skjenke alkohol søke kommunen om bevilling. Det er oppgitt at det i 2013 var rundt 11 500 bevillinger. Departementet er ikke kjent med studier som viser de næringsdrivendes tidsbruk ved søknader om bevilling. I 2007 ble imidlertid næringsdrivendes administrative kostnader ved etterlevelse av regler forvaltet av Helse- og omsorgsdepartementet kartlagt.¹ Kartleggingen anslår en tidsbruk per søknad om skjenkebevilling på mer enn tolv timer (salgsbevilling er ikke omfattet av kartleggingen). På dette grunnlag anslås det at det ved hver søknad påløper rundt 4 000 2006-kroner i kostnader. Det skulle tilsi en samlet kostnad på over 21 millioner 2014-kroner (KPI-justert og basert på 7 400 bevillinger). I tillegg kommer altså over 4 000 salgsbevillinger.

Det er stor usikkerhet rundt disse anslagene, og de kan variere fra bedrift til bedrift og fra kommune til kommune, men de gir en indikasjon på den samlede ressursbruken i næringslivet. Imidlertid er de økonomiske kostnadene ved søknadene ikke nødvendigvis det viktigste for den enkelte bedrift.

Uavhengig de kostnadsbesparelsene bedriftene kan oppnå, vil en ny ordning lette irritasjonsbyrden hos de næringsdrivende, dvs. deres negative opplevelser av måtte å bruke ressurser på noe de selv ikke har noe særlig igjen for. En opplevelse av økt næringsvennlighet fra kommunenes side skal man ikke undervurdere. Mange søkere er små bedrifter, der innehaveren selv må utarbeide

¹ Kartlegging av administrative kostnader. Helse- og omsorgsdepartementet. 27. desember 2007.

søknaden om bevilling (i rapporten fra kartlegging er det nettopp angitt at arbeidet i hovedsak utføres av "lederyrker og kontorpersonell"). Små bedrifter er normalt mindre effektivt administrert enn de større. En tidsbruk på tolv timer (som er den gjennomsnittlige) oppfattes som svært omfattende, selv om søknad bare utarbeides hvert fjerde år. Tidsintervallet gjør dessuten at søkere må bruke tid på å sette seg inn i reglene på ny hvert fjerde år.

Det fremgår av ovennevnte at forenklingsgevinsten ved en lovendring dermed er størst hos de små. I praksis vil en lovendring dermed bidra til "et forenklet regelverk for små- og mellomstore bedrifter", som er et av målene i regjeringens politiske plattform.

Ved søknader om bevilling må søker gi en rekke opplysninger om virksomheten. Vi oppfordrer departementet til å vurdere om kommunene bør benytte opplysninger som allerede finnes hos det offentlige, jf. prinsippet om samordning i oppgaveregisterloven § 5. Dette vil forenkle for både kommunene og søkerne.

Overgangsordning

Det er lagt til grunn at en lovendring vil kunne tre i kraft 1. januar 2016, altså noen få måneder inn i kommunestyreperioden som starter senere i år. I høringsnotatet er det lagt opp til at kommunene kan treffe enkeltvedtak eller fastsette forskrift for å forlenge bevillingsperiodene. Departementet bør legge til rette for at kommunene på en enklest mulig måte kan forlenge bevillingsperiodene. Man bør vurdere *en helt uttrykkelig lovhjemmel* for kommunene til å treffe slike vedtak på egnet måte, herunder ved kommunestyrevedtak.

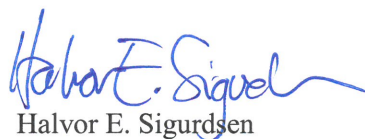
Siden lovbehandlingen antagelig kommer rett etter valget, bør departementet så snart som mulig etter at proposisjonen er lagt frem, orientere kommunene om hvilken ordning som kommer til å gjelde fra 1. januar 2016, betinget av Stortingets vedtak.

For endringer av bevillingsvilkår antar vi at forslagene til lovtekst hjemler vedtak som vil gjelde for eksisterende bevillinger som skal løpe videre, jf. § 1-6 annet ledd siste punktum i alternativ 2 (og § 1-6 nytt tredje ledd siste punktum i alternativ 1).

Vennlig hilsen
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Næringsjuridisk avdeling



Ingebjørg Harto
avdelingsdirektør
(Ingebjorg.Harto@NHO.no)



Halvor E. Sigurdson
advokat
(Halvor.Sigurdson@NHO.no)