



SKAUN KOMMUNE

Postboks 74

7358 BØRSA

Saksbehandler, innvalgstelefon

Ragnhild Torsdatter Grønvold, 74 16 80 24

Ingrid Gjelten, 73 19 91 51

Lovlighetskontroll- sak 22/529 bevilling til salg av alkoholholdige drikke gruppe 1 - Best Børsa AS - Skaun kommune

På bakgrunn av henvendelse fra en kommunestyrerepresentant, har Statsforvalteren på eget tiltak prøvd lovligheten av Skaun kommunestyres tildeling av salgsbevilling for alkoholholdig drikk gruppe 1 til Best Børsa AS. Statsforvalteren har kommet fram til at vedtaket lider av saksbehandlingsfeil og rettsanvendelsesfeil, og med det anses ugyldig. Det må derfor oppheves. Kommunen må behandle søknaden på nytt.

Statsforvalteren i Trøndelag mottok den 23. mars 2022 en henvendelse fra kommunestyrerepresentant i Skaun kommune, David Sørli Nielsen, med oppfordring til å foreta lovlighetskontroll av kommunestyrets bevilling til salg av øl til Best Børsa AS. På bakgrunn av denne henvendelsen, samt omtale i media, ba Statsforvalteren kommunen om å få sakens dokumenter oversendt. Videre befarte Statsforvalterens medarbeidere Best Børsa AS den 31. mars 2022.

Sakens bakgrunn

På grunn av at den eneste dagligvarebutikken Coop Extra i Børsa stenges fram til ca. midten av november i år pga. ombygging, har Best Børsa AS utvidet sitt dagligvaresortiment. Det ble også søkt kommunen om salgsbevilling for alkoholholdig drikk gruppe 1 den 21. februar 2022, for tidsrommet uke 8-48 i 2022. Søknaden er i hovedsak begrunnet med at en ønsker å gi et fullverdig dagligvaretilbud i det tidsrommet Coop Extra Børsa er stengt.

Kommunedirektøren innstilte på avslag på søknaden, da det etter alkoholforskriften § 3-4 ikke kan gis kommunale salgsbevillinger til kiosker og bensinstasjoner. Kommunestyret fattet følgende vedtak den 17. mars 2022:

«Kommunestyret godkjenner søknaden om salgsbevilling av alkoholholdig drikke gruppe 1 for Best Børsa AS. Kommunedirektøren får fullmakt til raskt å slutføre saksbehandlingen for dette. Bevilgningen er midlertidig fram til Coop igjen åpner matbutikken etter nybygging, og senest til 31.12.2022.



Kommunestyret begrunner dette med at dette er en midlertidig bevilgning mens dagens bevilgningshaver har stengt sitt utsalgsstedet på grunn av bygging av nye butikklokaler.»

I kommunedirektørens saksframlegg heter det:

«Vurdering etter alkoholforskriftens § 3-4

I alkoholforskriftens kapittel 3 beskrives hvilke to typer salgssteder det ikke kan gis salgsbevilling for alkoholholdig drikk til, og hva som kjennetegner disse salgsstedene.

Det kan ikke gis salgsbevilling for alkoholholdig drikk til bensinstasjon eller kiosk jf. alkoholforskriftens § 3-4.

I alkoholforskriftens § 3-4 andre ledd, defineres det hva «bensinstasjon» skal forstås som; Med "bensinstasjon" forstås utsalgssted som i det vesentlige selger bensin, olje og andre varer som er nødvendig for drift av eller vedlikehold av motorkjøretøyer og motorbåter.

Det at en bensinstasjons hylleareal i stor utstrekning benyttes til et utvalg dagligvarer er ikke avgjørende. Det sentrale her er hvilke vareslag som rent faktisk omsettes, i motsetning til hvor stor fysisk plass drivstoff og motorrelaterte varer i forhold til dagligvarer opptar.

Estimerte salgstall for dagligvarer sammenliknet med omsetning av drivstoff og motorrelaterte varer viser at Best Børsa AS, med et utvidet tilbud av dagligvarer, vil ha en kategorifordeling hvor inntektene fra drivstoff- og motorrelaterte varer ikke vil være den vesentlige delen av omsetningen. Sannsynligvis gjelder dette for de fleste bensinstasjoner i dag på grunn av en generell nedgang i drivstoffmarkedet og økt omsetning av mat og butikkvarer på bensinstasjoner.

*I tillegg til vurderingen av hvilke vareslag bruttoomsetningen er knyttet til, må bevillingsmyndigheten foreta en **helhetsvurdering** av hva slags type virksomhet utsalgsstedet **fremstår som** (Helsedirektoratets kommentarer til alkoholforskriften § 3-4). Fremstår utsalgsstedet som en bensinstasjon, er det etter alkoholforskriftens § 3-4 forbud mot å gi salgsbevilling.*

Best Børsa AS er registrert i Brønnøysundregisteret som en bensinstasjon og Best er en landsdekkende bensinstasjonskjede. Selv om Best Børsa har gjort en ombygging av butikken slik at dagligvarer utgjør en større del av butikkens hylleareal, har satt opp bannere og gått til anskaffelse av nye uniformer til de ansatte, fremstår stedet likevel som en bensinstasjon. Beststasjonene er kjent for mange, og de fleste forbinder og gjenkjenner Best-virksomhetene nettopp som bensinstasjoner.

I vurderingen om Best Børsa AS med et utvidet dagligvaretilbud fremstår som en bensinstasjon eller ikke, må også lokasjon tas med i betraktningen. I søknaden skriver Best Børsa AS at det i flere kommuner har blitt innvilget salgsbevilling for alkohol til virksomheter som har dagligvare og bensinstasjon i tilknytning til hverandre. Disse utsalgsstedene kan ha ulike konsepter. Hos noen av disse er ikke salgsbevillingen knyttet til bensinstasjonsvirksomheten, men til en matvarebutikk som ligger på samme område som bensinstasjonen. Andre slike utsalgsteder kan bestå av dagligvarebutikk med salgsbevilling, bensinstasjon og eventuelt også kafè-virksomhet. Felles for disse «kombinasjonsbutikkene» er at de fremstår som nettopp dette, og ikke som bensinstasjoner. Slike løsninger ser man i spredtbygde strøk, og er ikke forventet å finne i større tettsteder. Slik sett forventer man heller ikke finne en kombinasjonsbutikk langs E39 i tilknytning til et større tettsted som Børsa, og stedet fremstår dermed som en bensinstasjon.



Oppsummering

Kommunedirektøren har brukt kommunens jurist, samt Securitas, som er kommunes kontrollfunksjon i saker som omhandler salgs- og skjenkebevillinger, i vurderingen av saken. I tillegg har vi vært i kontakt med Statsforvalteren i Trøndelag for veiledning i saken samt hjelp til fortolkning av alkoholforskriftens § 3-4.

Vurderingen av Best Børsa AS som en bensinstasjon i forhold til alkoholforskriftens § 3-4, og en helhetsvurdering av stedet fører derfor til at kommunedirektøren innstiller på avslag på søknad om bevilning til salg av alkohol. Avslaget baserer seg både på en helhetsvurdering av stedet, inkludert en vurdering av stedets lokalitet og relative nærhet til andre butikker hvor det er mulig å få kjøpt alkohol i gruppe 1.

I sitt tilsvarende svar til kommunen presiserer søker viktigheten av å ha et fullverdig dagligvaretilbud i Børsa. Best Børsa AS er nå eneste utsalgssted for dagligvarer og drivstoff i Børsa for en lengre periode. Kommunedirektøren ser at det er til ulempe for våre innbyggere at Børsa ikke har et fullstendig dagligvaretilbud.

Foruten økonomiske konsekvenser for dagligvaremarkedet i kommunen, kan avslag på søknaden også ha konsekvenser for personer med begrenset mulighet til å ta seg frem til butikker som har salgsbevilling for alkohol. Likevel er det alkoholloven som setter rammene for hvordan alkoholpolitikken skal forvaltes, og selv om kommunene har mye frihet på området, kan vi ikke trå over alkohollovens rammer.»

Representanten Sørli Nielsen viser i sin henvendelse til Statsforvalteren at vedtaket er ulovlig, da det ikke er anledning til å gi salgsbevilling for alkohol til bensinstasjoner.

Befaringen

Ved befaringen den 31. mars 2022 registrerte Statsforvalterens medarbeidere at Best Børsa AS fra utsiden framstår som en typisk bensinstasjon, med pumper for drivstoff, anlegg/truckdiesel, vaskeanlegg, selvaskeanlegg, servicehall samt salg av propan. Det var hengt opp to bannere, hvor det står at det også selges dagligvarer fra stasjonen. Inne var det høye «vanlige» butikkhyller, med et relativt godt vareutvalg, også av frukt og grønt/grønnsaker. Tilsvarende for kjøle- og frysevarer. Sittegruppe og spillmaskiner var plassert inne i et hjørne. Bil/motorrelaterte varer utgjorde en liten del av vareutvalget. Kassaløsningen var den «vanlige» for bensinstasjoner, med disk som betjeningen står bak, og hvor de også tilbereder og selger påsmurt og varm mat, som pølser og grillmat. Bensinstasjonsanlegget er ikke frittstående, men bygget sammen med et tre etasjers bygg som bl.a. huser en pizzarestaurant

Statsforvalteren bemerker

Statsforvalteren er delegert departementets myndighet til å foreta lovlighetskontroll av kommunale vedtak etter kommuneloven kapittel 27, også av eget tiltak, se kommuneloven § 27-1 andre ledd. Forutsetningen er at «særlige grunner» må tilsi en kontroll på eget tiltak.

På grunn av det som framgår av sakens dokumenter og framstilling i media, finner Statsforvalteren at «særlige grunner» tilsier at det foretas en lovlighetskontroll.

Ved lovlighetskontrollen kan vedtakets saksbehandling, rettslige innhold og om vedtaksorganet hadde den nødvendige myndighet prøves. Kontrollen kan bare gjelde vedtakets offentligrettslige sider. Kontrollen vil imidlertid omfatte alle alminnelige krav til forvaltningsavgjørelser, herunder



ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper som for eksempel læren om myndighetsmisbruk. Kommunens frie skjønn kan ikke prøves.

Statsforvalteren skal oppheve vedtak dersom de har feil som gjør at de er ugyldige. Det vises til bestemmelsene i kommuneloven §§ 27-1 til 27-3.

Rett myndighet

Vedtaket er fattet av kommunestyret, som er rett myndighet i slike saker.

Saksbehandlingen og det rettslige innhold

Å innvilge eller å avslå en søknad om salgsbevilling til salg av alkoholholdig drikke i gruppe 1 etter alkoholregelverket er et enkeltvedtak, jf. definisjonene av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2:

«b. enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer»

Med personer menes både fysiske og juridiske personer. Firmaet Best Børås AS er en juridisk person. Videre gjelder vedtaket Best Børås AS direkte, det er dette firmaet som får tillatelse til å selge alkohol i gruppe 1 fra sine lokaler i Børås sentrum.

Enkeltvedtak skal begrunnes, samtidig med at det treffes. Dette følger av forvaltningsloven §§ 24 og 25. Videre er det stilt krav til begrunnelsens innhold:

«I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.»

I dette tilfellet hadde administrasjonen vurdert det slik at søknaden ikke kunne innvilges, da Best Børås AS etter en helhetsvurdering ble ansett som en bensinstasjon.

Etter forskrift til alkoholoven, § 3-4, kan det ikke gis tillatelser til salg av alkohol til kiosker og bensinstasjoner. Administrasjonen hadde vurdert søknaden, opplysninger om firmaet, opplysningene av estimerte omsetningstall samt hvordan virksomheten framstår, til at den etter en helhetsvurdering framstår som en bensinstasjon. Dette i samsvar med Helsedirektoratets «Alkoholforskriften med kommentarer» § 3-4.

Som det framgår over, ga kommunestyret likevel salgsbevilling, pga. at den virksomheten som ellers er alene om å ha salgsbevilling for alkoholholdig drikke i gruppe 1 i Børås er stengt en periode, og at bevillingen til Best Børås AS bare gjelder for det tidsrommet den vanlige bevillingshaveren har stengt.



Kommunestyret begrunner dermed ikke sitt vedtak med at det vurderer sakens faktum annerledes enn administrasjonen, slik at Best Børse AS *ikke* framstår som en bensinstasjon etter en helhetsvurdering. Grunnlaget for salgsbevillingen er etter ordlyden i vedtaket at den eneste ordinære bevillingshaveren er stengt en periode. I tillegg framgår det av media, at noen kommunestyrerepresentanter synes å mene at de har fattet et vedtak i strid med loven. Det synes som en mener dette ikke er noe stort problem, fordi forskriften med forbudet må anses som utdatert.

Til dette viser Statsforvalteren til at en forskrift er rettslig bindende til den er opphevet eller endret, uavhengig av om mange, eller «folk flest» for den del, måtte mene at regelen er utdatert. Kommunestyret kan ikke sette seg over loven/forskriften.

Statsforvalteren er oppmerksom på at forbudet mot alkoholsalg på bensinstasjoner og kiosker er satt ut fra å begrense antall salgssteder, og med det tilgjengeligheten til alkohol, jf. forarbeidene (Innst. O. nr. 57 (1988-1989) s. 6 første spalte). Komiteens flertall uttalte der at den mente det var svært uheldig dersom tendensen til økt utbud av dagligvarer i kiosker og bensinstasjoner også skulle omfatte øl. Salg av øl bør være forbeholdt ordinær dagligvarehandel, understreker flertallet det samme sted.

Det er ikke noen holdepunkter i forarbeider eller veiledningsmaterieell etter det vi kan se, at det har noen avgjørende betydning hvor mange bevillinger det ellers er i området, ved vurderingen av om søker er en «bensinstasjon» eller ikke, og dermed omfattes av forbudet i forskriften § 3-4. Det er dermed lagt vekt på hensyn som det ikke er lovlig adgang til å legge vekt på, dvs. utenforliggende hensyn.

Etter dette mener vi at kommunestyrets vedtak er åpenbart ugyldig, både fordi det mangler en relevant begrunnelse, og at loven er anvendt feil, da det er lagt avgjørende vekt på utenforliggende hensyn.

Konklusjon og vedtak

Statsforvalteren er kommet til at Kommunestyrets avgjørelse 17. mars 2022 må oppheves, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd. Kommunens avgjørelse er ikke tilstrekkelig begrunnet og det er lagt vekt på utenforliggende forhold, jf. kommuneloven § 27-3 første ledd bokstav a og c. Det medfører ugyldighet da feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold. Saken må behandles av kommunen på nytt.

På bakgrunn av ovenstående og sakens opplysning fatter Statsforvalteren fatter følgende

vedtak:

Skaun kommunestyres vedtak den 17. mars 2022, sak 17/22 hvor det ble gitt salgsbevilling for alkoholholdig drikk gruppe 1 til Best Børse AS oppheves, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd.

Denne avgjørelsen kan ikke påklages.



Søknaden må behandles på nytt av kommunen. For den nye behandlingen viser vi til administrasjonens redegjørelse for rettstilstanden i saksframlegget, som vi i all hovedsak kan slutte oss til.

Med hilsen

Kjetil Ollestad (e.f.)
Fung. direktør
Kommunal- og justisavdelingen

Ragnhild Torsdatter Grønvold
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

David Sørli Nielsen
BEST BØRSA AS

Skaunaskogen 24
Rossvolltoppen

7357
7353

SKAUN
BØRSA