



Stavanger kommune  
Postboks 8001  
4068 Stavanger

Postadresse:  
Postboks 59 Sentrum,  
4001 Stavanger

Besøksadresse:  
Lagårdsveien 44, Stavanger

T: 51 56 87 00  
F: 51 52 03 00  
E: fmropost@fylkesmannen.no

[www.fylkesmannen.no/rogaland](http://www.fylkesmannen.no/rogaland)

## Vedtak i klagesak etter alkoholloven - klage på kommunens inndragningsvedtak i 3 uker – Hall Toll 2. etasje

**Pakkhuset på Holmen AS v/Deloitte Advokatfirma AS har påklaget kommunens vedtak om inndragning av skjenkebevilling i tre uker. Fylkesmannen opphever kommunens vedtak.**

Vi viser til kommunens oversendelse datert 17.11.2014.

### Sakens bakgrunn

Saken gjelder inndragning av skjenkebevilling ved Hall Toll, 2. etasje i tre uker. Bevillingshaver er Pakkhuset på Holmen AS (heretter betegnet Hall Toll). Bakgrunnen for inndragningen er at det over en 12-månedersperiode har blitt tildelt 12 prikker for ulike forhold.

Stavanger kommune varslet inndragning i brev av 11.3.2014. Tilsvaret ble inngitt av Hall Toll i brev datert 7.4.2014.

Stavanger formannskap behandlet deretter saken på nytt i møte 4.9.2014, hvor følgende vedtak ble fattet:

1. *"I medhold av alkoholloven § 1-8 inndras skjenkebevillingen ved Hall Toll 2.etg., for Pakkhuset på Holmen AS, org.nr. 985 149 364, for en periode på 3 uker, med den begrunnelse som framgår av ovennevnte vurdering.*
2. *Ved avgjørelsen er det lagt vekt på at det foreligger gjentagende brudd på alkoholforskriften § 4-1 den 23.03.13 og 08.12.13, i tillegg til brudd på skjenkeretningslinjene pkt. III bokstav c). Det er lagt vekt på at karakteren og gjentagelsen av de brudd som er avdekket.*
3. *Inndragningen iverksettes innen fire (4) uker etter vedtak om inndragning. Tidspunktet for inndragning fastsettes etter nærmere avtale med bevillingshaver og bevillingsmyndigheten.*
4. *Dette vedtaket an påklages til fylkesmannen, jf. alkoholloven § 1-16, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 28. Klageretten etter alkoholloven er begrenset til at*

*Fylkesmannen kan prøve om vedtaket er innholdsmessig lovlig, om det er truffet av rett organ og om det er blitt til på lovlig måte.*

[...]"

Vedtaket ble påklaget av bevillingshaver v/Deloitte Advokatfirma AS i brev datert 29.9.2014. Klagen gjelder inndragningsvedtaket og dets grunnlag i sin helhet. Da partene er kjent med innholdet i klagen gjengis kun hovedpunktene. Klager anfører særlig at tildelingen av 6 prikker 11.3.2014 (som bygger på hendelser fra 8.12.2013) ikke er gyldig, da man mener at intet lovbrudd er avdekket, og at Hall Toll derimot har handlet i tråd med loven. En sentral side av dette er tolkningen av alkoholforskriften § 4-1 andre ledd opp mot de aktuelle hendelsene, herunder hvilken aktivitetsplikt som skal legges til grunn for skjenkestedet etter bestemmelsen. Klager mener at skjenkestedet ikke har blitt gitt tilstrekkelig reaksjonstid.

Klager ber om at kommunens vedtak om inndragning av 4.9.2014 oppheves. Subsidiært bes det om at Hall Toll behandles på mildest mulig måte, og at Fylkesmannen reduserer inndragningstiden betydelig.

Stavanger formannskap behandlet klagen i møte 13.11.2014 og opprettholdt sitt vedtak. Formannskapet vedtok samtidig å gi vedtaket av 4.9.2014 oppsettende virkning inntil klagen er avgjort, jf. forvaltningsloven § 42.

Fylkesmannen forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter.

### **Fylkesmannens kompetanse som klageinstans**

Fylkesmannens kompetanse i klagesaker fremgår av alkoholloven (alkhl.) § 1-16, som lyder:

*"Kommunens enkeltvedtak etter § 1-8 og kap. 3, 4 og 7 kan påklages til Fylkesmannen. Fylkesmannen kan prøve om vedtaket er innholdsmessig lovlig, er truffet av rett organ og om det er blitt til på lovlig måte."*

Fylkesmannen skal altså kun foreta en lovlighetskontroll av vedtaket, ikke overprøve kommunens lovlige skjønnsutøvelse. I dette ligger det at Fylkesmannen ikke kan overprøve et vedtak fordi vi er uenig i skjønnsutøvelsen, eller mener at vedtaket er uhensiktsmessig.

Fylkesmannen kan bl.a. prøve om vedtaket bygger på riktig faktum, lovtolkning og om vedtaket er i strid med myndighetsmisbrukslæren. Med dette siktes det til tilfeller hvor kommunen har tatt utenforliggende hensyn, fattet vilkårlige eller sterkt urimelige vedtak eller forskjellsbehandlet på en usaklig måte.

### **Fylkesmannens vurderinger**

Fylkesmannen legger til grunn at klagerne har klagerett og at klagefristen er overholdt, jf. forvaltningslovens (fvl.) kap. VI.

#### *1. Rettslige grunnlag*

Kommunens hjemmel for inndragning av salgs- og skjenkebevillinger følger av alkhl. § 1-8. Første og andre ledd i bestemmelsen lyder slik:

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

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

Det følger videre av den kommunale prikkbelastningsordningen, vedtatt av Stavanger bystyre 8.6.2012, at:

***"Svært alvorlige brudd 5-8 prikker***

*[...]*

*f) 8 prikker kan føre til inndragning av bevillingen i inntil 2 uker. 9 prikker kan føre til inndragning av bevillingen i inntil 1 måned. 10 prikker kan føre til inndragning av bevillingen i inntil 3 måneder.*

*g) Ved oppsummering av prikkbelastninger er det overtredelser i løpet av de 12 siste måneder forut for den siste hendelsen som legges til grunn. Etter en inndragningsperiode starter bevillingshaver på nytt uten prikkbelastning."*

Kommunen har lagt til grunn at bevisskravet i inndragningssaker er alminnelig sannsynlighetsovervekt. Kommunen viser til uttalelser i forarbeidene til alkoholloven, Ot.prp. nr. 31 (1988-1989) og Ot.prp. nr. 7 (1996-1997).

I etterkant av kommunens vedtak har det kommet en uttalelse fra Sivilombudsmannen (sak 2014/682) som gjelder spørsmålet om midlertidig inndragning av skjenkebevilling er å anse som straff i Den europeiske menneskerettskonvensjonens (EMK) forstand. Uttalelsen knytter seg spesielt til om inndragning er i strid med forbudet mot dobbeltstraff. Ombudsmannen konkluderer med at midlertidig inndragning av skjenkebevilling er å anse som straff i EMKs forstand, bl.a. med henvisning til at inndragning har et pønalt formål.

En konsekvens av dette er at uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6.2 kommer til anvendelse, som innebærer at det må oppstilles et krav om klar sannsynlighetsovervekt med hensyn til sakens faktiske sider. Etter en vurdering av rettskildefaktorene på området legger Fylkesmannen til grunn at inndragning er straff etter EMK, med den konsekvens at det nå gjelder et krav om klar sannsynlighetsovervekt i disse sakene.

## *2. Rettslig vurdering*

Bakgrunnen for inndragningsvedtaket er at det i perioden 23.3.2013 – 8.12.2013 er tildelt 12 prikker for overtredelse av alkoholloven med tilhørende forskrifter. Spørsmålet om det ble begått overtredelser de aktuelle dagene og om det var korrekt å tildele prikker, vil derfor være sentrale spørsmål som må avklares for å avgjøre om inndragningsvedtaket er gyldig.

I saksfremlegget til formannskapet 1.7.2014 er overtredelsene beskrevet slik av kommunen:

*"Overtredelse av alkoholforskriften § 4-1 ved to anledninger h.h.v. den 23.03.13 og 08.12.13, og overtredelse av skjenkeretningslinjene pkt. III bokstav c) den 11.08.13.*

*[...]*

*Den 22.08.13 ble Hall Toll 2.etg. tildelt 5 prikker for overtredelse av alkoholforskriften § 4-1 og § 4-2 den 23.03.13, da det ble observert to gjester inne i lokalet som var åpenbart påvirket av rusmidler, hvorav den ene ble skjenket alkoholholdig drikke.*

*Den 04.11.13 ble Hall Toll 2.etg. tildelt 1 prikk for brudd på kommunens skjenkeretningslinjer pkt. III bokstav c), da baransatte den 11.08.13 serverte alkoholholdig drikke uten å kunne fremvise bestått kunnskapsprøve. Rapporten fra den kommunale skjenkekontrollen avdekket også mulig brudd på alkoholforskriften § 4-1, da det ble observert en gjest inne i lokalet som var åpenbart påvirket av rusmidler. Bevillingsseksjonen mente at det ikke var grunn til å reagere med prikktildeling på dette forholdet, da det ble lagt til grunn at bevillingshaver håndterte situasjonen på en tilfredsstillende måte.*

*Den 11.03.14 ble Hall Toll 2.etg. tildelt 6 prikker for overtredelse av alkoholforskriften §4-1 etter at det den 08.12.13 ble observert flere gjester inne i lokalet som var åpenbart påvirket av rusmidler og som først ble vist ut etter at kontrollørene gjorde oppmerksom på det."*

Fylkesmannen viser ellers til de underliggende rapportene fra skjenkekontrollen i sin helhet, og tilsvar til rapportene fra Hall Toll.

#### *2.1. Spørsmålet om det foreligger brudd på alkoholforskriften § 4-1 andre ledd.*

I klagen er det i særlig grad de 6 prikkene som ble tildelt for hendelsene 8.12.2013 som er problematisert. Kommunen har lagt til grunn at det er dokumentert tre overtredelser av alkoholforskriften § 4-1 andre ledd. Bestemmelsen i alkoholforskriften § 4-1 har følgende ordlyd:

*"Personer som er åpenbart påvirket av rusmidler må ikke gis adgang til skjenkestedet.*

*Dersom en person som er åpenbart påvirket av rusmidler befinner seg på skjenkestedet, har bevillingshaver plikt til å sørge for at vedkommende forlater stedet. Bevillingshaver har plikt til å sørge for at personer som trenger det, får nødvendig bistand."*

Det sentrale spørsmålet i saken er hvorvidt Hall Toll overholdt sin aktivitetsplikt når de tre åpenbart berusede personene 8.12.2013 er ført ut av lokalene etter hhv. 5, 7 og 3 min. Klager etterlyser en avklaring av omfanget av aktivitetsplikten.

I merknadene til alkoholforskriften § 4-1 i håndbok til alkoholloven (rundskriv IS – 5/2008) s. 200 heter det:

*"I andre ledd pålegges bevillingshaver en aktivitetsplikt i form av å sørge for å fjerne åpenbart påvirkede personer som befinner seg inne på skjenkestedet. Ved vurderingen av aktivitetsplikten i andre ledd oppstår spørsmålet om hvor lang tid en åpenbart påvirket person kan befinne seg i skjenkelokalet før det er i strid med forskriften. Svaret må bero på en vurdering i hvert enkelt tilfelle, bl.a. av hvor påvirket personen er, lokalets størrelse og karakter, hvilke tiltak som er iverksatt for å sikre fjerning av åpenbart påvirkede personer og hvilke tiltak som blir truffet for å vise den aktuelle personen ut."*

Helsedirektoratet har i en uttalelse til Næringssetaten i Oslo kommunen datert 26.10.2012 (sak 12/7645-3) gitt en nærmere beskrivelse av aktivitetsplikten i forskriften:

*"Hva gjelder aktivitetsplikten bemerker Helsedirektoratet at denne plikten til å sørge for at personer som er åpenbart påvirket av rusmidler forlater lokalet, inntreer på det tidspunktet den aktuelle personen er å betegne som åpenbart påvirket av rusmidler. Aktivitetsplikten kan ikke under noen omstendighet forstås slik at bevillingshaver gis et visst slingringsmonn til å oppdage personer i lokalet som er åpenbart påvirket av rusmidler. Dersom en person inne på stedet oppnår en slik grad av beruselse, må bevillingshaver straks iverksette tiltak for å få fjernet denne personen. Det avgjørende i vurderingen av om det er i strid med forskriften er om bevillingshaver har iverksatt tiltak for å fjerne personen da personen var å betegne som åpenbart påvirket av rusmidler. Hvor lang tid bevillingshaver kan bruke på å fjerne denne personen, vil være en skjønnsmessig vurdering som bla. vil være avhengig av hvor beruset personen er, lokalets størrelse og karakter og hvilke tiltak som er iverksatt for å vise vedkommende ut. Bevillingshaver må etablere holdbare rutiner for driften. Videre må bevillingshaver sørge for at bevillingen utøves på en forsvarlig måte og i henhold til lover og regler."*

Aktivitetsplikten inntreer med andre ord straks det befinner seg en person som er åpenbart påvirket av rusmidler i lokalet. Det er derfor ikke grunnlag for å operere med en 10-15 minutters grense, for å oppdage åpenbart påvirkede personer i lokalet, slik det anføres at det er praksis for. Som Helsedirektoratet uttaler, blir det avgjørende i vurderingen av om det foreligger en overtredelse, om bevillingshaver har iverksatt tiltak for å fjerne personen da personen var å betegne som åpenbart påvirket av rusmidler. Dersom en person inne på stedet oppnår en slik grad av beruselse, må bevillingshaver straks iverksette tiltak for å få fjernet denne personen. Hvor lang tid bevillingshaver kan bruke på å fjerne denne personen vil være en skjønnsmessig vurdering som bl.a. beror på hvor beruset personen er, lokalets størrelse og karakter og hvilke tiltak som er iverksatt for å vise vedkommende ut.

Slik Fylkesmannen forstår saken er det ikke problematisert hvorvidt de aktuelle personene oppnådde en grad av beruselse som innebar at de var åpenbart påvirket av rusmidler. Ut fra rapporten fremstår dette som klart. Fylkesmannen legger derfor dette til grunn. Når det gjelder de to siste situasjonene i rapporten fra 8.12.2013, jf. pkt. 2.2 i klagen, vises det til at kommunen ikke har ansett disse for å være rettstridige.

*Person 1 – 8.12.2013:*

Følgende beskrivelse er gitt av person 1 i skjenkekontrollens rapport fra 8.12.2013:

*"Det ble observert 3 gjester som holdt hverandre i armene inne på VIP området mens de beveget seg forover og sidelengs. En av gjestene, kvinne i begynnelsen av 20 åra gikk i midten og ble støttet av de andre. Gjesten hadde sløvt ansiktsuttrykk og ustø gange. En av de som gikk ytterst sølte ut en drink på en gjest og traff også en av kontrollørene. En vakt kom raskt til og geleidet gjestene ut. Kontrollørene fulgte etter og observert gjestene ned trappen og når de sto utenfor og snakket med vekten. Gjesten sto utenfor og lente seg til vegg. Gjesten hadde slakke knær og svaïet med overkroppen. Gjesten var åpenbart påvirket av rusmidler. Observasjonstid: 5 minutt"*

*Person 2 – 8.12.2013:*

*"Kontrollørene stod i nærheten av den lengste baren da det ble observert to mannlige gjester som kom ut av toalettet. Den ene av disse to var ca 25 år og kledd i mørk bukse, rød skjorte med sort vest. Han beveget seg meget ustøtt og hadde sløvt blick og hengende hode."*

*Gjesten gikk mot et hjørne der hvor personaltrapp ned til første etasje er, hvor han lente seg mot vegg og måtte ta gjentatte støttesteg for å holde balansen. Han bøyd seg fremover mens han holdt seg i en barkrakk som stod der, stolen og gjesten holdt på å falle. Gjesten var åpenbart påvirket av rusmidler. Den ene kontrolløren hentet vakt og gjesten ble geleidet ut. Kontrollørene fulgte etter da begge gjestene ble vist ut. Kameraten spurte vakten om de hadde gjort noe galt, vakten svarte at de hadde fått for mye å drikke. Vakten fulgte gjesten med rød skjorte til garderoben og hentet jakken for han og de forlot deretter området. Observasjonstid: 7 minutt."*

Person 3 – 8.12.2013:

Følgende beskrivelse er gitt av person 3 i skjenkekontrollens rapport fra 8.12.2013:

*"Kontrollørene observerte en mannlig gjest ca 25 år kledd i lyseblå skjorte som sto ved garderoben ved siden av trappa i 2 etg. Gjesten var meget ustø og måtte støttes av en annen gjest som stod bak. Gjesten svaiet og tok støttesteg for å holde balansen. Den andre gjesten måtte holde i han for at han ikke skulle falle bakover. Gjesten hadde sløvt ansiktsuttrykk og svømmende øyne. Kontrollørene viste frem denne gjesten til en vakt som sa at han bare skulle hente jakken før han gikk ut. Observasjonstid: 3 minutt."*

Kommunen har konkludert med at Hall Toll har brutt alkoholforskriften § 4-1 andre ledd i disse tre tilfellene. Det er tildelt prikker for forholdene i brev av 11.3.2014. Slik vi tolker kommunens prikktildeling er det gitt 2 prikker for hver av de tre overtredelsene. I brevet vises det til at rådmannen har lagt vekt på gjestenes adferd, observasjonstid, og det forhold at kontrollørene selv måtte tilkalle vakt. Ut fra dette fremstår det som kommunen mener at bevillingshaver ikke har oppfylt aktivitetsplikten. I saksutredningen til inndragningsvedtaket av 1.7.2014 går det frem at kommunen mener at gjestene burde vært bedt om å forlate lokalet på grunn av sin beruselsesgrad – det legges til grunn at gjestene var i en slik påvirket tilstand at de skulle ha blitt vist ut av lokalet allerede før skjenkekontrollørene ble oppmerksomme på personene, og at observasjonstiden derfor var lang nok. Kommunen peker også på at det fremgår av kontrollrapporten at det var én vakt mindre på jobb enn det skulle vært den aktuelle kvelden selv om det var julebordssesong og flere hundre gjester i lokalet. Dette forholdet kan vi ikke se at fremkommer av nevnte rapporter.

Fylkesmannen viser til Helsedirektoratets veileder i salgs- og skjenkekontroll, IS-2038 s. 36 der det står følgende:

*"For å gjøre en god skjenkekontroll må kontrollørene bruke nødvendig tid til å observere både gjester og ansatte metodisk, Kontrollørene bør finne seg et egnet sted og ta seg god tid til å observere en og en gjest for å kunne plukke ut de som enten er for beruset eller for unge.*

[...]

*Når kontrolløren ser en person som er åpenbart påvirket, må personen observeres i nødvendig tid for å kunne dokumentere beruselsesgrad godt nok."*

Som nevnt av kommunen vil det variere fra gjest til gjest hvor lang observasjonstid som er nødvendig for å bedømme beruselsesgrad hos vedkommende. Hver situasjon må vurderes konkret avhengig av gjestens atferd, oppførsel, uttrykk og andre kjennetegn. I nevnte veileder står det videre på s. 36 at kontrollørene "må observere og notere hvordan personalet håndterer det å ha en gjest som er åpenbart påvirket, inne på stedet. Det er viktig å notere signalement og tidspunkt for det som skjer."

Når det gjelder person 1 gjengitt ovenfor, er ikke Fylkesmannen enig i kommunens konklusjon om at det er dokumentert brudd på alkoholforskriften § 4-1 andre ledd. I rapporten vises det til at "*en vakt kom raskt til og geleidet gjestene ut*". Observasjonstiden er angitt til å være 5 minutter, men dette inkluderer også slik vi vurderer det den tiden kontrollørene har brukt på å følge etter gjesten og observere at gjesten ble vist ut. Generelt er rapportene noe uklare på hva kontrollørene legger i observasjonstid.

I forhold til aktivitetsplikten i alkoholforskriften § 4-1 andre ledd er det avgjørende om skjenkestedet straks reagerer og setter i verk tiltak når det er gjester i lokalet som er åpenbart påvirket. Ut i fra rapporten er det vanskelig å vite hvor stor del av observasjonstiden som har gått før vaktene reagerer. Når kontrollørene hevder at vaktene "kom raskt til" trekker imidlertid dette i retning av at det er tale om kort tid. Når kravet er at vaktene skal reagere raskt, er det etter Fylkesmannens syn vanskelig å legge til grunn at Hall Toll har brutt aktivitetsplikten ovenfor person 1 slik faktum er beskrevet i rapporten. Videre er det etter Fylkesmannens vurdering ikke grunnlag i rapportene for å hevde at den aktuelle gjesten hadde en slik beruselsesgrad at vedkommende burde ha blitt bortvist før kontrollørene ble oppmerksom på personen. I rapporten konkluderes det kun med at personen er åpenbart påvirket av rusmidler, ikke kraftig påvirket. Å trekke ut av rapportene at personene burde vært vist bort på et tidligere tidspunkt enn observasjonsperioden fremstår også som problematisk sett i lys av det strenge beviskravet som gjelder i inndragningssaker, jf. ovenfor. Slik vi vurderer det er det derfor ikke dokumentert at det foreligger en overtredelse i forhold til skjenkestedets håndtering av person nr. 1.

Når det gjelder beskrivelsen av person 2 og 3 i rapporten fra 8.12.2013 vil Fylkesmannen påpeke at denne er uklar med hensyn til hva som faktisk skjedde. For det første viser vi til at det også her er uklart hva observasjonstiden på hhv. 7 og 3 minutter inkluderer. Slik vi tolker rapportens bruk av begrepet inkluderes både den tid som skjenkekontrollørene vurderer beruselsesgrad, tid som går med på å informere/tilkalle vakt samt tid til å observere skjenkestedets etterfølgende håndtering/bortvisning av gjesten. Det ville på dette punkt vært en klar fordel dersom rapporten selv definerte hva som inngikk i observasjonstiden og løpende notert tidspunkter for det som skjer underveis. I forhold til person 3 vises det i rapporten til at den aktuelle personen står "*ved garderoben ved siden av trappa i 2. etg.*", og da kontrollørene viser vedkommende frem for vaktene skal vaktene ha sagt at "*han bare skulle hente jakken før han gikk ut*". Ut fra denne beskrivelsen kan det ikke utelukkes at vaktene allerede har tatt tak i personen før de blir kontaktet av kontrollørene. I klagen pekes det på at denne personen ble fremvist av skjenkekontrollen idet gjesten oppdages, og deretter ført ut innen 3 minutter. I forhold til person 2 er det også uklart om skjenkekontrollørene i tilstrekkelig tid har observert om vaktene ville gripe inn av egen initiativ. Ordlyden i rapporten trekker i retning av at kontrollørene umiddelbart eller etter kort tid informerte vaktene om denne personen.

Som nevnt ovenfor innebærer uskyldspresumsjonen i EMK art. 6.2 at det skal være klar sannsynlighetsovervekt for at det faktum som legges til grunn er riktig. Etter Fylkesmannens vurdering er det vanskelig å vurdere om aktivitetsplikten er overholdt i forhold til person 2 og 3 når kontrolløren umiddelbart eller etter kort tid fremviser den aktuelle personen for vaktene når personen oppdages. Som det fremgår av nevnte veileder om salgs- og skjenkekontroll skal kontrollørene også observere hvordan personalet håndterer det å ha en åpenbart påvirket person på stedet. Hvis kontrolløren umiddelbart fremviser en åpenbart påvirket gjest til vaktene før man har observert om vaktene griper inn av eget initiativ er det vanskelig å legge til grunn at det er tilstrekkelig bevist at utestedet ikke har overholdt aktivitetsplikten. Dersom gjesten umiddelbart blir fremvist for vaktene og observasjonstiden på hhv. 7 og 3 minutter også inkluderer observasjon av samtale med vakt og oppfølging av gjesten, betyr det at observasjonen av personene kan ha vært så kort som 1-2 minutter før vaktene ble tilkalt. Slik vi vurderer det kan det ikke være avgjørende for om det foreligger brudd på alkoholforskriften § 4-1 andre ledd at kontrolløren observerer en

åpenbart påvirket person før vaktene har gjort det. Det som er avgjørende er om vaktene reagerer tilstrekkelig raskt og på eget initiativ når det er vurdert at gjesten er åpenbart påvirket av rusmidler. Dette spørsmålet er det som nevnt vanskelig å besvare hvis observasjonstiden blir så kort som i dette tilfellet. Som nevnt må skjenkestedet få en reell mulighet til å reagere raskt og håndtere den aktuelle gjesten før overtredelse av aktivitetsplikten konstateres. Vår konklusjon i forhold til person 3 er at det på dette punkt ikke i tilstrekkelig grad er bevist overtredelse av aktivitetsplikten i alkoholforskriften § 4-1 andre ledd.

Når det gjelder person 2 er det noe mer uklart om det foreligger brudd på aktivitetsplikten i alkoholforskriften § 4-1, men Fylkesmannen har under tvil på bakgrunn av den mangelfulle detaljeringen i rapporten og i lys av det skjerpede beviskravet kommet til at det heller ikke er dokumentert brudd på bestemmelsen i dette tilfellet.

Fylkesmannen har på bakgrunn av dette kommet til det foreligger rettsanvendelsesfeil når det er konstatert brudd på alkoholforskriften § 4-1 andre ledd og tildelt 6 prikker basert på hendelsene den 8.12.2013. Etter Fylkesmannens oppfatning er det ikke tilstrekkelig bevist at det foreligger brudd på alkoholforskriften § 4-1 andre ledd den 8.12.2013. Dette medfører at det med utgangspunkt i kommunens skjenkeretningslinjer ikke er grunnlag for inndragning i den aktuelle saken, når det ses bort fra nevnte 6 prikker. Kommunens vedtak må på denne bakgrunn oppheves.

## *2.2. Vilåret om bestått kunnskapsprøve for alle som serverer alkohol på nattklubb*

Fylkesmannen registrerer at kommunen som grunnlag for inndragningen også har vist til at skjenkestedet den 4.11.2013 er gitt 1 prikk for overtredelse av kommunens skjenkeretningslinjer pkt. III bokstav c da baransatte den 11.8.2013 serverte alkoholholdig drikk uten å kunne fremvise bestått kunnskapsprøve. I klagen er ikke dette vilkåret spesielt problematisert, men det fremgår innledningsvis i klagen at den gjelder alle de tildelte prikkene. Hall Toll har i tillegg i tilsvaret til den aktuelle prikktildelingen vist til at det er vanskelig å oppfylle vilkåret om kunnskapsprøve for alle som skjenker, jf. brev fra Lavrans Gjønnnes av 18.9.2013. Selv om det ikke har avgjørende betydning for utfallet av den aktuelle saken, finner Fylkesmannen grunn til å gå nærmere inn på lovligheten av det aktuelle vilkåret om kunnskapsprøve for alle som serverer alkohol på nattklubb.

Vilkåret om bestått kunnskapsprøve for alle som serverer alkohol på nattklubb er stilt i skjenkebevillingen til Hall Toll der det er vist til at skjenkingen skal foregå på de vilkår som fremgår av nevnte skjenkeretningslinjer. Vilåret stilles i forbindelse med alle skjenkebevillinger til nattklubb i Stavanger kommune. Vilåret kommer i tillegg til kommunens krav om ansvarlig vertskapskurs, jf. skjenkeretningslinjene pkt. VI.

Det følger av alkhl. § 4-3 at kommunen kan settes vilkår i bevillingen i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige regler. Det er opp til kommunen, etter søknad å vurdere om skjenkebevilling skal innvilges eller ikke. Et vedtak om å gi skjenkebevilling er et begunstigende vedtak og et vilkår er et forbehold som tar sikte på å begrense rekkevidden av bevillingen. Alternativet kan være at det ikke gis bevilling. Kommunen står imidlertid ikke helt fritt til å sette vilkår.

Det følger av den ulovfestede vilkårs læren at det må være saklig sammenheng mellom vilkåret og lovens formål. Videre er det et krav om at vilkåret ikke er uforholdsmessig tyngende eller på annen måte urimelig.

Slik vi forstår det er vilkåret er dette begrunnet i et ønske om å sikre at de som skjenker på nattklubb har tilstrekkelig kompetanse på alkoholloven for å hindre overskjenking m.v. Vilåret har således en sammenheng med lovens formål.



For at et vilkår skal være lovlig er det imidlertid også en forutsetning at vilkåret ikke må være uforholdsmessig tyngende eller på annen måte urimelig.

På dette punkt vil vi vise til at kunnskapsprøven er en prøve som er tilrettelagt og ment for styrere og stedfortrederer på et skjenke- eller salgssted for å oppfylle kravene som stilles disse personene for at bevillingen skal kunne gis, jf. alkh. § 1-7c. Styrer og stedfortreder er ansvarlige for at bevillingen utøves i henhold til alkoholloven med forskrifter samt i henhold til gitt bevilling. I dette ligger det et ansvar hos styrer og stedfortreder til å sørge for at de ansatte som skjenker får nødvendig opplæring i den del av regelverket som er relevant for deres arbeid.

Bestått kunnskapsprøve forutsetter inngående kunnskap til alkoholloven med tilhørende forskrifter og vi viser her til alkoholforskriften § 5-4 andre ledd der det står:

*«Bestått prøve for skjenkebevilling skal dokumentere at kandidaten har kunnskaper om innholdet i bestemmelsene i alkohollovens kapittel 1,4, 5, 7, 8 og 9 samt forskrifter gitt med hjemmel i disse kapitlene, og at vedkommende har kjennskap til alkohollovens kapittel 2, 3, 6, 10 samt forskrifter gitt med hjemmel i disse.»*

Slik vi vurderer det forutsetter kunnskapsprøven kunnskaper som går et godt stykke utover det som er relevante kunnskaper for bartendere, for eksempel når det gjelder reglene om bevillingsgebyrer, regler om innførsel og utførsel alkoholholdig drikk samt bestemmelsene om salgsbevilling.

Videre vil vi peke på at det i skjenkebransjen er en bransje med høy turnover og stort innslag av utenlandsk arbeidskraft. For særlig utenlandske arbeidstagere vil det å bestå kunnskapsprøven kunne by på særlige utfordringer knyttet til språk da prøven ikke tilbys på engelsk eller andre språk. Slike utfordringer har også ledelsen i Hall toll gitt uttrykk for, jf. brev av 18.9.2013 fra Lavrans Gjøannes. I forhold til dette viser vi til håndbok i alkoholloven (rundskriv IS-5/2008) s. 203, der det står følgende i merknadene til alkoholforskriften § 5-4:

*«Hjelpemidler:*

*Styrer og stedfortreder, som har ansvar for salget eller skjenkingen, bør kunne kommunisere med gjester, kunde, leverandører, ansatte og kontrollmyndigheten.*

*For å kunne kommunisere med ovennevnte aktører, må det forutsettes at styrer og stedfortreder har et minimum av norskkunnskaper. På denne bakgrunn er det ikke utarbeidet prøver på engelsk eller andre språk, og det er begrenset adgang til å benytte hjelpemidler ved besvarelsen av prøven. Det er adgang til å bruke ordbøker som vil være til hjelp dersom enkelte ord eller uttrykk skulle være vanskelige å forstå. Det er ikke adgang til å benytte tolk.»*

Slik vi vurderer det vil et krav om kunnskapsprøven for alle som serverer alkohol på nattklubb kunne være uforholdsmessig tyngende for bevillingshavere og deres ansatte, sett i lys av prøvens krav til kunnskaper og sett i forhold til at en stor del av de ansatte i barene er fremmedspråklige. Vi viser til at ikke bestått kunnskapsprøve i praksis vil kunne innebære et yrkesforbud for disse personene i Stavanger kommune.

Etter en samlet vurdering er det etter vårt syn tvilsomt om vilkåret om kunnskapsprøve for alle som serverer alkohol på nattklubb er lovlig, da vilkåret fremstår som uforholdsmessig tyngende og urimelig. Vi ber derfor kommunen om å ta opp dette punktet i skjenkeretningslinjene til ny vurdering.

### 2.3. Oppsummering

I denne saken er det etter Fylkesmannens syn mangler ved den underliggende tildelingen av 6 prikker den 11.3.2014. Som nevnt ovenfor kan vi ikke se at det er dokumentert overtredelse på alkoholforskriften § 4-1 andre ledd i forhold til person 1, 2 og 3, jf. hendelsene den 8.12.2013. Etter vårt syn er det klart at disse feilene har hatt betydning for utfallet av det senere inndragningsvedtaket som derfor må anses ugyldig. Vi viser til at det med utgangspunkt i kommunens skjenkeretningslinjer ikke er grunnlag for inndragning i den aktuelle saken når 6 av de 12 prikkene bortfaller.

#### **Vedtak:**

**Kommunens inndragningsvedtak av 4.9.2014 oppheves.**

**Klagen tas til følge.**

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. fvl. § 28.

Lone Merethe Solheim  
avdelingsdirektør

Tage A.T. Eriksen  
juridisk rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift

Saksbehandler: Tage A.T. Eriksen/Øyvind Heimlund-Lahn  
Saksbehandler telefon: 51 56 88 92  
E-post: fmroter@fylkesmannen.no

Kopi til:  
Deloitte Advokatfirma AS Postboks 287 Forus 4066 STAVANGER  
v/Ann Mari Risvoll Kolstad