



STAVANGER KOMMUNE  
Postboks 8001  
4068 STAVANGER

Kontakt saksbehandler  
Randi Lind, 51568907  
Kathrine Underbakke, 51568705

## Vedtak – krav om lovlighetskontroll – salgsbevilling, Stavanger kommune

**Det er krevd lovlighetskontroll av Stavanger kommune sitt vedtak ref. 22/24 av 08.02.2024. Statsforvalteren opphever kommunens vedtak, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde avsnitt.**

Statsforvalteren viser til kommunens oversendelser av 13.08.2024 og 29.08.2024.

### Sakens bakgrunn

Formannskapet i Stavanger kommune traff 08.02.2024 vedtak i sak med ref. 22/24. Vedtaket hadde følgende ordlyd:

- «1. Stavanger kommune ønsker å sette et premiss om at de som skal være selvbetjent ølutsalg skal være i Merkur ordningen.
2. Søknaden innvilges, under forutsetning av pkt 3.
3. Vedtaket sendes til statsforvalteren for vurdering om det er eventuelle juridiske begrensinger for å fatte et slikt vedtak.»

Kommunestyremedlemmene Eirik Faret Sakariassen, Sara Nustad Mauland og Anne Kristin Vik Bruns satte under møtet 08.02.2024 frem krav om lovlighetskontroll av vedtaket. Klagernes begrunnelse er Helsedirektoratets generelle uttalelse om salg fra ubetjent butikk i brev til landets kommuner datert 22.10.2021 (vedlagt).

Saken ble sendt til Statsforvalteren 21.02.2024.

Statsforvalteren returnerte saken til kommunen 08.04.2024, hvor vi blant annet etterspurte kommunens vurdering av lovlighetskravet.

Krav om lovlighetskontroll ble behandlet av formannskapet i møte 16.05.2024, som opprettholdt vedtaket. Kommunedirektøren skrev i saksfremlegget at hans vurdering var at det ikke er hjemmel til å innvilge salgsbevillingen slik formannskapet hadde gjort i saken. Flertallets vedtak er ubegrunnet.



Saken ble oversendt til Statsforvalteren på nytt 13.08.2024, med tillegg av etterspurte saksdokumenter 29.08.2024.

Statsforvalteren har avholdt et møte per teams med representanter fra Merkur-programmet 25.10.2024, og med representanter fra Coop 01.11.2024.

Statsforvalteren viser for øvrig til sakens dokumenter.

### **Statsforvalterens vurdering**

#### Vilkår for lovlighetskontroll

Etter kommuneloven (koml.) § 27-1 kan «tre eller flere medlemmer av kommunestyret» sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Denne myndigheten er for kommunene delegert til Statsforvalteren i forskrift av 30.08.2019 nr. 1096 punkt IX.

Etter § 27-3 første avsnitt kan Statsforvalteren ta stilling til om vedtaket:

- «a) Har et lovlig innhold*
- b) Er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak*
- c) Har blitt til på lovlig måte»*

Avgjørelsen i sak ref. 22/24 er slik vi ser det et «endelig vedtak» etter kommuneloven § 27-2 første avsnitt bokstav a, som det kan gjøres en lovlighetskontroll av. Kravet er fremmet av tre medlemmer av kommunestyret, og ble innsendt innen fristen jf. kommuneloven § 27-1 første avsnitt annet setning.

Vilkårene for å foreta en lovlighetskontroll er etter dette til stede.

Statsforvalteren begrenser lovlighetskontrollen til de forhold som er tatt opp i saken jf. § 27-3 andre avsnitt.

Lovlighetskontrollen kan kun omfatte de offentligrettslige sidene ved vedtaket. Kommunens utøvelse av forvaltningsskjønn kan ikke prøves. Dersom Statsforvalteren ved lovlighetskontrollen kommer til at det er gjort feil som gjør vedtaket ugyldig, skal vedtaket oppheves. Statsforvalteren har ikke myndighet til å treffe et nytt vedtak i saken.

Det kommunale selvstyret står sterkt, slik at Statsforvalteren ved en lovlighetskontroll ikke skal mene noe om avgjørelsen var formålstjenlig, hensiktsmessig eller lignende. Vi tar kun stilling til om avgjørelsen var *lovlig* etter gjeldende regelverk.

#### Om vedtaket har et lovlig innhold

Når det gjelder prøving av om et vedtak er materielt riktig følger det av rundskriv H-2299<sup>1</sup>:

*«Kontrollen består her i en undersøkelse av om avgjørelsens innhold er i samsvar med gjeldende lovfestede og ulovfestede rettsregler, dvs. om avgjørelsen er materielt riktig. Det understrekes at kontrollen etter kommuneloven § 59 nr. 4 ikke innebærer full overprøvesrett slik forholdet normalt er etter forvaltningslovens regler i klagesaker.*

[...]



*Adgangen til overprøving ved lovlighetskontroll svarer i hovedsak til domstolenes kontroll med forvaltningsvedtak»<sup>2</sup>*

Det er også av betydning om en er innenfor et rettsområde hvor det kreves stor grad av fagkunnskap ved vurderingen av om faktum i den aktuelle saken kan sies å oppfylle lovens krav. Eller om lovgiver med hensikt har lagt avgjørelsen til lokale myndigheter slik at det kan tas hensyn til lokale forhold. I en del tilfeller vil det nettopp være kommunen som har best utgangspunkt til å vurdere faktum i saken på bakgrunn av lokal kunnskap.

**Ubetjent salg av alkohol i Coop Extra Østhusvik vil kunne medføre brudd på alkoholloven**

*Om den tekniske løsningen*

Stavanger kommune har besluttet at de butikker som skal ha selvbetjent ølutsalg må være del i Merkur-ordningen. Merkur-programmet er kommunal- og distriktsdepartementet sitt program for å utvikle og styrke butikker i distrikts-Norge, og gir blant annet opplæring, rådgivning og økonomisk støtte til kjøpmenn. Programmet har ikke en egen teknisk løsning for selvbetjente butikker. Selvbetjente Coop-butikker bruker egenutviklet teknologi. Som vedlegg til saksfremlegget til formannskapetets behandling av sak med ref. 22/24 ligger en e-post fra Anne-Kristin Hansen i Coop av 20.12.2023, med en beskrivelse av den tekniske løsningen. Statsforvalteren har i tillegg avholdt møte med Ole Jørgen Snuggerud og advokat Usman Ivar Shakar i Coop, som har redegjort nærmere for løsningen. Statsforvalteren har i etterkant av møtet mottatt skjermbilder av overvåkingskameraene i Coop Extra Østhusvik.

Kundene som skal handle på den selvbetjente butikken må laste ned appen Coop Key. Dette vil være den digitale nøkkelen som gir kunden adgang til butikken. Innlogging i appen skjer ved bankID.

Coop Extra Østhusvik er en butikk på 100 kvadrat, hvor det i dag er mellom 17-18 kameraer inne i butikken og to utvendige. Coop Extra Østhusvik sitt oppsett skal ifølge Coop være tilstrekkelig for å gjennomføre ubetjent salg av alkohol. I denne butikken har de valgt å låse alkoholen inn på et eget rom som åpnes via appen.

Det er Skan-kontroll som har kontrollansvaret, som også sitter med tilgang til kameraene, og med tilgangsstyring til alle dører og alkoholrom. De har hovedsentral i Oslo, Trondheim, og Bergen. Snuggerud beskriver at vekter hos Skan-kontroll vil ha mange oppgaver samtidig, og ikke vil følge med på videoovervåkingen på den enkelte butikk kontinuerlig. Ved behov for utrykning vil det skje fra nærmeste sentral dersom det lar seg gjøre, ellers vil de måtte legge andre planer ved behov for utrykning.

Når en kunde ønsker å kjøpe alkohol må det skannes en QR- kode hvor det må bekreftes at kunden oppfyller alderskravet med bankID. Skanning av koden medfører ifølge Snuggerud at Skan-kontroll automatisk vil få opp en livestream fra butikken, samt en video som viser de siste 15-20 sekundene i forkant, slik at de kan observere handlingen til kunden og hvordan de opptrer. Vekter vil i tillegg manuelt kunne sjekke opptak fra butikken fra tiden før de siste 15-20 sekundene.

I e-post fra Hansen av 20.12.2023 følger det blant annet:

*«Når QR koden skannes trigger det en alarm på Skankontroll vaktsentral. Skan-Kontroll går så inn via overvåkingskamera og sjekker kunden med tanke på alder, bevegelses mønster, om det er flere som handler sammen o.l.*

*Er det tvil om kunden er gammel nok, er påvirket eller om det er forsøk på langing - vil vekter på Skan-Kontroll vaktsentral ta kontakt med kunden over callinganlegg for å høre tale, sjekke bilde på*



*legitimasjon osv.*

*Først når Coop Key/Bank ID verifisering og kontroll av Skan-Kontroll er utført, og alt anses som ok - trigger SkanKontroll en puls via kamerasystemet som låser opp døren til øl-skapet og kunden kan plukke de varene hen ønsker å kjøpe.»*

Ifølge Snuggerud er ikke åpning av alkoholrommet avhengig av at vekter på Skan-kontroll sin vaktentral godkjenner det. Den ordningen som beskrives i e-post fra Hansen er ikke tatt i bruk.

Snuggerud beskriver videre at vekter kontakter kunden ved mistanke om åpenbar påvirkning, via callinganlegget i butikken. Callinganlegget må aktiveres av kunde for at Skan-kontroll skal få tilgang til mikrofon fra butikken.

Etter uttak av alkoholen fra det låste rommet vil handleturen foregå på vanlig måte. Kunden må på ny verifisere seg med Coop Key ved betaling i kassen. Det gjennomføres dernest ingen ny automatisk kontroll av Skan-kontroll, men de har anledning til å stanse salget og låse dørene fra vaktentralen. Snuggerud beskriver at dersom vekter først «er på sporet» av noen som mistenkes å være åpenbart beruset, vil vekter ved hjelp av kameraene i butikken kunne følge vedkommende særdeles godt også etter at alkohol er hentet ut av alkoholrommet.

Coop opplyser videre om at den digitale nøkkelen kan trekkes tilbake fra enkeltpersoner for en kortere eller lengre periode, dersom det skulle bli nødvendig.

#### *Regelverket*

Alkohol er ingen vanlig vare, men en vare som kan medføre skader for den som drikker den og for tredjeparter. Omsetning av alkohol er derfor regulert i alkoholloven. Loven har som formål å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære, jf. alkoholloven (alkhl.) § 1-1. Som ledd i dette sikter loven på å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer, blant annet ved bruk av virkemidler som kontrollert salg og begrenset tilgjengelighet.

Det følger av alkoholloven § 8-11 at:

*«Det er forbudt å selge, utlevere eller skjenke alkoholholdig drikk til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler, eller skjenke alkoholholdig drikk på en slik måte at vedkommende må antas å bli åpenbart påvirket.»*

Etter forarbeidene følger det at det ikke er avgjørende hvilke rusmidler vedkommende er påvirket av i vurderingen av om det er forsvarlig å selge alkohol til vedkommende. Videre står det at vurderingen av om noen er «åpenbart påvirket» kan i enkelte tilfeller være vanskelig, og at det vanskelig kan fastsettes detaljerte kriterier for vurderingen.<sup>1</sup>

I juridisk litteratur er ytre tegn som kan tyde på åpenbar beruselse nevnt: «*problemer med gangen, soving, utydelig tale, svømmende øyne eller ukontrollerte bevegelser.*».<sup>2</sup>

---

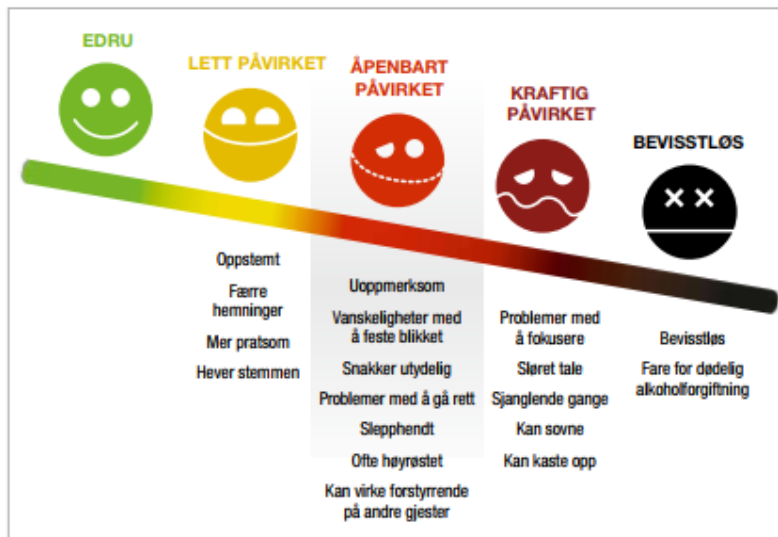
<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 86 (2003-2004) s. 120-121

<sup>2</sup> Christian J. Aubert, *Alkoholloven. Lovkommentar* § 8-11



Helsedirektoratet har fått myndighet til å anvende og fortolke lov og regelverk innenfor helse- og omsorgssektoren, herunder alkoholloven. I deres veileder i salgs- og skjenkekontroll<sup>3</sup> viser direktoratet til skalaen for typiske kjennetegn:

### Grader av påvirkning



Direktoratet skriver i veilederen at:

*«Dersom en person oppfyller ett av disse typiske kjennetegnene, kan det være nok til å bli definert som åpenbart påvirket, men det er ikke nødvendigvis tilstrekkelig. For å kunne bedømme en persons beruselsesnivå vil det ofte være nødvendig å observere vedkommende over tid.*

[...]

*En åpenbart påvirket person har problemer med tale, gange og/ eller motorikk. Vedkommende kan være til sjenanse og forstyrre andre kunder/gjester, men er ikke mer påvirket enn at han/hun klarer å gå fra salgs-/ skjenkestedet på egen hånd.» (s. 15-16)*

Det fremgår av det ovenstående at typiske kjennetegn på åpenbar påvirkning er problemer med tale, gange og/eller motorikk. Eksempler på problemer med tale er utydelig tale og høyrøstethet.

Vurderingen av om en person er åpenbart påvirket må gjøres konkret i hvert enkelt tilfelle. Helsedirektoratet sendte 22.10.2021 ut et brev til landets kommuner (vedlagt), med deres fortolkning av alkoholloven ved ubetjent salg av alkoholholdig drikk i butikk. I brevet skrev direktoratet om § 8-11:

*«(...) forbudet innebærer etter direktoratets syn at det må foretas en konkret vurdering av kjøperens grad av påvirkning. Det fremgår av regelverket at graden av påvirkning skal være kvalifisert og synlig for omverden.*

*I en uttalelse av 28.11.2019 som omhandlet bruk av selvbetjente kasser, uttalte direktoratet at:*

<sup>3</sup> <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/salgs-og-skjenkekontroll/Salgs-%20og%20skjenkekontroll%20E2%80%93%20Veileder.pdf?>



"Forbudet mot salg og utlevering av alkoholholdig drikk til personer som er åpenbart påvirket kan etter direktoratets vurdering ikke ivaretas ved at det alene benyttes ubemannede, tekniske løsninger i betalings situasjonen der gjennomføring av salget skjer. Forbudet innebærer med andre ord at bevillingshaver eller dennes ansatte må foreta en konkret vurdering av hvorvidt kunden det selges alkoholholdig drikk til er åpenbart påvirket av rusmidler." *Uttalelsen ble sendt alle landets kommuner og fylkesmannsembeter, aktører i dagligvarebransjen og aktører som utøver kontroll av butikker med kommunal salgsbevilling.*

*Direktoratet understreker i denne sammenheng at det ikke bare er alkohol som er omfattet av definisjonen rusmidler. Påvirkning kan være forårsaket av alkohol alene, i kombinasjon med andre rusmidler eller av andre rusmidler alene. Vurderingen av om en person er åpenbart påvirket av rusmidler eller ikke er således ikke bare knyttet til personen sin påvirkningsgrad målt i promille alkohol. Tekniske installasjoner som måler promille, vil derfor ikke være tilstrekkelig.*

*Forbudet innebærer videre at det må gjøres en konkret og helhetlig vurdering av om kjøperen er åpenbart påvirket av rusmidler, basert på fysisk observasjon av og kommunikasjon med vedkommende. Ved vurderingen skal det blant annet tas hensyn til personens generelle atferd, motorikk og andre fysiske kjennetegn, herunder om personens atferd virker forstyrrende på andre kunder, om vedkommende er slepphendt, har problemer med å gå rett, er høyrøstet eller lukter av alkohol (se Helsedirektoratets veileder i salgs- og skjenkekontroll). Etter direktoratets vurdering vil det ikke være mulig å foreta en slik vurdering uten selgers fysiske tilstedeværelse.»*

#### *Vurdering av den tekniske løsningen*

Vurderingen av om en person er åpenbart påvirket må gjøres konkret i hvert enkelt tilfelle. Den løsningen som er beskrevet i vår sak innebærer at en vektor, som har andre løpende oppgaver, ved hjelp av kameraovervåkning skal vurdere om det er tegn på at personer som åpner alkoholrommet er «åpenbart påvirket». En kundes åpenbare påvirkning kan via kamera vise seg for eksempel ved at personen har problemer med å gå rett.

Statsforvalteren viser likevel til at det kan være nok at en person oppfyller ett av kjennetegnene på åpenbar påvirkning for å være å regne som åpenbart påvirket. Dette kan for eksempel være utydelig tale eller høyrøstethet, jf. ovenfor. En person som ikke i gange eller motorikk viser tegn på åpenbar påvirkning, vil altså likevel kunne være å regne som åpenbart påvirket. Da den teknologiske løsningen til Coop ikke tar opp lyd, vil ikke en slik påvirkning plukkes opp av vektorer med mindre de kontakter kunde via callinganlegget. Da dialog via callinganlegget ikke er et krav for å få åpnet alkoholrommet eller betale for varene, vil åpenbart påvirkede personer som kun viser kjennetegn gjennom tale, ikke nødvendigvis avdekkes.

At én vektor via video på en hovedsentral med flere andre oppgaver skal vurdere hver enkelt kunde som handler alkohol, fremstår lite tilfredsstillende for å vurdere påvirkningsgrad i alle tilfeller. Statsforvalteren kan ikke se at dette utgjør en slik konkret og helhetlig vurdering av om den enkelte kjøper er åpenbart påvirket av rusmidler som er nødvendig for å avdekke all åpenbar påvirkning etter alkoholloven § 8-11.

Statsforvalteren vil også bemerke at det ikke fremstår klart at den teknologiske løsningen som er beskrevet er tilstrekkelig for å påse at alkoholholdig drikk ikke drikkes i salgslokalet jf. alkoholforskriften § 3-2 eller at forbudet mot å kjøpe alkohol til noen som er under 18 år håndheves jf. alkoholloven § 8-8 jf. rundskriv IS-2019-2002 kapittel 8.



Den løsningen Coop Extra Østhusvik har beskrevet for ubetjent alkoholsalg innebærer etter dette en risiko for brudd på alkoholloven og alkoholforskriftens regler.

***Virkningen av at ubetjent salg av alkohol i Coop Extra Østhusvik vil kunne medføre brudd på alkoholloven***

Bevilling for salg gis av kommunen, se alkoholloven § 1-7 første avsnitt første setning. Alkohollovens vilkår for å tildele bevilling følger av § 1-7b følgende. Når alkohollovens vilkår for å tildele bevilling er oppfylt, er avgjørelsen av en bevillingssøknad underlagt kommunens frie skjønn jf. § 1-7a.

Lovgiver har gitt kommunene en svært vid skjønnsadgang etter alkoholloven, til å innvilge eller avslå søknader om salgs- og skjenkebevilling. Kommunen kan i sin frie skjønnsutøvelse vurdere blant annet hvor stor grad av risiko for brudd på alkoholloven de aksepterer i egen kommune. Dette er heller ikke unaturlig da det er kommunene som skal veilede salgsstedene, føre kontroll med salgsstedet, ilegge prikker og inndra bevillinger. Dette tilsier også at Statsforvalteren i en lovlighetskontroll skal utvise forsiktighet med å overprøve avgjørelsen lokale myndigheter har foretatt.

Alkoholloven § 3-9 lyder:

*«Bevillingen skal utøves på en slik måte at de vilkår som er nevnt i bevillingsvedtaket, i denne lov og i bestemmelser gitt i medhold av denne, til enhver tid er oppfylt, og for øvrig på en forsvarlig måte.»*

Virksomheten må videre ha tilfredsstillende rutiner for å sikre overholdelse av krav i bevillingen, alkoholloven og bestemmelser fastsatt i medhold av alkoholloven jf. alkoholforskriften § 8-3 andre avsnitt nr. 4.

Det forutsettes av loven at salgsstedet må kunne utøve tilstrekkelig kontroll for å unngå brudd på alkoholloven. Den tekniske løsningen Coop Extra Østhusvik vil benytte seg av muliggjør ikke en grundig konkret og helhetlig vurdering av om den enkelte kjøper er åpenbart påvirket av rusmidler, som er nødvendig for å avdekke all åpenbar påvirkning etter alkoholloven § 8-11. Dette tilsier at virksomheten mangler slike rutiner som forskriften krever.

Manglende mulighet for å utøve bevilling i tråd med loven kan være i strid med forsvarlighetskravet i alkoholloven § 3-9, og tilsa at bevilling må nektes.

I sitt brev av 22.10.2021 skriver Helsedirektoratet blant annet:

*«På bakgrunn av det ovenstående er det direktoratets vurdering at salg av alkoholholdig drikk fra ubetjent butikk vil være en salgsform som krever endring i regelverket.»*

*«[...] I denne sammenheng finner direktoratet grunn til å påpeke at alle landets kommuner og større dagligvarekjeder mottok ovennevnte uttalelse fra direktoratet, hvor det forutsetningsvis fremgikk at det ikke er tillatt å selge alkohol i selvbetjente kasser uten at en ansatt er til stede for å vurdere eventuell ruspåvirkning.»*

Helsedirektoratet har konkludert med at det etter alkoholloven ikke er tillatt med salg av alkoholholdig drikk fra ubetjent butikk.



Legalitetsprinsippet innebærer at en hjemmel som tillater inngrep i borgernes rettsstilling må være klart utformet. Likevel må kravet nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes.<sup>4</sup>

Statsforvalteren er i tvil om det er tilstrekkelig klar hjemmel i alkoholloven for at kommunene er pliktig til å avslå søknad om salgsbevilling til ubetjent butikk. Da vi befinner oss på et område hvor ingen har *krav* på å få tillatelse, vurderer ikke Statsforvalteren at legalitetsprinsippet gjelder i noen skjerpet grad.

Som vist til ovenfor er lovens formål å i størst mulig utstrekning begrense skadene alkoholbruk kan innebære, og begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer. Lovens formål tilsier at en ved tolkningstvill bør velge den løsning som medfører en begrensning av forbruk og skader som følge av alkoholbruk.

Etter en samlet vurdering av rettskildene, finner Statsforvalteren å kunne legge avgjørende vekt på Helsedirektoratet sin fortolkning av regelverket, hvoretter ubetjent alkoholsalg er i strid med loven.

Kommunen sin avgjørelse lider etter dette av materielle mangler, ved at kommunen har fattet et vedtak det ikke er hjemmel til å fatte. Det er klart at feilen har virket bestemmende på vedtakets innhold jf. forvaltningsloven § 41.

Vedtaket av 08.02.2024 er følgelig ugyldig, og Statsforvalteren opphever vedtaket jf. kommuneloven § 27-3 fjerde avsnitt.

#### **Vedtak:**

**Stavanger kommune sitt vedtak av 08.02.2024 i sak 22/24 blir opphevet som ugyldig, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde avsnitt.**

Statsforvalterens avgjørelse er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages jf. forvaltningsloven § 28 jf. § 2.

Vi ber kommunen underrette klagerne.

Bent Høie (e.f.)  
statsforvalter

Monica Nessa  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

#### Vedlegg

1 Helseidirektoratets brev av 22.10.2021

---

<sup>4</sup> Rt. 1995 s. 530





Landets kommuner

Deres ref.:  
Vår ref.: 19/41821-4  
Saksbehandler: Kristina Therese Klæboe  
Dato: 22.10.2021

## Salg av alkoholholdig drikk fra ubetjente kasser og butikker

Helsedirektoratet er kjent med at selvbetjente kasser og butikker har blitt stadig vanligere i dagligvarehandelen og at det i denne sammenheng benyttes ulike tekniske løsninger. Direktoratet erfarer at det er ulike konsept og at butikkene og kassene er helt eller delvis ubetjente.

På grunn av denne utviklingen vurderer Helsedirektoratet at det er behov for å sende ut informasjon om regelverket som regulerer salg av alkoholholdig drikk i butikk til landets kommuner, statsforvaltere og aktører i dagligvarehandelen.

Direktoratet vil innledningsvis bemerke at med salg forstås overdragelse av alkoholholdig drikk til forbruker mot vederlag for drikking utenfor salgsstedet, jf. lov av 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholloven) § 1-4 første ledd. "Bevillingen gjelder for et bestemt lokale og en bestemt type virksomhet", jfr. § 3-1 andre ledd. Salg av alkoholholdig drikk opp til 4,7 volumprosent alkohol (gruppe 1) til forbruker krever salgsbevilling fra den kommunen hvor utsalgstedet er lokalisert. Det er kommunen som er bevillings- og kontrollmyndighet. Videre kan salg kun skje til personer som oppfyller lovens alderskrav.

Det fremgår av alkoholloven § 1-5 at det er forbudt å selge alkoholholdig drikk til personer under 18 år. Det er i tillegg et krav om at det ikke kan selges alkoholholdig drikk til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler, jf. alkoholloven § 8-11 og forskrift av 8. juni 2005 nr. 538 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholforskriften) § 3-1. Salg av alkoholholdig drikk må også skje innenfor den salgstiden som er fastsatt av hver enkelt kommune.

Norsk alkoholpolitikk har som utgangspunkt at alkohol er en legitim og lovlig omsatt vare. Gitt denne forutsetningen, er det likevel bred enighet om at det er nødvendig å sette inn ulike virkemidler som har som felles mål å begrense skadevirkninger av forbruket. Ett regulatorisk virkemiddel er bevillingssystemet, hvor salg- og skjenking av alkoholholdig drikk er underlagt et krav om kommunal bevilling. For å få utstedt en salgsbevilling må en søker oppfylle flere objektive vilkår. Selv om vilkårene er oppfylt gir imidlertid ikke dette bevillingssøker et krav på bevilling. Alkohollovens system er at det er opp til kommunens frie skjønn å vurdere om bevilling bør gis. Kommunens skjønnssadgang er svært vid, så lenge avgjørelsen er truffet på et saklig grunnlag, jf. alkoholloven § 1-7 a.

Videre er alle bevillingshavere ansvarlig for at bevillingen blir utøvd på en slik måte at de oppfyller de vilkår som er nevnt i bevillingsvedtaket, i alkoholloven og i bestemmelser gitt i medhold av loven, til enhver tid er oppfylt, og at bevillingen for øvrig utøves på en forsvarlig måte, jf. alkoholloven § 3-9.

### Helsedirektoratet

Avdeling levekår

Kristina Therese Klæboe

Postboks 220 Skøyen, 0213 OSLO • Besøksadresse: Vitaminveien 4, Oslo • Tlf.: (+47) 47 47 20 20

Org.nr.: 983 544 622 • [postmottak@helsedir.no](mailto:postmottak@helsedir.no) • [www.helsedirektoratet.no](http://www.helsedirektoratet.no)

Sett opp mot alkohollovens formål, som er å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære, er det naturlig at det stilles andre og strengere krav til salg av slike varer enn andre dagligvarer. Ved å åpne opp for at alkoholholdig drikk kan selges uten kontroll av en person som er fysisk til stede, vil dette være en form for salg som etter direktoratets vurdering er i strid med alkohollovens prinsipper. Salg av alkoholholdig drikk fra ubetjent butikk vil være en salgsform som krever en endring i det regelverket som regulerer salg av alkoholholdig drikk i butikk.

Bevillingssystemet, sammen med øvrige begrensninger i tilgangen til alkohol, gjør alkoholholdig drikk til en særskilt regulert vare. Alkohollovens desentraliserte system medfører at praksis varierer fra kommune til kommune.

Andre regulatoriske virkemidler i norsk alkoholpolitikk er bl.a. forbudet mot salg av alkohol til personer som er åpenbart påvirket av alkohol. Helsedirektoratet mener at også dette er et viktig alkoholpolitisk prinsipp som det er viktig å opprettholde i møte med en endret næring

Direktoratet vil i det følgende gå gjennom flere problemstillinger bruk av ubetjente butikker reiser opp mot gjeldende regelverk.

#### *Tidsbestemmelser og alderskrav*

Det er direktoratets vurdering at det kan tenkes ulike digitale løsninger som kan sikre at alderskravet og tidsbestemmelsene overholdes. Blant annet erfarer direktoratet at enkelte butikkjeder benytter seg av fingeravtrykksteknologi koblet opp mot BankID og fysisk sjekk ved førstegangs kjøp. Dersom kjøperen ikke oppfyller alderskravet, eller alkohol forsøkes kjøpt utenfor salgstiden, vil det ikke være mulig å få tilgang til alkoholholdige produkter (i ubetjente butikker) eller betalingsløsning (i selvbetjente kasser). Hvorvidt den enkelte løsning er i tråd med alkoholloven må etter dette vurderes konkret.

#### *Forbudet mot salg til åpenbart påvirket*

Direktoratet vurderer derimot at forbudet mot salg til personer som er åpenbart påvirket vanskelig kan sikres og ivaretas gjennom tekniske løsninger. Forbudet innebærer etter direktoratets syn at det må foretas en konkret vurdering av kjøperens grad av påvirkning. Det fremgår av regelverket at graden av påvirkning skal være kvalifisert og synlig for omverdenen.

I en uttalelse av 28.11.2019 (vedlagt) som omhandler bruk av selvbetjente kasser, uttalte direktoratet at; *"Forbudet mot salg og utlevering av alkoholholdig drikk til personer som er åpenbart påvirket kan etter direktoratets vurdering ikke ivaretas ved at det alene benyttes ubemannede, tekniske løsninger i betalingssituasjonen der gjennomføring av salget skjer. Forbudet innebærer med andre ord at bevillingshaver eller dennes ansatte må foreta en konkret vurdering av hvorvidt kunden det selges alkoholholdig drikk til er åpenbart påvirket av rusmidler."* Uttalelsen ble sendt alle landets kommuner og fylkesmannsembeter, aktører i dagligvarebransjen og aktører som utøver kontroll av butikker med kommunal salgsbevilling.

Direktoratet understreker i denne sammenheng at det ikke bare er alkohol som er omfattet av definisjonen rusmidler. Påvirkning kan være forårsaket av alkohol alene, i kombinasjon med andre rusmidler eller av andre rusmidler alene. Vurderingen av om en person er åpenbart påvirket av rusmidler eller ikke er således ikke bare knyttet til personen sin påvirkningsgrad målt i promille alkohol. Tekniske installasjoner som måler promille, vil derfor ikke være tilstrekkelig.

Forbudet innebærer videre at det må gjøres en konkret og helhetlig vurdering av om kjøperen er åpenbart påvirket av rusmidler, basert på fysisk observasjon av og kommunikasjon med vedkommende. Ved vurderingen skal det blant annet tas hensyn til personens generelle atferd, motorikk og andre fysiske kjennetegn, herunder om personens atferd virker forstyrrende på andre kunder, om

vedkommende er slepphendt, har problemer med å gå rett, er høyrøstet eller lukter av alkohol (se Helsedirektoratets veileder i salgs- og skjenkekontroll). Etter direktoratets vurdering vil det ikke være mulig å foreta en slik vurdering uten selgers fysiske tilstedeværelse.

Etter Helsedirektoratets syn innebærer dette at alkoholloven ikke åpner for salgsformer hvor den som foretar vurderingen, og således skal sikre at salget ikke finner sted til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler, ikke er fysisk er til stede.

Falsk og lånt legitimasjon kan også være en utfordring, men direktoratet kan ikke se at det er grunn til å tro at den er større for denne type virksomhet enn for salg i en ordinær butikk. Helsedirektoratet påpeker også at det fremgår av alkoholforskriften § 3-2 at; " De ansatte skal påse at det ikke drikkes alkohol i salgslokalet."

Det kan også stilles spørsmål om salg av alkoholholdig drikk fra en ubetjent butikk, vil være i strid med alkoholforskriften § 2-5, hvor det fremgår at det ikke er tillatt å selge, utlevere eller skjenke alkoholsvak eller alkoholholdig drikk «fra automat». Bestemmelsen tar imidlertid ikke sikte på å ramme den tekniske innretningen i seg selv, men er rettet mot løsninger som må anses som selvbetjening.

Direktoratet vil i tillegg bemerke at det fremgår av alkoholloven § 8-8 at: "Det er forbudt å kjøpe alkoholholdig drikk gruppe 3 på vegne av noen som er under 20 år eller annen alkoholholdig drikk for noen som er under 18 år". Bestemmelsen regulerer det forhold at alkohol kjøpes inn med henblikk på å overlates til personer som ikke oppfyller alderskravet, såkalt «langing». Det kreves ikke at den mindreårige betaler for varen. Direktoratet bemerker at ved mistanke om langing bør salgsstedet stanse salget av den alkoholholdige drikken. Ved ubetjente utsalgsteder fremstår det for direktoratet at det kan være utfordringer knyttet til å ha oversikt over slike hendelser i umiddelbar nærhet.

#### *Avsluttende bemerkninger*

På bakgrunn av det ovenstående er det direktoratets vurdering at salg av alkoholholdig drikk fra ubetjent butikk vil være en salgsform som krever endring i regelverket.

Salgsstedet har selv ansvar for å påse at alkohollovens regler etterleves. Dersom salgsstedet ikke har tilstrekkelige rutiner for å overholde forbudet mot salg til åpenbart påvirkede personer, vil dette utgjøre et brudd på forsvarlighetskravet i alkoholloven § 3-9. I henhold til alkoholforskriften § 10-3 første ledd skal i utgangspunktet et slikt brudd føre til ileggelse av åtte prikker og i ytterste konsekvens inndragning av bevillingen.

Dersom manglende kontroll av ruspåvirkning har medført salg til åpenbart påvirkede personer, vil dette utgjøre brudd på alkoholloven § 8-11 og alkoholforskriften § 3-1. Slike brudd skal medføre ileggelse av fire prikker. Direktoratet vil i tillegg bemerke at brudd på alkoholloven er straffbart, jf. alkoholloven kapittel 10.

Direktoratet vil påpeke også at når alkohollovens vilkår for å tildele bevilling er oppfylt, er det opp til kommunen, på fritt skjønn, å bestemme om bevilling skal gis. Dette innebærer imidlertid ikke at en kommune kan sette alkohollovens bestemmelser til side og innvilge kommunale salgsbevillinger som strider imot regelverket.

Kommunen har ansvar for å føre kontroll med at salgsstedet etterlever alkoholloven, jf. § 1-9. Kommunen kan ilegge prikker som kan lede til inndragning av bevillingen, jf. alkoholloven § 1-8, jf. alkoholforskriften kapittel 10. Kommunen har videre ansvar for å veilede salgs- og skjenkesteder om regelverket og kravene til internkontrollsystem for å forebygge lovbrudd, jf. alkoholloven § 1-9 fjerde ledd, jf. alkoholforskriften § 9-2. Dette gjelder også i forbindelse med innvilgelse av søknader om salgs- og skjenkebevillinger.

I denne sammenheng finner direktoratet grunn til å påpeke at alle landets kommuner og større dagligvarekjeder mottok ovennevnte uttalelse fra direktoratet, hvor det forutsetningsvis fremgikk at det ikke er tillatt å selge alkohol i selvbetjente kasser uten at en ansatt er til stede for å vurdere eventuell ruspåvirkning. Direktoratet finner det overraskende at det derfor etableres ubetjente butikker med kommunal salgsbevilling for alkoholholdig drikk.

Vennlig hilsen

Øyvind Giæver e.f.  
avdelingsdirektør

Kristina Therese Klæboe  
seniorrådgiver

*Dokumentet er godkjent elektronisk*

Vedlegg:

Helsedirektoratets uttalelse av 28.11.2019

Mottaker	Kontaktperson	Adresse	Post
Bunnpris			
Coop Norge		Østre Aker vei 264	0915 OSLO
HOVEDORGANISASJONEN		Henrik Ibsens gate	0255 OSLO
VIRKE		90	
Landets kommuner			
Landets			
statsforvalterembeter			
Norgesgruppen ASA		Drammenveien	0277 OSLO
		144 Postboks 300	
		Skøyen	
NÆRINGSLIVETS		Postboks 5250	0305 OSLO
HOVEDORGANISASJON		Majorstuen	
Rema 1000 Norge AS		Postboks 6428	0605 OSLO
		Etterstad	

Landets kommuner og fylkesmenn

Deres ref.:  
Vår ref.: 19/41821-2  
Saksbehandler: Kristina Therese Klæboe  
Dato: 28.11.2019

## Bruk av tekniske løsninger ved salg av alkoholholdig drikk i butikk

Helsedirektoratet er kjent med at selvbetjente kasser blir stadig vanligere i dagligvarehandelen og at det i denne sammenheng benyttes ulike tekniske løsninger for alderskontroll ved salg av alkohol – f.eks. fingeravtrykk. Direktoratet har mottatt mange henvendelser vedrørende dette, og ønsker derfor å tydeliggjøre regelverket for salg av alkoholholdig drikk.

Direktoratet vil bemerke at salg av alkoholholdig drikk kun kan skje til personer som oppfyller lovens alderskrav. Det fremgår av alkoholloven § 1-5 at det er forbudt å utlevere alkoholholdig drikk opp til 4,7 volumprosent til personer under 18 år. Videre er det et krav om at det ikke kan selges alkoholholdig drikk til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler jf. alkoholloven § 8-11 og alkoholforskriften § 3-1. Salg av alkoholholdig drikk må videre skje innenfor den salgstiden som er fastsatt av hver enkelt kommune.

Forbudet mot salg og utlevering av alkoholholdig drikk til personer som er åpenbart påvirket kan etter direktoratets vurdering *ikke* ivaretas ved at det alene benyttes ubemannede, tekniske løsninger i betalingssituasjonen der gjennomføring av salget skjer. Forbudet innebærer med andre ord at bevillingshaver eller dennes ansatte må foreta en konkret vurdering av hvorvidt kunden det selges alkoholholdig drikk til er åpenbart påvirket av rusmidler.

Likelydende brev blir sendt til alle landets kommuner og fylkesmannsembeter, aktører i dagligvarebransjen og aktører som utøver kontroll av butikker med kommunal salgsbevilling.

Vennlig hilsen

Øyvind Giæver e.f.  
Avdelingsdirektør

Kristina Therese Klæboe  
Seniorrådgiver

*Dokumentet er godkjent elektronisk*

### Helsedirektoratet

Avdeling levekår

Kristina Therese Klæboe, tlf.: +4794143938

Postboks 220 Skøyen, 0213 OSLO • Besøksadresse: Vitaminveien 4, Oslo • Tlf.: (+47) 47 47 20 20

Faks: 24 16 30 01 • Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no