



SAKSFRAMLEGG

Joker Norefjell - Fjernbetjent alkoholsalg

Utvalgssak	Utvalg	Møtedato
	Formannskapet	03.04.2025
	Kommunestyre	10.04.2025

Kommunedirektørens innstilling:

Kommunedirektøren anbefaler formannskapet å gi følgende innstilling til kommunestyret:

Saken fremmes uten innstilling.

Begrunnelse:

Det søkes om salgsbevilling for alkohol i en fjernbetjent dagligvarebutikk, basert på teknologisk understøttelse, noe som utfordrer gjeldende forståelse av alkohollovens krav til betjening og kontroll.

Det foreligger betydelig rettslig og forvaltningsmessig usikkerhet rundt hvorvidt denne typen drift er i tråd med alkoholloven.

Statsforvaltere og Helsedirektoratet har signalisert tvil, men det finnes ingen klare nasjonale føringer eller rettspraksis som entydig avklarer spørsmålet. Samtidig har Helsedirektoratet bekreftet at kommunene har vid skjønnsadgang i bevillingssaker, så lenge vurderingen bygger på saklige og forsvarlige hensyn.

Spørsmålet om fjernbetjent eller ubetjent alkoholsalg har betydelig prinsipiell og politisk karakter. Det griper inn i temaer som:

- ✓ Teknologiens rolle i fremtidens handel og tjenestetilbud i distriktene
- ✓ Forsvarlig alders- og rusmiddelkontroll ved salg av alkohol
- ✓ Kommunens ansvar og handlingsrom som bevillingsmyndighet

På bakgrunn av dette fremmes saken til kommunestyret uten administrativ innstilling, og en positiv behandling kan med fordel hvile på en solid lokal forankring. Dette er særlig viktig gitt sakens potensielle presedensvirkning, konsekvenser for lignende fremtidige søknader og eventuelle reaksjoner fra nasjonale tilsynsmyndigheter.

Saksopplysninger:

Joker Norefjell planla åpning 14. februar 2025, og for å sikre framdrift ble det i samråd med søker behandlet en ordinær søknad om salgsbevilling, som i praksis innebar betjent salg av alkohol.

I forlengelsen av dette mottok Krødsherad kommune 27. februar 2025 en søknad fra Joker Norefjell om salgsbevilling for alkoholholdig drikk gruppe 1 i en fjernbetjent dagligvarebutikk, noe som innebærer ubetjent salg av alkohol.

Administrasjonen har vært av den oppfatning at det er en rekke utfordringer knyttet til ubetjent salg av alkohol (og tobakk), og for å klargjøre for dette synet samt å få mer innsikt i hva et ubetjent alkoholutsalg innebærer, så ble det 27.2.2025 gjennomført et møte mellom administrasjonen, Joker Norefjell og leverandører av den tekniske løsningen, Liberty Now. I dette møtet ble det gitt en orientering om RMA-teknologien (Remote Monitoring and Assistance), og hvordan leverandøren anser den tekniske understøttelsens ivaretagelse av alkohollovens krav til vurdering av kunder som kjøper alkohol. Det ble også vist til erfaringer fra en tilsvarende butikk i Sør-Fron kommune, innlandet fylke.

Om RMA-teknologi (Remote Monitoring and Assistance), levert av Liberty Now.

RMA-teknologi er et digitalt butikkstyringssystem utviklet for å muliggjøre fjernbetjent drift av dagligvarebutikker, herunder salg av aldersbestemte varer som alkohol og tobakk.

Løsningen brukes i praksis som et supplement eller alternativ til fysisk tilstedeværelse.

Informasjon fra Liberty Now om RMA-teknologien er vedlagt saksframlegget.

Teknologien kombinerer:

- ✓ Kameraovervåking med full dekning i og utenfor butikk
- ✓ Lydopptak for situasjonsforståelse
- ✓ Sanntidsdialog med kunde via toveis kommunikasjon
- ✓ Automatisk logging av alle kjøp og kjøpsforsøk
- ✓ Analyse av avvik gjennom menneskelig overvåking eller KI-støtte
- ✓ Utrykningssystem ved alvorlige brudd eller hendelser

Syrker ved RMA-teknologi

- ✓ Kontinuerlig overvåking: Kunden følges i hele butikkoppholdet, og alt dokumenteres.
- ✓ Sanntidsreaksjon: Betjening kan kommunisere direkte med kunden og eventuelt stoppe kjøp eller tilkalle hjelp.
- ✓ Dokumentasjon: Logger og opptak gir godt grunnlag for kontroll, internkontroll og etterprøvnbarhet.
- ✓ Skalerbarhet: Egner seg for drift i distrikter med lav bemanning eller lavt kundevolum.
- ✓ Menneskelig vurdering: I motsetning til helautomatiserte løsninger, bygger RMA på menneskelig overvåking – ikke kun algoritmer.

Svakheter ved RMA-teknologi

- ✓ Manglende fysisk sanseapparat: Kamera og mikrofon fanger ikke opp lukt (alkohol, narkotika) eller fysiske nyanser som kroppslukt, balanse og utseende på nært hold – som ofte er avgjørende ved vurdering av ruspåvirkning.
- ✓ Forsinket reaksjon: Ved behov for å gripe inn fysisk (eksempelvis ved tyveri eller berusede personer) kan responstiden være for lang.
- ✓ Risikoreduserende, ikke konsekvensreduserende: Som Securitas påpeker, kan teknologien redusere risiko, men kan ikke fysisk hindre at for eksempel en mindreårig fullfører et ulovlig kjøp og forlater butikken.
- ✓ Avhengig av stabil nettilkobling: Driftssikkerhet avhenger av nett og teknisk infrastruktur.
- ✓ Lovligheten er ikke testet: Det foreligger ingen rettspraksis eller entydige føringer fra nasjonale myndigheter som stadfester at løsningen oppfyller alkohollovens krav til kontroll og forsvarlighet.

Vurderinger fra Helsedirektoratet

Helsedirektoratet mener fysisk tilstedeværelse er nødvendig for god nok kontroll, blant annet for å avdekke beruselse, jf. alkoholloven § 8-11. Deres anbefaling er at ansatte ikke bør være mer enn 2 meter unna kjøper ved salg av alkohol.

I et brev datert 2. juli 2020 til Vaksdal kommune uttalte Helsedirektoratet:

«Alkoholovens system er at det er opp til kommunens frie skjønn å vurdere om bevilling bør gis. Kommunens skjønnsadgang er relativt stor så lenge avgjørelsen er truffet på et saklig grunnlag jf. alkoholloven § 1-7a. Videre er alle bevillingshavere ansvarlige for at bevillingen utøves på en slik måte at lovens og forskriftenes krav til enhver tid er oppfylt. Bevillingssystemet, sammen med øvrige begrensninger i tilgangen til alkohol, gjør alkoholholdig drikk til en særskilt regulert vare.»

Helsedirektoratet presiserer tolkning av tobakksskadeloven i 2025:

- ✓ Forbud mot ubetjent salg fra automat.
- ✓ Rammer aktører som Snarkjøp Gruppen.
- ✓ Bransjen mener tolkningen er for streng og etterlyser dialog om bruk av ny teknologi.

Presentasjon fra Helsedirektoratet 14.11.2024, hvor det orienteres om hva kommunen kan gjøre er vedlagt saksframlegget, side 9-18 i presentasjon omhandler problemstillingen med ubetjent salg av alkohol.

Brev til kommunene fra Helsedirektoratet 21.10.2021 angående ubetjent salg av alkohol er vedlagt saksframlegget.

Eksempel fra Stavanger, lovlighetskontroll salgsbevilling

Formannskapet i Stavanger kommune innvilget 08.02.2024 salgsbevilling til Coop Extra Østhusvik for ubetjent ølsalg. Tre kommunestyremedlemmer krevde lovlighetskontroll av vedtaket, under henvisning til et brev fra Helsedirektoratet til landets kommuner datert 22.10.2021.

Statsforvalteren vurderte at den tekniske løsningen butikken vil ta i bruk for å føre kontroll med ubetjent alkoholsalg, innebærer risiko for brudd på alkoholloven og alkoholforskriftens regler. Loven stiller krav om at salgssteder skal kunne utøve tilstrekkelig kontroll for å unngå brudd på alkoholloven.

Statsforvalteren fant at det er i strid med forsvarlighetskravet i alkoholloven at butikken mangler mulighet for å utøve bevilling i tråd med loven, og at salgsbevilling derfor skulle blitt nektet.

Statsforvalteren kom derfor til at kommunens vedtak er ugyldig, og oppheves etter kommuneloven § 27-3 fjerde avsnitt. Det bemerkes her at dette gjaldt en annen teknisk løsning enn den som er aktuell hos Joker Norefjell.

Vedtak lovlighetskontroll Stavanger 18.11.2024 er vedlagt saksframlegget.

Eksempel fra Porsgrunn, lovlighetskontroll salgsbevilling

Porsgrunn kommune mottok en søknad fra Sandøya Handelshus om salgsbevilling for ubetjent salg av alkoholholdig drikk i selvbetjent butikk. Porsgrunn har per dato ingen salgsbevillinger av denne typen, slik at vedtaket vil skape presedens for fremtidige søknader. Fordi Helsedirektoratet har vært tydelige på at gjeldende lovverk ikke tillater ubetjent salg av alkoholholdig drikk i selvbetjent butikk, ønsket bevillingsmyndigheten å løfte saken til politisk behandling. Rådmannens innstilte på å gi avslag på søknaden, og presiserte at en søknad om betjent salg av alkohol vil kunne innvilges så lenge lovverket ellers følges. Saken ble behandlet av bystyret som fattet vedtak om å innvilge salgsbevilling for Sandøya handelshus. Tre av bystyremedlemmene påklagde vedtaket på bakgrunn av at lovverket per dato ikke

åpner opp for denne type salg av alkoholholdig drikk. Lovlighetsklagen ble behandlet i samme bystyremøte og ikke tatt til følge.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark opphever Porsgrunn bystyres vedtak i sak 34/24 av 25.04.2024 der Sandøya Handelshus innvilges salgsbevilling for ubetjent salg av alkoholholdig drikk i selvbetjent butikk. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages. Hvis kommunen vurderer at dette vedtaket er ugyldig kan kommunen etter tvisteloven § 1-4 a første ledd bokstav c) reise søksmål mot staten. Det bemerkes også her at dette handlet om en annen teknologisk løsning enn den aktuelle for Joker.

Vedtak lovlighetskontroll Porsgrunn 28.10.2024 er vedlagt saksframlegget.

Risikovurdering og kontrollhensyn, Securitas

Securitas gjennomfører kontroller på vegne av Krødsherad kommune, derfor har administrasjonen bedt om uttalelse fra Securitas i forbindelse med butikker uten fysisk betjening til stede.

Den 26.02.2025 mottok Krødsherad følgende uttalelse fra områdeleder for kontrolltjenester avdeling Buskerud og Vestfold, sitat:

«Vi har per tid flere kommuner som har dette og flere kommuner som har nektet denne driftsformen. Det som er positivt med denne formen er at det er kostnadseffektivt og skaper et bedre tjenestetilbud som vi absolutt støtter. Imidlertid er det noen utfordringer knyttet til manglende tilstedeværelse, da en operatør kan få varsel og dermed observere eventuelle avvik og kan påtale dette muntlig ut i butikk. Men det er altså slik at de tiltak man har for å opprettholde loven kun er sannsynlighetsreduserende, ikke konsekvensreduserende. Dette da mindreårige etc kan få tilgang til alkohol, og stikke av uten å bli stanset av personalet.

Parallell til tobakksalget – nasjonal aktualitet

Helsedirektoratet har i 2025 sendt ut et brev som tolker tobaksskadeloven dit hen at salg av tobakksvarer fra ubetjente automater er i strid med loven. Dette rammer blant annet Snarkjøp Gruppen, som driver nærbutikker med selvbetjente løsninger i distriktene. De hevder å ha implementert systemer med bedre alderskontroll enn det som finnes i mange betjente butikker. Snarkjøp argumenterer med at teknologien gir mer tilstedeværelse, ikke mindre, gjennom kontinuerlig kameraovervåking, sanntidsdialog og logging av alle kjøp.

I samme sak uttaler bransjeorganisasjonen Virke at Helsedirektoratets tolkning kan tolkes for strengt, og etterlyser en mer nyansert dialog om hvordan ny teknologi kan integreres i et lovverk som i utgangspunktet ble laget for fysiske salgssteder med betjening til stede.

Brev fra Helsedirektoratet 18.02.2025 er vedlagt saksframlegget.

Kommunens dilemma

Kommunens dilemma er todelt:

1. Rettslig risiko:
Det er ingen klar lovhjemmel som sier at ubetjent salg er lovlig, men heller ingen som eksplisitt forbyr det. Samtidig finnes det signaler fra statlige myndigheter som indikerer at slike løsninger bør unngås.
2. Lokalpolitisk ansvar:

Kommunen har etter alkoholloven § 1-7a vid skjønnsmyndighet til å vurdere om bevilling skal gis. Det innebærer også å vurdere om kontrollhensyn er godt nok ivaretatt. Flere kommuner har valgt ulike løsninger.

Ved å innvilge søknaden, kan kommunen legge til rette for et mer tilgjengelig dagligvaretilbud, men det innebærer også en viss rettslig og forvaltningsmessig usikkerhet, særlig dersom statlige myndigheter senere gir tydeligere retningslinjer eller endrer regelverket.

Kommunedirektørens vurdering:

Søknaden om fjernbetjent alkoholsalg reiser flere komplekse og prinsipielle spørsmål. På den ene siden er det et sterkt ønske om å legge til rette for et stabilt og tilgjengelig tjenestetilbud, hvor ny teknologi gir mulighet for drift også uten fysisk bemanning til enhver tid. På den andre siden står hensynet til forsvarlig alkoholpolitikk, rettsikkerhet og kontroll med salget av en særskilt regulert vare.

Teknologien som er presentert gjennom RMA-systemet fremstår gjennomtenkt og gir et visst nivå av tilsyn og sporbarhet. Likevel kan ikke teknologien alene fullt ut erstatte vurderingsevnen som kreves for å avdekke ruspåvirkning hos kunder, noe som Helsedirektoratet tydelig har fremhevet som en kjerneutfordring. Det finnes dermed en betydelig usikkerhet knyttet til om en slik salgsform er i tråd med alkoholloven og lovens intensjon.

Det er rettslig uklarhet og noe mangel på nasjonale bestemmelser for hvordan kommunene skal forholde seg til fjernbetjente løsninger. Helsedirektoratet har sin tolkning av lovverket samtidig som lovverket åpner opp for lokalpolitiske vurderinger. En godkjenning av søknaden kan medføre innsigelser fra overordnede myndigheter.

Kommunen har et klart skjønnsrom i slike saker, men når praksis er uavklart, og spørsmålet i tillegg har prinsipielle sider av betydning for distriktpolitikk, næringsutvikling og folkehelse, så vurderes det som viktig å legge til rette for en bred politisk behandling og forankring.

Kommunestyret anmodes derfor om å gjøre en helhetlig vurdering basert på det foreliggende beslutningsgrunnlaget.

Med bakgrunn i dette fremmer Kommunedirektøren saken uten innstilling.

Vedlegg

- 1 Informasjon fra Liberty Now om salg av alkohol med RMA-butikkstyring
- 2 14.11.2024 Presentasjon Helsedirektoratet - Hva kan kommunen gjøre
- 3 22.10.2021 Salg av alkohol fra ubetjent butikk -Helsedirektoratet
- 4 18.11.2024 Vedtak lovlighetskontroll Stavanger
- 5 28.10.2024 Vedtak lovlighetskontroll Porsgrunn
- 6 18.02.2025 Salg av tobakksvarer fra ubetjent butikk- Helsedirektoratet