

[Handelsministeren.]

under en ordning med internationale patentansøgninger og europæiske patenter, der har virkning for Danmark.

Med disse lovforslag er der lagt op til beslutninger om en reform på patentområdet, som i europæisk og i dansk målestok er enestående både med hensyn til de praktiske konsekvenser og til omfanget og karakteren af det internationale samarbejde, der søges realiseret.

Med hensyn til enkeltheder skal jeg henvise til bemærkningerne til lovforslagene, og jeg tillader mig hermed at anbefale lovforslagene til folketingets velvillige behandling.

Desuden tillader jeg mig for det høje ting at fremsætte *forslag til lov om ændring af lov om restaurations- og hotelvirksomhed m. v.*

Inden jeg redegør for lovforslaget og begrundelsen for de foreslåede ændringer, tror jeg, at det vil være på sin plads, at jeg genopfrisker baggrunden for den gældende lov og intentionerne bag denne, da kendskab hertil vil lette forståelsen af de nu foreslåede lovændringer.

Den knap 7-årige restaurationslov bygger på en betænkning (539/69), som blev afgivet af det af handelsministeriet den 17. maj 1966 nedsatte beværterlovsudvalg. Udvalget havde til opgave at udarbejde forslag til en revision af beværterloven med henblik på en tilpasning til nutidens krav. Foruden myndighedsrepræsentanter rummede udvalget repræsentanter for de interesserede erhvervs- og forbrugerorganisationer, de kommunale organisationer samt afholdsbevægelsen.

Der var i udvalget stort set enighed om den afgørende forenkling af lovgivningen, der gik ud på at gøre hotel- og restaurationsdrift uden servering af stærke drikke til et almindeligt næringsbrevsanliggende. Tilsvarende enighed var der i udvalget om ud fra ædruelighedsmæssige betragtninger at opretholde bevillingssystemet for hotel- og restaurationsdrift med servering af stærke drikke. Dette muliggjorde opretholdelse, i tillempt form, af de fleste af de bestemmelser, der under de tidligere tilsvarende love havde et ædruelighedsmæssigt sigte.

Næringsbrevssystemets indførelse i denne lovgivning var den ene af 2 afgørende nydannelser ved 1970-loven. Den anden var oprettelsen af en almindelig ankeinstans for de lokale bevillingsmyndigheders afgørelser. Denne in-

stans blev tilvejebragt derved, at det hidtidige overbevillingsnævnet – der blev betegnet som landsbevillingsnævnet – fik suppleret sin hidtidige kompetence som bevillingsnævnet i særlige tilfælde med en beføjelse som ankeinstans for de kommunale afgørelser. Videre blev der tillagt landsbevillingsnævnet kompetence til i misbrugssituationer at fratage restauratører deres bevillinger eller stille vilkår for virksomhedens fortsatte udøvelse.

Indførelsen af ankeinstittet havde fuld tilslutning i udvalget og mødte heller ikke modsigelse under folketingsbehandlingen.

Ankeinstansen, landsbevillingsnævnet, kom til at bestå af en formand samt fire andre medlemmer, hvoraf to repræsenterer kommunerne og to er uafhængige af kommunale interesser og af erhvervsinteresser, der berøres af loven.

Loven indeholder ikke bestemmelser, der udtrykkelig angiver, hvilke hensyn der kan eller bør lægges til grund ved afgørelsen af, om en bevillingsansøgning skal imødekommes eller afslås, og heller ikke under folketingsbehandlingen fremkom der særlige bidrag til belysning af dette spørgsmål. I den første tid efter lovens ikrafttræden har der derfor nok rådet nogen usikkerhed hos bevillingsmyndighederne med hensyn til, hvilken vægt der burde tillægges det tilkendegivne liberaliseringssigte i forhold til lovens traditionelle ædruelighedsformål.

Et handelsministerielt cirkulære af 4. marts 1974, der blev udsendt med støtte i en ombudsmands afgørelse, har siden dannet grundlag for bevillingsmyndighedernes, herunder landsbevillingsnævnets, praksis.

Fra forskellig side er rettet kritik mod loven og mod den retstilstand, dens administration – herunder den af landsbevillingsnævnet anlagte praksis – menes at have hidført:

Afholdsselskabernes Landsforbund har ønsket nedsat et ædruelighedsudvalg til sikring af, at lovens ædruelighedsformål tilgodeses, og forbundet ser gerne, at der tillægges kommunerne større indflydelse ved afgørelser af bevillingsspørgsmål.

Centralforeningen af Hotelværter og Restauratører i Danmark og Tjenerforbundet i Danmark har i første række gjort gældende, at den iværksatte liberalisering af lovgivningen har medført en overetablering inden for faget med deraf følgende skadelige virkninger, og har i øvrigt foreslået forskellige ændringer væsentligst af konkurrencebegrænsende art.

Kommunernes Landsforening er af den op-

[Handelsministeren.]

fattelse, at landsbevillingsnævnet i sit virke som ankeinstans i for høj grad har tilsidesat de kommunale afgørelser af bevillingsspørgsmål.

Kritikken er siden fulgt op fra politisk hold bl. a. under behandlingen af det af medlemmer af kristeligt folkeparti den 4. december 1975 fremsatte forslag til ændring af restaurations- og hotelloven.

De modtagne henvendelser er, som det vil fremgå af de almindelige bemærkninger til forslaget, forelagt landsbevillingsnævnet, der har afgivet en redegørelse af 6. august 1976. Redegørelsen er optrykt som bilag til lovforslaget.

I redegørelsen, til hvilken jeg i øvrigt skal tillade mig at henvise, fremkom landsbevillingsnævnet med indstilling om ændringer i lovgivningen, som jeg skal komme tilbage til i det følgende.

På baggrund af de foreliggende henvendelser mener jeg, som allerede indledningsvis berørt, at kunne konstatere, at kritikken mod loven og dens administration stort set kan sammenfattes i 3 punkter:

- 1) at lovens ædruelighedsmæssige sigte ikke i tilstrækkelig grad er tilgodeset,
- 2) at restaurationsetableringen har fået et for stort omfang, samt
- 3) at der ved den tilvebragte ankeinstans er sket en forrykkelse af kompetencen ved bevillingsudstedelsen.

Jeg skal opholde mig lidt ved disse 3 punkter.

1) Som det fremgik af indenrigsministerens skriftlige redegørelse før valget vedrørende de forskellige sider af alkoholproblemerne – fortryk af Folketingets Forhandlinger 1976-77, 1. samling, sp. 4032-4067 – har der ikke siden restaurationslovens ikrafttræden været stigning i det samlede alkoholforbrug på restaurationer. Stort set har forbruget været uforandret over hele perioden. Den almindelige stigning må derfor skyldes et øget alkoholforbrug andetsteds, herunder i hjemmene. Lovrevisionen i 1970 kan ikke indregnes blandt stigningens årsager.

Dermed er naturligvis ikke sagt, at der ikke er mulighed for at påvirke forbruget og dermed måske ædrueligheden gennem restaurationslovgivningen, men der kan nok være grund til at understrege, at mulighederne for at mindske et voksende alkoholforbrug gennem ændringer af denne lov må anses for begrænsede.

Landsbevillingsnævnet har imidlertid i sin redegørelse – og jeg synes med rette – peget på mangelen på en mere præcis instruktion af bevillingsmyndighederne med hensyn til, hvilke kriterier der bør gælde ved bevillingsudstedelse. Nævnet fremhæver en række forhold, hvor en sådan præcisering kan komme på tale.

Jeg deler nævnets opfattelse på dette punkt, og det er derfor i lovforslagets § 1, nr. 7, udtrykkelig angivet, at samfundsmæssige, ædruelighedsmæssige og dermed sammenhængende hensyn skal iagttages ved meddelelse af alkoholbevilling, og det er yderligere i lovforslaget præciseret, at disse hensyn skal tilgodeses ved bevillingsmyndighedernes vurdering af

- a) bevillingsansøgerens forretningsmæssige kvalifikationer,
- b) bevillingsansøgerens økonomiske forhold og finansieringsplan,
- c) størrelse, indretning og karakter i øvrigt af restaurationsvirksomheden,
- d) dennes beliggenhed i forhold til eventuel miljøplan og
- e) konkrete ædruelighedsmæssige og dermed sammenhængende sociale og politimæssige hensyn.

Jeg tror, at en sådan ordning, der giver bevillingsmyndighederne adgang til – vejledet af en præcisering i retningslinierne af de hensyn, myndighederne skal have for øje – i større grad at udøve konkrete skøn ved behandlingen af bevillingsansøgninger, vil kunne bidrage til en ædruelighedsmæssigt heldig udvikling, uden at den ved loven allerede opnåede liberalisering sættes over styr.

Med hensyn til adgangen til at fratage bevillinger finder landsbevillingsnævnet, at den ved den nugældende § 18 anlagte procedure er for omstændelig, hvilket formentlig er grunden til, at den kun har været brugt ganske få gange.

I overensstemmelse med landsbevillingsnævnets indstilling foreslås en ændret affattelse af § 18, stk. 1, jfr. lovforslagets § 1, nr. 9, hvorved proceduren simplificeres. Jeg finder, at en øget anvendelse af en sådan bestemmelse ikke kan frakendes ædruelighedsmæssig betydning, og dette har jeg til hensigt yderligere at understrege over for bevillings- og politimyndighederne i det cirkulære, der vil blive udsendt i tilslutning til loven. Jeg tror endvidere, at det vil kunne have en ædruelighedsmæssig betydning, hvis kommunalbestyrelserne får mulighed for at begrænse eller betinge en bevilling. Med

[Handelsministeren.]

hjemmel i en sådan bestemmelse kan bevilling eksempelvis gøres betinget af, at der i forretningen er mulighed for servering af madvarer. Den foreslåede ændrede affattelse af § 11, stk. 1, 3. og 4. punktum, jfr. lovforslagets § 1, nr. 2, tager sigte på at tilvejebringe en sådan hjemmel, der flytter kompetencen til at begrænse og betinge bevillinger fra landsbevillingsnævnet til den lokale myndighed.

2) Det er gjort gældende, at der er kommet for mange restaurationer herhjemme efter den nye lovs ikrafttræden.

Der er ganske rigtig i den forløbne tid sket en betydelig forøgelse af antallet af restaurationer. Ved udgangen af året 1969 – det sidste år inden lovens ikrafttræden – var der således 4.560 restaurationer med servering af stærke drikke. Ultimo 1976 var antallet af sådanne restauranter steget til 7.244, dvs. en stigning på 2.684 eller 58 pct.

Ved vurderingen af denne forøgelse bør man dog efter min opfattelse være opmærksom på, at der allerede i tiden før lovens ikrafttræden gjorde sig en tendens gældende til en omlægning af restaurationsmønsteret i retning af mindre forretninger. De store spiserestauranter og forlystelsesetablisser med siddepladser på op til et 4-cifret antal gæster er efterhånden næsten forsvundet til fordel for langt mindre restauranter med et begrænset antal siddepladser, der hyppigt ikke overstiger de 2 snese. Målt i antallet af siddepladser adskiller situationen sig antagelig ikke meget fra, hvad der var tilfældet før krigen.

Restaurationsantallet kan også anskues på en anden måde end ved opgørelse af det absolute antal forretninger. Udviklingen i antallet af restauranter i forhold til befolkningstallet er måske en mere rimelig målestok. I 1938 svarede antallet af restaurationer med spiritusudskænkning således til 1 for hver 866 indbyggere. I 1969 androg indbyggerantallet pr. restaurant 1.067, medens restauranttallet i dag svarer til 1 forretning pr. 697 indbyggere.

Til sammenligning kan jeg oplyse, at antallet af udskækningssteder med stærke drikke i Frankrig, Italien, Vesttyskland, Belgien samt Det forenede Kongerige forholder sig som 1 for hver 236, 212, 350, 160 og 360 indbyggere. Restaurationstætheden i disse lande er altså langt større.

Under de tidligere love var der lagt loft over bevillingsantallet. Efter 1958-loven måtte der

således i de mindre byer højst være 1 restaurationsbetjening for hver 400 indbyggere og i de større byer, herunder København, 1 for hver 600 indbyggere. Uden for Københavns kommune, hvor antallet i dag svarer til 1 for hver 564 indbyggere, har næppe nogen kommune i dag overskredet det bevillingstal, der var maksimalt efter den tidligere lov.

At antallet af restaurationer efter antalsbegrænsningens ophævelse har været stigende, synes på baggrund af det foreliggende ikke i sig selv at burde give anledning til bekymring.

Den påståede overetablering har tilsyneladende heller ikke fundet udtryk i de priser, til hvilke restaurationer handles i dag. Handelsministeriet har haft lejlighed til på grundlag af oplysninger indsamlet af Københavns politis bevillingskontor at gøre sig bekendt med udviklingen i københavnske restaurationspriser. Målt i procent af den årlige omsætning ligger de konstaterede købesummer fortsat på niveau med, hvad der var tilfældet før 1970-lovens ikrafttræden.

Det må nok her tages i betragtning, at en del af finansieringen af branchen – efter at forbudet mod leverandørfinansiering er blevet lovfæstet – hidrører fra kapital, der ikke tidligere har arbejdet inden for dette felt. Jeg tænker herved i særdeleshed på mindre forretninger uden madsservering og med overvejende ølsalg.

Ved etablering af sådanne forretninger har der i øvrigt vist sig mulighed for en omgående indkassering af en kapitalgevinst. Forretninger af denne art handles sædvanligvis over købekontrakter med ejendomsforbehold, der hyppigt løber op til 8 år. For en del af disse forretninger vil der ikke sjældent være tale om hyppigt skift af indehavere med deraf følgende belastende finansieringsomkostninger.

En sådan form for restaurationsvirksomhed er naturligvis ikke heldig, heller ikke i ædruelighedsmæssig henseende.

Det er handelsministeriets opfattelse, at en egentlig antalsbegrænsning – der for at nedbringe det nuværende antal måtte være strengere end den, der var gældende under 1958-loven – ikke vil være egnet til at bringe sådanne uheldige forhold til ophør. På den anden side synes udviklingen dog at give anledning til foranstaltninger, der ved anvendelse i de konkrete tilfælde kan modvirke en fortsat stigning i antallet af virksomheder med adgang til servering af stærke drikke.

Der synes således grund til i højere grad at

[Handelsministeren.]

lade ansøgerens økonomiske forhold kritisk vurdere, inden der eventuelt gives bevilling, og det er derfor min tanke, at det særlig må fremhæves i de retningslinier for behandlingen af bevillingssansøgninger, der ifølge lovforslaget skal udarbejdes, at ansøgerens økonomiske situation, herunder finansieringsplanen for den påtænkte virksomhed, nøje må undersøges og bedømmes. I forbindelse med de øvrige forhold af betydning for, om en ansøgning om bevilling vil kunne imødekommes, vil dette efter min opfattelse betyde en hensigtsmæssig skærpselse af mulighederne for at give alkoholbevilling ud fra samfundsmæssige og ædruelighedsmæssige synspunkter.

3) Af landsbevillingsnævnets redegørelse af 6. august 1976 og de fra nævnet senere modtagne oplysninger vil fremgå, at der i tiden fra lovens ikrafttræden den 1. april 1970 og indtil udgangen af februar 1977 er afsagt i alt 223 kendelser i ankesager. I 129 af disse tilfælde er den lokale bevillingsmyndigheds afgørelser omgjort. Siden 1970 er der landet over udstedt eller fornyet godt 6.000 bevillinger – den normale gyldighedsperiode er som bekendt 8 år – hvilket vil sige, at 2,1 pct. af bevillingerne støtter sig på kendelser afsagt af landsbevillingsnævnet. 60 pct. af de af landsbevillingsnævnet på dette grundlag meddelte bevillinger er udstedt med begrænsning og fortrinsvis med den begrænsning, at der af stærke drikke kun må serveres øl.

Jeg tror, man vil være enig med mig i, at dette resultat af landsbevillingsnævnets snart 7-årige virke ikke kan siges at have forrykket kompetencen ved bevillingsudstedelsen. Heller ikke tror jeg, at nævnets praksis kan siges at have haft ædruelighedsmæssigt uheldige konsekvenser.

En stor del af kritikken mod ankeinstansens virksomhed skyldes formentlig den hidtidige mangel på detaljeret vejledning om, hvorledes bevillingsordningen bør administreres. Dette har så resulteret i afgørelser på det lokale plan, som ankeinstansen ikke har kunnet finde holddepunkter for i lovgivningen. Den ombudsmandsafgørelse, der lå til grund for handelsministeriets cirkulære af 4. marts 1974, har i denne forbindelse været af betydning.

Ved den tidligere omtalte præcisering af retningslinierne for bevillingsudstedelsen tror jeg, at der vil blive mulighed for, at en stor del af den rejste kritik vil forstumme.

I den af folketingets erhvervsudvalg den 21. maj 1976 afgivne beretning over det af medlemmer af kristeligt folkeparti fremsatte forslag til ændring af restaurationsloven er det udtalt, at flertallet i udvalget gerne ser, at det overvejes, at lovgivningen i videst muligt omfang tillægger kommunalbestyrelsernes opfattelse af, om bevilling bør gives eller ikke, en ganske særlig vægt, og i konsekvens heraf foreslås, at det ved indsættelse af et nyt stk. 2 i § 13, jfr. lovforslagets § 1, nr. 5, fastsættes, at afgørelser, der er truffet af en kommunalbestyrelse med alle tilstedeværende medlemmers stemmer, kun kan ændres af landsbevillingsnævnet ved en afgørelse, hvorom samtlige medlemmer er enige.

Med dette forslag har jeg forsøgt på én gang at være i overensstemmelse med udvalgsflertallet og at opretholde princippet om, at tilstedeværelsen af en ankeinstans omfattende hele landet er det bedst egnede middel, her som på andre lovgivningsområder, til at tilvejebringe en rimelig grad af ensartethed i administrative afgørelser. Erfaringer fra mange områder viser, at borgerne har forventning herom.

I sin beretning har erhvervsudvalgets flertal yderligere givet udtryk for, at man gerne ser en stramning af bestemmelserne vedrørende kravene til bevillingshavere. Forslagsstillerne fra kristeligt folkeparti mener, at man for at kunne få alkoholbevilling bør have »kendskab til alkohols virkninger«, medens Tjenerforbundet og Centralforeningen finder, at de gældende personlige betingelser bør suppleres med krav om »ren straffeattest« og »erhvervskompetence, der giver bevillingshaveren fornøden faglig baggrund til at drive den pågældende forretning«.

Selv om jeg naturligvis gerne ser, at adkomsthavere er i besiddelse af den bedst mulige faglige uddannelse, finder jeg dog, at specielle uddannelseskrav for erhvervsudøvere inden for denne branche ville være stridende mod fundamentale erhvervspolitiske principper, hvorefter særlig uddannelse ikke er en betingelse for at udøve et erhverv, medmindre helt specielle forhold betinger det. Den autorisation, som er knyttet til visse former for erhvervsudøvelse – f. eks. ejendomsmægler, statsautoriseret henholdsvis registreret revisor, translatør og tolk – giver således ikke de pågældende eneret på udøvelse af vedkommende erhverv, men er alene en bekræftelse af, at de pågældende har bestået en særlig prøve og her-

[Handelsministeren.]

igennem har dokumenteret deres kvalifikationer. Hertil kommer vanskeligheden ved at opstille uddannelsesmæssige krav formuleret ud fra et ædruelighedsmæssigt sigte.

Noget andet er, at det vil være en god ting, hvis der foreligger uddannelsestilbud, der retter sig mod personer, der søger ind i restaurationsbranchen. Dette er således tilfældet inden for EFG – erhvervsfaglige grunduddannelser – og jeg er bekendt med, at der inden for KVV – kortere videregående uddannelser – er tanker om etablering af en uddannelse i hotel- og restaurationsadministration.

Det er i øvrigt min hensigt, at der i de påtænkte retningslinier for behandling af bevillingsansøgninger skal peges på, at en uddannelse inden for faget vil kunne betragtes som en positiv kvalifikation.

Bevillingsmyndighederne vil i øvrigt i retningslinierne blive instrueret om at vurdere bevillingsansøgerens forretningsmæssige kvalifikationer. I forbindelse med en instruks til bevillingsmyndighederne om at foretage en almindelig bedømmelse af ansøgnernes personlige og økonomiske forhold for så vidt muligt at sikre, at de vil være egnede til at drive restaurationsvirksomhed på betryggende måde, vil dette betyde, at der med lovforslaget sker en imødekomme af erhvervsudvalgets ønsker om en stramning af kravene til bevillingshavere.

Branchen har ønsket, at nedsættelsen af kommunale bevillingsnævne med medlemskab for branchens medlemmer gøres obligatorisk, men på linie med landsbevillingsnævnet er det min opfattelse, at der ikke er fornødent grundlag for at imødekomme dette. I de tilfælde, hvor bevillingsnævne nedsættes, er der allerede mulighed for at indsætte repræsentanter for branchen, men et obligatorisk medlemskab forekommer mig i mindre kommuner at ville kunne føre til hyppige indsigelser om inhabilitet, hvilket vil besværliggøre sagsbehandlingen.

Heller ikke finder jeg, at der er behov for nedsættelse af et rådgivende etableringsnævn på landsbasis, således som branchen har foreslået. I de tilfælde, hvor kommunerne måtte finde at have brug for råd og vejledning af faglig art, vil den lokale brancheforening eller branchens hovedorganisationer sikkert beredvilligt stille sig til rådighed.

Det såkaldte »tjenerregister«, som uden ind-

sigelse blev nedlagt ved lovrevisionen i 1970, bør efter min mening ikke genindføres. Det stemmer ikke med moderne strafferetlige principper, og i den tid, det eksisterede, havde det ingen mærkbar effekt.

Nogle af branchen i øvrigt ønskede ændringer om ophævelse af forskellige lempelser for servering i marketenderier, pensionater, højskoler o. lign. mener jeg ikke at kunne tiltræde. Bedre erhvervsmuligheder for fagets udøvere bør ikke etableres i form af restriktive lovindgreb.

I betragtning af de mange ideer og forslag, der har været fremme i debatten om tidens alkoholproblemer, og som naturligt nok også har berørt restaurationsloven og dens administration, vil det måske umiddelbart forekomme nogen skuffende, at lovforslaget ikke mere gennemgribende ændrer den nuværende retstilstand på dette område. Som jeg tidligere har nævnt, er mulighederne for at mindske et voksende alkoholforbrug gennem ændringer af restaurationsloven imidlertid begrænsede, og jeg mener ikke, at det kun få år efter, at den nuværende lov har set dagens lys på basis af en betænkning afgivet efter et omhyggeligt udvalgsarbejde, kan være rigtigt fundamentalt at omgøre resultatet af dette arbejde, der netop tog sigte på en tilpasning af loven til tidens krav. En mere omfattende lovændring måtte efter min opfattelse forudsætte, at en grundig undersøgelse viste, at tungtvejende grunde talte herfor. Det synes mig ikke at være tilfældet, men derimod, at der er holdepunkter for, at udviklingen har vist, at loven på enkelte, væsentlige punkter kan og bør forbedres, således at de samfundsmæssige og ædruelighedsmæssige hensyn, som loven skal varetage, får en mere central placering i loven. Lovforslaget er udtryk herfor.

Med disse ord skal jeg anbefale lovforslaget til det høje tings velvillige behandling.

Ministeren for skatter og afgifter (Kampmann):

Jeg skal herved tillade mig for det høje ting at fremsætte *forslag til lov om skattemyndighedernes organisation og om klageadgang m. m. (Skattestyrelsesloven)* og i tilknytning hertil fremsætte *forslag til lov om ændring af forskellige skattelove. (Ændringer som følge af omlægning af skattemyndighedernes organisation m. m.)*

Forslagene tager udgangspunkt i betænkning