



Oslo kommune
Byrådsavdeling for kultur og næring

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Dato: 24.04.2015

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

201500806-9

Kristin Anderssen, 23461333

944

OSLO KOMMUNES HØRINGSUTTAELSE - VARIGHETEN AV KOMMUNALE SALGS- OG SKJENKEBEVILLINGER MV

Det vises til Deres høringsbrev av 11.02.2015. Byrådet avgir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse til Helse- og omsorgsdepartementets forslag om endring i alkoholloven § 1-6 og § 1-4c:

1. *Generelle kommentarer til høringsforslaget*

Oslo kommune er enig i at det må gjøres en gjennomgang av hensiktsmessigheten av dagens løsning, hvor alle salgs- og skjenkebevillinger skal fornyes hvert fjerde år. Oslo kommune er ikke enig i departementets beskrivelse av hva fornyelsen faktisk har ført til. Departementet viser i høringsbrevet til Oslo kommunes resultater fra fornyelsen 2008, hvor det var langt færre avslag enn i fornyelsen 2012. Fornyelsen i 2012 ble gjennomført i tråd med føringene i alkoholpolitisk handlingsplan av 15.02.2012. Hovedmålene i planen er at Oslo skal være en trygg hovedstad og at Oslo kommune skal ha seriøs drift av serverings- og skjenkesteder. Alkoholpolitisk handlingsplan la grunnlaget for et bedre koordinert samarbeid med høringsinstansene. Det ble igangsatt et arbeid for å bedre kvaliteten på høringsuttalelsene, slik at uttalelsene blir mer målrettet og kvalifiserte i forhold til de faglige og politiske rammer en søknadsbehandling av salgs- og skjenkebevillinger er underlagt. Samarbeidet mellom Næringsetaten og høringsinstansene politiet, Oslo kemnerkontor og Skatt øst ble avtalefestet 09.04.2013.

1.1 *Resultatet av fornyelsen 2012*

Tall fra fornyelsen 2012 viser et annet bilde enn 2008 og bidrar derfor i større grad til å belyse situasjonen slik den er per i dag. Oslo kommune mottok totalt 1370 søknader om fornyelse av salgs- og skjenkebevillinger for 2012. Av disse ble det avdekket 96 eierskifter, hvor bevillingshaver ikke hadde meldt fra om endringer i eiersammensetningen eller overdragelse til ny driver i løpet av bevillingsperioden. Over 70 % av høringsuttalelsene kom med bemerkninger. Det ble sendt utkast til avslag i 117 saker og fattet endelig avslag i til sammen 72 søknader, mer enn dobbelt så mange sammenlignet med 2008.

Stråmannsvirksomhet er utbredt i bransjen og arbeid knyttet til avdekking av uriktige eierforhold er et sentralt ledd i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet og fremmer seriøs drift

av skjenkesteder. Disse erfaringene førte til at Oslo kommune, i inneværende bevillingsperiode, har brukt mer ressurser og tid på å etterfølge mistanke om stamansvirksomhet i søknadsprosessen. Dette gjelder både ved nye bevilninger og ved de stedene som i fornyelsen 2012 fikk innvilget skjenkebevilling for en kortere periode enn fire år. Av avslagene som har blitt påklaget, er bare ett opphevet av Fylkesmannen. Kommunen er uenig i opphevelsen, og saken skal avgjøres rettslig høsten 2015.

Fireårsordningen representerer ikke bare en mulighet for lokalpolitikere til å endre alkoholpolitikken fra forrige periode, men den bidrar til en reell opprydningsaksjon i skjenkenæringen. Dette gjelder ikke bare når det kommer til antall avslag som ikke oppfyller vilkårene i alkoholloven, men også sett hen til antall eierskifter som oppdages i prosessen eller steder som ikke lenger har drift. En salgs- eller skjenkebevilling kan inndras dersom den ikke er benyttet i løpet av det siste året, jf. alkoholloven § 1-8, fjerde ledd. En serveringsbevilling bortfaller dersom serveringsstedet er ute av drift i mer enn ett år, eller ikke kommet i drift ett år etter at bevillingen ble gitt, jf. serveringsloven § 25. Ordningen med dagens fireårsregel viser etter Oslo kommunes syn at et stort antall av bransjens aktører ikke håndhever den meldeplikten som følger implisitt av alkoholloven, og direkte av serveringsloven § 14 *Melding om endringer ved serveringsstedet*. Stedene blir driftet i strid med den informasjon som ble gitt på søknadstidspunktet.

Oslo kommune ber på denne bakgrunn departementet vurdere en mer eksplisitt meldeplikt etter alkoholloven, lik den som oppstilles i serveringsloven § 14. Det bør også være en strengere håndheving av meldeplikten i forbindelse med driftsopphør ved skjenkesteder.

Oslo kommune påpeker også at det er utfordringer knyttet til at alkoholloven søkes endret bit for bit, uten en helhetlig vurdering av lovverket som sådan, samt harmonisering med serveringsloven.

2. *Departementets alternativ to*

Oslo kommune vurderer at Alternativ to er den mest hensiktsmessige, om departementet går inn for å fjerne fornyelsesinstituttet. Alternativ to framstår som mer forutsigbart for næringen, fordi kommunen aktivt må ta beslutning om å foreta en fornyelse eller endre vilkårene i bevillingen. Da blir hovedregelen at bevillingene løper, men at kommunen hvert fjerde år skal revidere alkoholpolitisk handlingsplan og at dette kan medføre endringer for bevillingshaverne, herunder at enkelte bevillingshavere må søke på nytt. Fordi alkohol ikke er en alminnelig vare, vil bransjen fortsatt måtte forholde seg til en viss usikkerhet knyttet til bevillingen. Oslo kommune foreslår at eventuelle endringer i alkoholpolitikken bør hjemles i kommunens forskrift, med tre måneders frist der hvor endringene fører til innskrenket åpningstid eller nye vilkår for bevillingen. Den kommunale forskriften bør derfor revideres i tråd med alkoholpolitisk handlingsplan hvert fjerde år.

Det følger av alkoholloven § 1-7 tredje ledd at bevillingsmyndigheten kan pålegge søkeren å dokumentere de opplysninger som er nødvendige for å kunne ta stilling til om kravene i §§ 1-7b og 1-7c er oppfylt. Søkeren kan pålegges å legge frem finansieringsplan, driftsbudsjett og likviditetsbudsjett for virksomheten. Oslo kommune har siden fornyelsen 2012 hatt en stor økning saker hvor det fremstår som nødvendig å etterspørre slik dokumentasjon. Dette som et ledd i arbeidet med å avdekke uriktige eier- og ledelsesforhold oppgitt i søknaden samt useriøs drift og økonomisk kriminalitet. Arbeidet er tidkrevende og erfaringer de senere år viser at det er mange saker hvor mistanken er stor, men hvor beviskravet alminnelig sannsynlighetsovervekt er vanskelig for kommunen å bevise. Oslo kommune ber derfor

departementet vurdere muligheten for en omvendt bevisbyrde også etter norsk lov, på lik linje med den svenske modellen.

Oslo kommune vurderer det som mer hensiktsmessig å fordele ressursene fra fornyelsen til jevnt høyt trykk på bevillingene hele året, enn å selektere enkelte bevillinger som skal underlegges fornyet søknadsbehandling. Dette forutsetter at høringsinstansene også får nok midler til å svare på henvendelser fra bevillingsmyndighetene eller til å på eget initiativ melde fra. Kommunens erfaringer er at det kan være en høyere terskel for tilbakekall av løpende bevillinger, og at en slik prosess er mer resurskrevende enn avslag på nye søknader.

Subsidiært om Oslo kommune underlegger noen utvalgte bevillinger fornyet søknadsbehandling antar kommunen at det kan være en avgjørelse som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, og således et enkeltvedtak eller en forskrift etter forvaltningsloven § 2. En slik situasjon reiser problemstillinger både med hensyn til tidsmomentet og den videre søknadsbehandlingen, samt hvilke krav til søknad og dokumentasjon som kan kreves fremlagt under en eventuell klagebehandling. Vil kommunen for eksempel kunne kreve at søknad om fornyelse av eksisterende bevilling sendes inn dersom det foreligger en klage på selekteringen? Oslo kommune ber departementet vurdere ovennevnte klagescenario og hvilke vurderinger som her må legges til grunn.

3. Tydelige avklaringer fra departementet

Det er erfaringsmessig vanskeligere og mer ressurskrevende å inndra en bevilling enn å avslå en søknad. Departementet må derfor gjøre det helt klart at det er kommunens frie skjønn som avgjør om den økonomiske vandelen anses som oppfylt, jf. alkoholloven § 1-7b, jf. § 1-8. Det må også avklares hvor lenge bevillingsmyndigheten kan inndra bevillingen. Det fremgår av alkoholloven § 1-8 at bevillingen kan inndras for resten av bevillingsperioden. Dersom løsningen blir å hjemle en karantenetid i alkoholloven, må dette juridisk avklares. Karantene kan bære preg av å være en strafferettslig reaksjon, og kan således føre til endring av beviskravet. For at kommunen skal kunne opprettholde en streng inndragningspraksis må det være alminnelig sannsynlighetsovervekt som er hovedregelen.

3.1 Brudd på alkoholloven § 1-7a Kommunens skjønnsutøvelse ved behandling av søknad om bevilling for salg eller skjenking m.v.

Oslo kommune understreker viktigheten av at brudd på alkoholloven § 1-7a også gir hjemmel for inndragning. Oslo kommune bruker § 1-7a som vurderingskriterium i søknader om salgs- eller skjenkebevilling. Dette var tydelig i fornyelsen 2012, da åtte steder fikk avslag på søknad basert blant annet på politiets logg av støy og bråk ved de aktuelle stedene. Fjernes hovedregel om fornyelsen hvert fjerde år, må kommunene ha mulighet til å *inndra* bevilling basert på overtredelser av § 1-7a. Alkoholloven § 1-8 må endres slik at bevillingsmyndigheten kan inndra en bevilling når vilkårene i § 1-7a ikke anses oppfylt.

Som ansvarlig for Norges største bevillingsmasse ønsker Oslo kommune å understreke at fritt skjønn ikke betyr vilkårlighet, eller at bevillinger ikke inndras. Men om alt kan overprøves av retten, som tilfellet er med et rettsanvendelsesskjønn, vil det bli mye vanskeligere for kommunene å drive en effektiv og treffsikker alkoholpolitikk. Det er ressurs- og tidkrevende (for små og store kommuner) å forsvare alle klager på avslag eller inndragninger i retten. Det er viktigere å øke kunnskapen hos de kommunene som mangler kompetanse på området. Det bemerkes at en innskrenkning i kommunens frie skjønnsutøvelse av begrepet uklanderlig vandel, sammen med en innføring av normerte regler for inndragning, vil frata kommunen

muligheten til å utforme sin egen alkoholpolitikk, herunder utforming av retningslinjer og praksis.

3.2 *Fylkesmannens rolle som klageinstans*

Oslo og flere andre kommuner opplever at fylkesmennene har ulike tolkninger av alkoholloven enn departementet selv, da flere avgjørelser blant annet er i strid med Helsedirektoratets rundskriv mm. Det er essensielt at departementet tydelig informerer fylkesmennene om hva som er gjeldende retningslinjer. Om fylkesmennene er uenige i departementets og Helsedirektoratets tolkning, må dette avklares med departementet og ikke gjennom enkeltsaker.

4. *Salg av alkoholholdig drikk engros ved en enkelt bestemt anledning*

Departementet foreslår endring i alkoholloven § 1-4c. Endringen innebærer at det kan selges alkoholholdig drikk engros til bevillingshaver med salgs- eller skjenkebevilling for en enkelt bestemt anledning. Oslo kommune har gitt bevillinger for en bestemt del av året til festivaler som har et visst omfang og varighet, og således gitt større arrangementer og festivaler mulighet til å kjøpe engros. Departementet viser til at varene må være kjøpt inn for videre omsetning i næringsøyemed, og ikke til eget forbruk, for å kunne kjøpes inn engros. Oslo kommune ber om at det klargjøres hvordan dette skal fungere i praksis og eventuelt hva slags type dokumentasjonskrav som må foreligge.

5. *Økonomiske og administrative konsekvenser*

Departementet viser i sitt forslag til at en opphevelse av tidsbegrensningen vil innebære økonomiske og administrative besparelser. Videre angis at de frigjorte ressursene vil kunne brukes til andre oppgaver som bedret kontroll. Oslo kommune mener at endring av fireårsregelen til alternativ to, fremsetter en forutsetning om økt løpende kontroll, både ved stedet som sådan og av kravet om at bevillingshaver og andre sentrale personer til enhver tid må ha uklanderlig vandel. Videre forutsetter endringen større krav til kommunens utforming av alkoholpolitisk handlingsplan som førende dokument, herunder en mer detaljert utforming av kommunens bruk av vilkår, konsept, tidsbestemmelser m.m. Oslo kommune vurderer på denne bakgrunn at en opphevelse av tidsbegrensede bevillinger samlet sett ikke vil medføre økonomiske og administrative besparelser. Ressursbruken vil fordeles mer jevnt utover hele bevillingsperioden, men den totale arbeidsmengden vil etter Oslo kommunes syn ikke avta. Videre vil de forholdene som med dagens regelverk avdekkes under fornyelsen, ved en endring måtte avdekkes fortløpende og ved en selekteringsprosess. Oslo kommune bemerker at dette arbeidet vil være minst like tid- og ressurskrevende, om ikke mer, som dagens system.

Det tas forbehold om endelig vedtak i byrådet 30.04.2015.

Med hilsen

Eli Vorkinn
kommunaldirektør

Jan Fredrik Lockert
nærings sjef

Godkjent og ekspedert elektronisk

Kopi til: hcb@hod.dep.no

Næringssetaten

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

