



Oslo kommune
Byrådsavdeling for kultur og næring

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Dato: 16.01.2014

Deres ref:
13/4084

Vår ref (saksnr):
201304446-4

Saksbeh:
Thale Blanck Torkildsen, 23 46 10 81

Arkivkode:
944

**OSLO KOMMUNES HØRINGSUTTALELSE: ENDRINGER I
ALKOHOLREGELVERKET - HERUNDER NORMERTE REGLER FOR
INNDRAGNING AV BEVILLING OG ØKTE KRAV TIL KONTROLL MED
BEVILLINGER**

Det vises til Deres høringsbrev av 08.10.2013. Byrådet i Oslo avgir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse til forslag om endring av alkoholloven og alkoholforskriften:

Det er positivt med en gjennomgang av bevillingssystemet for skjenking og salg av alkohol slik det er gjort i Stortingsmelding nr. 30 (2011-2012) ”Se meg! En enhetlig rusmiddelpolitikk”. Oslo kommune ønsker å jobbe videre med utfordringene knyttet til overskjenking samt salg og skjenking til mindreårige. Kommunen er likevel av den oppfatning at et nasjonalt normert regelsett for inndragning av bevilling ikke er løsningen for å sikre at bevillinger ikke utøves i strid med de alkoholpolitiske forutsetningene. Dessuten vil et slikt normert regelsett ikke harmonere med hensynet til det lokale selvstyret og hensynet til at lokale forhold best ivaretas av de med lokal kunnskap. Et normert regelsett er i tillegg i direkte motstrid til metodikken som benyttets i samarbeidsprosjektet SALUTT. Oslo kommune er imidlertid positiv til at det utarbeides veiledende, frivillige retningslinjer etter en modell med prikktildelingssystem. Oslo kommune vil derfor gi innspill til det foreslåtte prikktildelingssystemet og de andre foreslåtte endringene i departementets høringsnotat.

2. Normerte regler for inndragning av bevilling

I Stortingsmelding nr. 30 (2011-2012) ”Se meg! En helhetlig ruspolitikk” pekes det på at det er nødvendig med en god oppfølging av bevillingene i landets kommuner gjennom fastsettelse av nasjonale krav til kommunens reaksjon ved brudd på alkoholloven. I høringsnotatet står det at denne oppfølgingen må bedres siden det kan synes som om kunnskapsnivået til alkoholregelverket blant kommunale saksbehandlere er for lavt og at ulike kommunestyrer finner det vanskelig å fatte vedtak om inndragning etter brudd på regelverket der dette er blitt avdekket. Oslo kommune støtter en bedret oppfølging, men mener at dette bør gjøres gjennom en kompetanseheving hos landets saksbehandlere og personer med vedtakskompetanse som har befatning med alkoholfaglig forvaltning. Det pekes på at årsaken til at brudd på alkoholloven i mange kommuner ikke følges opp med inndragningsvedtak kan være på grunn av hensynet til

lokale næringsinteresser og for tette bånd mellom personer med vedtakskompetanse og bevillingshavere. Etter Oslo kommunes syn er ikke rett løsning da å fastsette normerte regler for inndragning av bevilling, men heller å gjøre kommunene mer robuste gjennom kompetanseheving.

Oslo kommune mener at en gjennomføring av høringsforslaget vil føre til en uthuling av lokalt selvstyre på det alkoholpolitiske området, og vil gå på tvers av ønsket om at de med lokal kunnskap best kan ivareta de lokale forhold.

Kommunen kan heller ikke se at et nasjonalt normert regelsett vil sikre likebehandling hva gjelder sanksjonering etter brudd på alkoholloven, da det ikke vil være mulig å gjennomregulere de mangfoldige scenarioer som fører til brudd på regelverket. Videre vil innføringen av et slikt regelsett ikke føre til lik praksis, da forbudsbestemmelsene i alkoholloven legger opp til vid skjønnsutøvelse. Kommunene vil uansett kunne tolke forbudsbestemmelsene i alkoholloven ulikt og praksisen vil dermed bli forskjellig.

Imidlertid ser Oslo kommune positive sider ved utarbeidelsen av et nasjonalt normert regelsett for inndragning av bevilling; det vil kunne sikre forutberegnelighet for bransjen, fungere som et hjelpemiddel for saksbehandlere med liten saksmengde og gjøre det lettere for personer med vedtaksmyndighet i mindre kommuner å fatte inndragningsvedtak uten å ta for stort hensyn til næringsinteresser. Oslo kommune vil understreke at et slikt regelsett må være veiledende og frivillig for ikke å fjerne det kommunale selvstyret. Hvis ikke regelsettet blir veiledende, er det essensielt for Oslo kommunes del at adgangen til å nedjustere antall prikker gis en videre adgang enn hva det i høringsforslaget er lagt opp til.

For Oslo kommunes del, vil innføring av et nasjonalt normert regelsett kunne skape økt konfrontasjon mellom kommune og utelivsbransje som resultat. Nå er kommunens skjenkekontrollregime mer rettet mot dialog og kompetanseheving i bransjen, og bransjens aktører har gitt positive tilbakemelding på en slik tilnærming. Historisk har konfrontasjonsnivået mellom kommunen og bransjen vært høy, hvor et strengt sanksjonsregime ikke har ført til nedgang i blant annet overskjenking.

Oslo kommune gjennomfører i 2013 3300 skjenkekontroller og 1200 salgskontroller og har de siste fire årene skrevet 1032 avviksrapporter og inndratt 112 salgs- og skjenkebevillinger. Praksis for inndragning av alkoholbevillinger er basert på konkrete vurderinger i de enkelte tilfeller og stor bruk av skjønn. Alkoholloven § 1-8 nedfeller at momenter det kan legges vekt på når inndragning vurderes er bevillingshavers klanderverdighet, overtredelsens grovhet og hva som er gjort for å rette opp forholdet. Sammenholdt med inngående lokal kunnskap om hva som til enhver tid er det beste middelet for å oppfylle alkohollovens formål, har Oslo kommunes satsningsområder og praksis av alkoholloven vært i stadig utvikling. En innføring av et nasjonalt normert regelsett vil sette en stopper for det, og gjøre Oslo kommunes målrettede tiltak mindre fleksible.

Et godt eksempel på et fleksibelt tiltak, er SALUTT-prosjektet. Til tross for flere hundre skjenkekontroller, mange rapporter på overskjenking og flere inndragninger av skjenkebevilling, var det stor andel overskjenking, vold og ordensforstyrrelser i det området av sentrum som ble valgt ut til å være prosjektområde. SALUTT-prosjektet ble igangsatt 2011 og er et samarbeidsprosjekt som gjennom dialogbaserte kontroller (uten inndragninger av bevilling), synlig politi og kompetanseheving hos bransjen har som mål å redusere overskjenking, vold og ordensforstyrrelser på et begrenset område i Oslo. Dette er målrettede

tiltak som er kommet i stand gjennom lokal kunnskap, og prosjektet kan så langt vise til gode resultater med nedgang i overskjenking (se Sirius-rapporten omtalt i høringsforslaget) og voldsrelaterte hendelser. Det foreslåtte obligatoriske prikktildelingssystemet står i direkte motstrid til metodikken i SALUTT og et slikt prosjekt vil ikke være mulig å gjennomføre med normerte regler for inndragning av bevilling. Det kan også nevnes at Stad-prosjektet i Stockholm ofte trekkes frem som et positivt eksempel her i Norge, og dette prosjektet har i dets femten år lange eksistens ikke inndratt en eneste skjenkebevilling som følge av skjenkeovertredelser.

Alkoholovens bestemmelser åpner opp for skjønnspregete vurderinger og avgjørelser, og bør dermed ikke reguleres av et skjematisk prikktildelingssystem. Oslo kommune benytter seg av juridiske saksbehandlere til å vurdere om rapportene skjenkekontrollørene skriver, er å anse som brudd på alkoholoven, og hvor grovt et eventuelt brudd er. Ved å innføre normerte regler, er det Oslo kommunes oppfatning at de skjønnspregete avgjørelser blir skjøvet over på kontrollørene, og gjøre en allerede utfordrende jobb enda vanskeligere.

2.7.2 Hvilke brudd prikktildelingssystemet skal gjelde for

Det fremstår som kunstig at narkotikaomsetning og diskriminering på stedet ikke skal tas med i innføringen av et prikktildelingssystem. Selv om overtredelsene ikke direkte er knyttet til krav for utøvelsen av bevillingen, vil det stride mot den alminnelige rettsfølelse om disse overtredelsene ikke skulle innlemmes i prikktildelingssystemet.

Oslo kommune mener narkotikaomsetning og diskriminering bør prikkbelastes med fire prikker.

2.7.3 Generelt om reaksjonsnivået

En innføring av et nasjonalt normert regelsett for inndragning og tilhørende fastsatt prikktildelingssystem vil kunne føre til konkurransevridning for bevillingshavere i Oslo, ved at gjester drar til utesteder i kommuner hvor alkoholoven praktiseres mindre strengt. Det vises til at reaksjonsnivået og opptjeningsperioden som foreslås, er noe over hva praksis er i Oslo kommune. Hvis fraværet av skjønn skal fjernes, opptjeningsperioden være tre år og prikktildelingen innskjerpes, vil dette kunne få store konsekvenser for kommunen og Oslos uteliv. Oslo kommune praktiserer alkoholoven strengt, og er den kommunen som skriver flest rapporter etter brudd på alkoholoven og inndrar flest bevillinger i forhold til antall bevillinger. En innskjerping vil kunne føre til at det blir en ennå større forskjell mellom antall inndragninger i Oslo opp mot andre kommuner. Tilbakemeldinger fra andre kommuner, dørvakter og politi tyder på at relativt sett overholdes alkoholoven bedre i Oslo enn de fleste andre kommuner. Gjennomføringsevnen av skjenkekontroll blir ikke nødvendigvis bedre med et normert regelsett. Oslo kommune merker seg også at flere utesteder ikke ønsker å drive i Oslo lenger på grunn av streng håndtering av alkoholoven, og flytter virksomheten sin til tiliggende kommuner.

2.7.4 Opptjeningsperioden

Oslo kommune støtter ikke forslaget om en opptjeningsperiode på tre år, da dette er for lang tid. En opptjeningsperiode på tre år vil medføre at selv mindre overtredelser av alkoholoven etter hvert vil føre til en inndragning av bevilling. Den preventive effekten vil også forsvinne hvis det skal sanksjoneres på bakgrunn av overtredelser begått tre år tilbake i tid.

Det kan videre være formålstjenlig om det eksplisitt fremkommer av alkoholreglene hvilken betydning prikkene skal få i forbindelse med en søknad om bevilling, jf. siste avsnitt s. 19 punkt 2.7.4. Det fremkommer av notatet at departementet foreslår en maksimal opptjeningstid på tre år for inndragninger. Det bør imidlertid komme eksplisitt til uttrykk at opptjeningstiden på tre år ikke er ment innført som begrensning i vurderingen av overtredelsene etter alkoholoven § 1-7a, § 1-7b og § 1-7c ved en søknadsbehandling.

2.7.5 Minstereaksjon

Oslo kommune støtter minstereaksjon på en ukes inndragning.

2.7.8 Overtredelser som skal tildeles åtte prikker

Oslo kommune støtter antall tildeling av prikker.

2.7.9 Overtredelser som skal tildeles fire prikker

Alternativ a: Skjenking og salg til åpenbart påvirket person og Alternativ b: Brudd på tidsbestemmelsene i §§ 3-7 og 4-4

Oslo kommune anser at forslagene er for strenge, da forslagene legger opp til kun en begrenset muligheten for bruk av skjønn.

2.7.10 Overtredelser som skal tildeles to prikker

Alternativ a: Åpenbart påvirket person/gi adgang til åpenbart påvirket person

Det foreslås at å ha en åpenbart påvirket person i lokalet skal sanksjoneres med to prikker. Oslo kommune anser dette som riktig reaksjon i et "normal-tilfelle". Imidlertid vil det inntreffe skjerpene omstendigheter, og det bør derfor gis anledning til å tildele ytterligere prikker ved slike overtredelser.

Alternativ c: Konsum av medbrakt alkoholholdig drikke

Oslo kommune støtter ikke forslaget om tildeling av to prikker til steder hvor det konsumeres medbrakt alkoholholdig drikke. Det påpekes at det svært sjelden vil være i bevillingshavers interesse å tillate konsum av medbrakt alkohol. Dessuten kan denne type overtredelse gå inn i vurderingen under bestemmelsen om uforsvarlig drift.

2.7.12 Særlige forhold

Det legges i høringsforslaget opp til en adgang for kommunen å nedjustere antall prikker dersom det foreligger "helt spesielle og svært formildende omstendigheter". Etter Oslo kommunes syn er denne adgangen altfor snever. Riktignok er alkoholovens utgangspunkt at bevillingshavere har et objektivt ansvar, men ofte i forbindelse med en overtredelse av alkoholoven vil det inntreffe større eller mindre grad av unnskydelige forhold som gjør at noen overtredelser bør sanksjoneres mildere en "normal-tilfellene". Det påpekes fra departementets side at slike unnskydelige forhold vil oppstå svært sjelden. Etter Oslo kommunes erfaring er ikke dette korrekt. En rigid praktisering av foreslått regelverk med svært begrensede muligheter for saksbehandlere å legge vekt på formildende omstendigheter vil føre til en enorm belastning for kontrollører ute på kontroll når hele saksbehandlingen blir foretatt "på stedet". Dette vil etter Oslo kommunes syn resultere i langt færre rapporter fra landets

kommunale skjenkekontrollører. For at en innføring av et nasjonalt normert regelsett for inndragning og tilhørende fastsatt prikktildelingssystem skal fungere, må det være større adgang til å nedjustere antall prikker.

2.7.13 Saksbehandling

Oslo kommune anbefaler at det settes som et krav at iverksettelse av et inndragningsvedtak effektueres innen fire uker etter inndragning. Det anses som svært formålstjenlig å bestrebe raske reaksjoner, da dette vil ha stor preventiv effekt.

3. Forslag om å øke kravene til kontroll med salgs- og skjenkebevillinger

3.3 Kontroll skal foretas av minst to personer

Oslo kommune støtter ikke et krav om at kontrollen skal gjennomføres med minst to kontrollører skal forskriftsfestes.

Oslo kommune har som hovedregel brukt to kontrollører i mange år. Det sikrer gode observasjoner, har større bevismessig verdi og hever sikkerheten til kontrollørene. Imidlertid gjelder dette kun på regulære skjenkekontroller hvor kontrollenes primære mål er å avdekke brudd på alkohollovgivningen. Oslo kommune gjennomfører flere kontroller hvor en annen kontrolltilnærming er mer hensiktsmessig for å nå alkohollovens formål; det være seg kontroller med fokus på internkontroll eller kontroller med fokus på forebygging og veiledning. I slike tilfeller er det liten grunn til at kontrollen skal gjennomføres med minst to kontrollører.

3.4 Kontrollører skal bestå kunnskapsprøven

Oslo kommune støtter at det innføres krav om at kontrollørene skal bestå tilpasset kunnskapsprøve i alkoholloven.

3.5 Vurdering av om kontroll skal skje i skjenketidens siste timer

Oslo kommune støtter ikke forslaget til krav om sen skjenkekontroll.

Kommune gjennomfører en majoritet av sine skjenkekontroller natt til lørdag og natt til søndag, det er etter Oslo kommunens erfaring da det er størst sjans for at overtredelser av alkoholloven inntreffer og da det er best mulighet for å kontrollere om bevillingshavers rutiner fungerer. Imidlertid gjennomfører Oslo også flere skjenkekontroller natt til mandag, på såkalte bransjekvelder, og på andre evenementer fordelt på ukens øvrige dager. Videre har alle skjenkebevillinger i Oslo fått innvilget skjenketid til etter klokken 23, men det er ikke slik at det gjennomgående skjenkes mest alkohol i skjenketidens siste timer. Et normert krav om tidfesting av kontrollene sammenholdt med bestemmelsen om at hvert sted skal kontrolleres minst en gang i året, vil frata Oslo kommune muligheten til å målstyre kontrollene og gjennomføre kontroller da behovet er størst.

4. Kunnskapsprøven

Departementet foreslår endringer i alkoholforskriften § 5-4 første ledd hvor tiden som settes av til gjennomføring av prøvene etter alkoholloven foreslås øket fra 45 til 60 minutter. Oslo kommune støtter dette forslaget.

Oslo kommune anbefaler at gebyret for gjennomføring av prøver settes til kr 500. Oslo kommune ser det også som hensiktsmessig at det som for omsetningsgebyr, legges inn mulighet for indeksregulering av prøvegebyret uten forutgående forskriftsprosess. En økning av gebyrsatsen bør ta høyde for konsumprisindeksen fra innføring frem til i dag, samt inkludere kostnadsøkningen kommunen har for kjøp av den enkelte prøve. Den foresatte økningen vil ikke dekke økte kostnader som følge av innføringen av elektroniske prøvetaking. Det bemerkes videre at tidsbruken per prøve økes, hvilket innebærer økt ressursbruk for kommunen til gjennomføring av hver enkelt prøve. Det har også ved overgang til elektroniske prøver vært behov for anskaffelser av PCer og annen tilrettelegging, som har vært kostnadsbelastende. Disse kostnadene er ikke dekket gjennom gebyrer.

5. Forslag om justering av bevillingsgebyrene

Oslo kommune støtter forslaget om innføring av søknadsgebyr, men mener dette bør komme som et tillegg til gjeldende omsetningsgebyr. Omsetningsgebyret tilrådes videreført på dagens nivå. Kommunens kostnadsbilde for behandling av søknader om salgs- og skjenkebevillinger samt kontroller overstiger i dag inntektene kommunen har.

Det er i høringsnotatet vist til søknadsgebyr for nye søknader og eierskifter. Per i dag mottas et stor antall ulike ”typer” søknader; endringer i ledelse, mindre endringer i eierandel, utvidelser (tid, areal), eierskifter og nye bevillinger, tilvirkning og innførsel. Det bør eksplisitt framkomme av endringsforslaget hvilke søknadstyper som vil være omfattet av gebyrplikten.

Oslo kommune opplever videre at det foretas endringer i søknader under søknadsprosess. I enkelte tilfeller slik at eierforhold fullt ut endres i forhold til opprinnelig søknad. I mange saker vil endringer i søknadene generere full vandelsmessig vurdering av nye aktører. Det bør klart framkomme om denne type endring vil generere nytt søknadsgebyr. I enkelte saker fjernes ”kun” person eller rettssubjekt som ikke vurderes å oppfylle vandelskravet til en eierrolle eller rolle i virksomheten. Dette vil ikke medføre en ny vandelsvurdering. I hvilken grad slike endringer vil generere søknadsgebyr bør avklares i forskriften eller forarbeider.

I tillegg bør det også avklares i hvilken grad søknadsgebyret skal refunderes dersom søknaden trekkes etter innsendelse og om søknadsgebyret skal refunderes ved avslag på søknad. Oslo kommune er av den oppfatning at søknadsgebyret ikke bør refunderes ved noen av tilfellene og anbefaler at dette uttrykkes eksplisitt i regelverket.

Med hilsen

Gro Balas
kommunaldirektør

Jan Fredrik Lockert
nærings sjef

[Godkjent og ekspedert elektronisk](#)

Kopi til: Næringssetaten