

GRAM, HAMBRO & GARMAN

ADVOKATFIRMA

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 DEP
0030 Oslo

Ansvarlig advokat:
Morten Garman

Morten Garman (H)
Yngve von Ahnen (H)
Christian Hambro
Tom Carsten Troberg
Christian S. Gjerstrøm
Hans P. Bjerke
Carl J. Hambro
Elisabeth Weme Bjerkestrand
Ralf Sedlmayr (*)
Nicolai Klever
Fredrik Frøshaug
Marius Widme Ohren
Jon Inge Engesmo

Pål Stendal
Kjetil Ranum Johansen
Olav Eriksen

(H) Møterett for Høyesterett
(*) også Rechtsanwalt (D)

Oslo, 15.12.2009
w:\felles\data\ff2009\color
line\alkohollov høringsutkast\ø-
3201338 høringsuttalelse 151209
v2.docx

HØRINGSUTTALELSE - FORSLAG TIL ENDRINGER I ALKOHOLLOVGIVNINGEN

Gram, Hambro & Garman AS har, på vegne av Color Line AS (heretter "CL"), gjennomgått Helse- og omsorgsdepartementets høringsnotat av 23.09.2009 med forslag til endringer i alkohollovgivningen. Høringsnotatet berører en rekke forskjellige temaer i alkohollovgivningen, og CL mener det er nødvendig å presentere noen synspunkter til to av temaene som behandles i høringsnotatet: 1) forslaget om forkortet skjenketid og 2) punktet som drøfter skjenkekontrollørens kompetanse.

Generelt om alkohollovgivningen og CL

CL erkjenner behovet for ivaretagelse av de sentrale hensynene bak alkohollovgivningen, og at det må gjelde begrensninger i forbrukernes tilgang til alkohol. Kommentarene nedenfor skal ikke anses som et innspill i den generelle alkoholpolitiske debatt, men ønskes heller tatt til inntekt for å innregulere enkelte unntak der slik regulering støttes av viktige hensyn.

CL driver utenriks sjøfart med passasjerer. Næringsgruppen har helt særegne problemstillinger og utfordringer, som skiller seg vesentlig fra utfordringene for vanlige skjenkesteder i Norge. Konsekvensene for CLs drift kan bli omfattende og alvorlige dersom departementet regulerer CLs drift fullt ut likt med øvrige salgs- og skjenkesteder på land i Norge. Dette faktum krever at lovgiver

åpner for å rette oppmerksomhet mot til dels andre hensyn enn hva som gjelder øvrige aktører på markedet for alkoholsalg og alkoholskjenking.

De trekkene som er særpreget for utenriks sjøfart med passasjerer kan tredeles i 1) konkurranse med utenlandske aktører, 2) alkoholservering innenfor egenkontrollerte og fysisk avgrensede områder og 3) den samfunnsmessige betydningen for Norge.

1) Samtlige aktører i CLs næringsgruppe utøver sin virksomhet i konkurranse med internasjonale aktører. Konkurrentene er underlagt alkohollovgevingsregimer i forskjellige land, og CLs drift og overlevelse er blant annet avhengig av at regelverkene ikke blir så ulike at konkurrentenes omsetningsfortrinn for salg av alkohol blir for stor. Hvilket omfang omsetningsfortrinnet får beror blant annet på hvorvidt lovgiver anerkjenner og innregulerer forskjellene mellom CL og øvrige innehavere av salgs- og skjenkebevillinger i Norge under utarbeidelsen av alkohollovgivningen. Departementet erkjenner at forslaget om å forkorte de maksimalt tillatte skjenketidene ”må antas å ha negative konsekvenser for næringen”. Videre skriver departementet at lovforslaget vil medføre ”mer like vilkår for næringen på tvert av kommunegrensene”. Dette argumentet er reelt for salgs- og skjenkesteder på land, men ikke for virksomheter som konkurrerer internasjonalt. Departementets erkjennelse sammenholdt med punktene nedenfor tilsier et klart behov for at lovgiver utformer unntak fra enkelte av høringsnotatets forslag.

2) Videre skiller virksomhetene for aktører i CLs næringsgruppe seg i vesentlig grad fra øvrige innehavere av salgs- og skjenkebevilgning i Norge ved at salget og serveringen foregår på et lukket skip. Det avgrenser bevegelsesfriheten til konsumentene, og farene for trafikk- og voldssituasjoner tilknyttet alkohol. Det avgrensede området tilrettelegger for et velfungerende og håndterlig kontroll- og sikkerhetsopplegg, som fullt ut finansieres av CL. CLs sikkerhetsopplegg bistås ikke av norsk politi, slik tilfellet i realiteten er for øvrige innehavere av salgs- og skjenkebevillinger i Norge. Det avgrensede området medfører at CL ikke har de problemene og utfordringene som departementet begrunner enkelte av lovendringsforslagene i høringsnotatet med.

3) Til sist har myndighetene flere ganger anerkjent at CL spiller en viktig samfunnsmessig og næringsøkonomisk rolle. CL frakter hvert år anslagsvis 4 millioner personer fra kontinentet til og fra Norge, hvorav om lag halvparten er utenlandske gjester. Selskapet transporterer om lag 900 000 personbiler og 170 000 trailere hvert år. Dette utgjør en merkbar andel av turistene som kommer til landet. Primært nyter havnebyene Oslo, Sandefjord og Kristiansand godt av turismestrømmen som

ankommer byene hver dag, men også øvrige deler av landet drar fordeler av turisttransporten. Konsekvensene av at CL ikke kan konkurrere på likest mulig vilkår med sine konkurrenter, har derfor virkninger utover CLs egen omsetning og fremtid. Det er i norsk næringslivs interesse at lovgiver utformer alkohollovgivningen slik at det er mulig å drive utenriks sjøfart av passasjerer med norsk havn på en konkurransedyktig måte.

Med dette som bakteppe, ønsker vi å knytte følgende bemerkninger til forslaget om forkorting av maksimal tillatte skjenketider og til drøftelsen av skjenkekontrollørens reaksjonskompetanse i forbindelse med kontroll.

Maksimaltider for skjenking av alkoholholdig drikk

Helse- og omsorgsdepartementet har foreslått å forkorte skjenketidene for alkoholholdig drikk. Etter dagens regelverk har bevillingsmyndighetene retningslinjer for normaltider og maksimaltider for skjenking av alkoholholdig drikk. Høringsnotatets forslag innebærer en forkorting av maksimaltiden, slik at bevilling for skjenking av alkoholholdig drikk i samtlige alkoholklasser maksimalt skal kunne gis frem til kl 02:00.

Departementet begrunner forslaget med et ønske om å begrense tilgjengeligheten til alkohol, slik at de negative virkningene av alkoholkonsum blir mindre. De viktigste negative virkningene angis på høringsnotatets side 9. Vi ønsker å belyse at disse virkningene til dels er forskjellige for salg og skjenking på land og på cruise- og transportskip.

I høringsnotatet fremheves problemer med alkoholrelatert vold som en konsekvens av for enkel tilgang til alkohol. CL opplever at disse utfordringene er relativt enkle å håndtere om bord. Securitas er engasjert til å opprettholde ro og orden på skipene, og det befinner seg til enhver tid vakter fra Securitas på CLs skip. Vaktpersonalet utøver både en preventiv rolle og en aktiv rolle. På grunn av den preventive effekten er det erfaringsmessig sjelden nødvendig for Securitas å foreta konkrete grep for å forhindre voldssituasjoner, men vaktseksjonene og CL har i samarbeid også gode rutiner for å håndtere slike situasjoner. Den godt innarbeidede kontrolleringen av skjenkeområdene på skipene tilsier at voldsutfordringene er meget begrenset på skipene. Utfordringene med alkoholrelaterte voldssituasjoner skiller seg i stor grad fra forholdene på land. Der har politiet relativt store områder å kontrollere, samtidig som salgs- og skjenkestedenes ansatte mister kontroll straks forbrukerne forlater salgs- og skjenkeområdene. Behovet for regulering av alkohollovgivningen av hensyn til utfordringer med alkohol og vold er følgelig vidt forskjellig for

virksomheter som driver utenriks sjøfart med passasjerer og salgs- og skjenkesteder på land. Dette reiser behov for egen regulering for førstnevnte.

Høringsnotatet fremhever omfanget av trafikkulykker tilknyttet alkohol som et argument for forkorting av maksimalt tillatt skjenketid. Hensynet til å forhindre slike ulykker stiller seg også annerledes for CL og utenriks sjøfart med passasjerer sammenlignet med øvrige salgs- og skjenkesteder på land. Bilene som fraktes på skipene er parkert på en slik måte at de ikke kan benyttes mens skipene er i bevegelse og alkohol serveres. Det er av sikkerhetsmessige årsaker for øvrig ikke tillatt for reisende å befinne seg på bildekkene under reisen. CL og næringen for utenriks sjøfart med passasjerer har følgelig ingen problemer med trafikkulykker tilknyttet alkohol. Dette reiser på nytt behovet for særskilt regulering, som kan utformes i forbindelse med denne gjennomgangen av alkohollovgivningen.

Departementet problematiserer at bevillingsmyndighetene ofte tildeler bevillinger, som bare er begrenset av de forskriftsmessig angitte maksimaltidene, fremfor å tildele skjenkebevilling etter regelverkets normaltider. Maksimaltiden fremstår dermed i større grad som det vanlige, og departementet er negativt til denne utviklingen. Ved å forkorte tillatt maksimaltid ønsker departementet å pålegge bevillingsmyndighetene å begrense skjenkebevillingenes omfang. Forslaget er følgelig en reaksjon på at systemet med differensiering av normaltider og maksimaltider uthules av bevillingsmyndighetene.

Det må være en målsetning for lovgiver at forbudene og begrensningene i regelverket er forholdsmessig proporsjonale med de målsetninger man ønsker å oppnå, og at regelverket ikke blir unødvendig inngripende overfor bevillingshaverne. Vi mener departementets hensikt med endringsforslaget kan oppnås med mindre inngripende tiltak. Departementet kan velge å veilede tildelere av bevillinger til å differensiere i praksisen for bruk av normaltider og maksimaltider. Vi mener det er hensiktsmessig å vurdere introduksjon av et tredelt system for bevillingstidspunkter: normaltid (kl 12:00), maksimaltid (kl 02:00) og utvidet maksimaltid (kl 03:00). De to første kategoriene kan praktiseres som tidligere, mens utvidet maksimaltid kun tildeles dersom det foreligger en særskilt begrunnelse. Et slikt forslag ivaretar de ønskede målsetningene på en forholdsmessig proporsjonalt god måte, det åpner for fleksibilitet der det anses nødvendig, og det sikrer at myndighetene på det lokale planet opprettholder størst mulig grad av valgmulighet.

Vi mener departementet må konkludere med at det er store forskjeller mellom skjenkesteder på skip og skjenkesteder på land. Av hensyn til konkurransesituasjonen for passasjerskip som driver utenriks sjøfart er det derfor behov for særregulering i endringsforslagene for denne næringsgruppen.

Kontroll- og reaksjonsbestemmelsene

Helse- og omsorgsdepartementet har bedt om høringsinstansenes tilbakemelding på hensiktsmessigheten av å innføre en prøveordning for utvidet kompetanse for skjenkekontrollører. Prøveordningen er foreslått som et treårig prosjekt på frivillig basis, og vil bare gjelde kontroll av kommunale skjenkebevillinger. Hensikten er å kunne reagere mer effektivt mot brudd på bestemmelser som har særlig sammenheng med alkohollovens formål.

CL og næringsgruppen utenriks sjøfart med passasjerer vil i relativt ubetydelig grad merke konsekvensene av en slik prøveordning ettersom kommunale bevillinger bare gjelder mens skipene ligger ved kai. Departementet åpner imidlertid for en utvidelse av ordningen etter en treårig prøvetid. Vi mener derfor det er nødvendig å kommentere ordningen allerede nå, og at man for debattens skyld bør forutsette en utvidelse av en permanent og utvidet ordning. Først vil vi kommentere høringsnotatet generelt, og deretter vil vi presentere noen synspunkter som gjelder CLs næringsgruppe spesielt.

Departementet skriver at "umiddelbar inndragning av bevilling på grunnlag av vedtak fattet av kontrollør er en alvorlig reaksjonsform". Ordningen ønskes praktisert slik at inndragningskompetansen skal begrenses til forhold som departementet anser som brudd på de sentrale reglene i alkoholloven. Dette krever nødvendigvis at skjenkekontrolløren på stedet bedømmer situasjonen målt mot lovens formål og utøver et visst skjønn. Problemet er at en umiddelbar inndragning av bevilling medfører en klar nedprioritering av sentrale rettssikkerhetsgarantier. Departementet har selv erkjent at forslaget innebærer en utfordring med hensyn til kontradiksjon, men vi mener ordningen også vil kunne medføre brudd på prinsippet om forholdsmessighet.

Forslaget innebærer at skjenkekontrollørene gis kompetanse til å foreta strakstiltak mot lovbrudd. Slik kompetanse er allerede gitt politiet i alkoholloven og til kontrollører for oppfyllelse av serveringsloven og matloven. En gjennomgang av disses kompetanse til å foreta strakstiltak, sammenholdt med høringsnotatets forslag, belyser viktige forskjeller. Politiet kan i følge

alkoholloven stenge et salgs- eller skjenkested dersom det foreligger en alvorlig situasjon som ikke kan avhjelpest uten at bevillingsstedet stenges. Det er også et vilkår at vedtak om inndragning av salgs- eller skjenkebevillingen ikke kan vente. Politiet kan ikke stenge et salgs- eller skjenkested for lengre tidsrom enn to dager. Totalt sett må det sies at politiets kompetanse er innskrenket til de aller mest alvorlige tilfellene, og det er tydelig at kompetansens begrensninger er utformet etter prinsippet om forholdsmessighet mellom lovbruddet og sanksjonene. Serveringsloven og matloven er også underlagt strengt regelverk for umiddelbar stengning ved kontroll. Det følger av serveringsloven at strakstiltak ikke kan foretas uten forutgående varsel, og på den måten er de lovfestede og ulovfestede rettssikkerhetsgarantier ivaretatt i best mulig grad. I matloven kan stenging og virksomhetskarantene bare ilegges dersom det foreligger fare for helseskadelige næringsmidler, dyrs eller planters helse eller fare for miljøskade, altså særlig alvorlige tilfeller. Vår forståelse av høringsnotatets prøveordning er at skjenkekontrollørene gis en sanksjonskompetanse som kan utøves ved mindre alvorlige lovbrudd enn tilsvarende kompetanse tildelt politiet. Det må reises spørsmål ved hvorvidt departementet har fremvist brudd på alkoholloven, som er av en slik alvorlig grad at det er nødvendig å gi skjenkekontrollørene denne rollen. De fleste lovbrudd i sammenheng med alkohollovens formål vil kunne avverges med mindre inngripende midler, for eksempel ved å bortvise personer som ikke oppfyller alkohollovens aldersgrenser eller som er overstadig berusede. Vi mener departementets forslag til prøveordning ikke ivaretar nødvendig rettssikkerhet og at skjenkekontrollørenes foreslåtte sanksjonskompetanse ikke ivaretar departementets målsetninger i tråd med prinsippet om forholdsmessighet.

Vi har allerede beskrevet flere forhold som viser at CL og aktørene innenfor samme næringsgruppe utøver sin virksomhet under andre betingelser og med andre utfordringer enn hva som gjelder øvrige salgs- og skjenkesteder på land. Disse forskjellene gjør seg også gjeldende i en vurdering av inndragning av salgs- og skjenkebevilling. Generelt er det klart at inndragningsvurderinger for alle salg- og skjenkesteder er omfattende. I utgangspunktet må det i alle tilfeller legges vekt på type overtredelse, overtredelsens grovhet, hvorvidt bevillingshaver kan klandres for overtredelsen, hvilke opprettingstiltak som er foretatt og tidligere praktisering av bevillingen, jfr. høringsnotatet side 13. Oppregningen er ikke uttømmende, og det er i prinsippet ingen begrensninger for hva som kan vektlegges. En inndragningsvurdering knyttet til aktører i CLs næringsgruppe vil i tillegg måtte omfatte de særskilte hensyn for drift og internkontroll samt internasjonal konkurranse og næringsgruppens særegne næringsøkonomiske og samfunnsmessige rolle i Norge. Til sist kommer at passasjerene har bestilt reiser på forhånd på bakgrunn av en presentasjon av skipenes totale tilbud. En vesentlig endring i reisebetingelsene har betydning utover omsetningen for det enkelte


skjenkestedet og den enkelte inndragningsperiode. Til sammen er det klart at en vurdering av inndragning av skjenkebevillingen for et skip krever en grundig, tidkrevende, kvalifisert og dokumenterbar vurdering. Det er tvilsomt om en skjenkekontrollør vil kunne foreta denne vurderingen på en tilfredsstillende måte i forbindelse med en kontroll. Vi mener prosessens kompleksitet reiser større krav til oppfyllelse av prinsippet om kontradiksjon.

Det er vår oppfatning at departementet ikke har presentert et tilstrekkelig godt behov for å nedprioritere sentrale rettssikkerhetsprinsipper til å innføre den skisserte prøveordningen. Sekundært er det vår oppfatning at en vurdering av inndragning av skjenkebevilling for et skip i utenriks sjøfart med passasjerer er for vanskelig til å skulle foretas av en skjenkekontrollør i forbindelse med en kontroll.

Vi ber om å bli holdt underrettet om departementets videre behandling av høringsuttalelsene og lovforslagene.

Med vennlig hilsen

GRAM, HAMBRO & GARMAN



Fredrik Frøshatg

advokat