



Utvallsak nr.	Utval	Møtedato
98/09	Formannskapet	05.11.2009
107/09	Kommunestyret	26.11.2009

Høyring - forslag til endringar i alkohollova

Saksdokument ikkje vedlagt:

Høyringsnotat av 23.sept.2009 Forslag til endringer i alkoholovgivning – Helse- og omsorgsdepartementet.

Høyringsnotatet med vedlegg er tilgjengeleg på:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/hoeringer.html?id=1904>

Samandrag

Høyringsnotatet inneheld:

- Forslag om at alkohollova sine **maksimaltider for skjenking blir innskrenka med ein time**
- Opne **for sal i eiga verksemd av eigenprodusert alkoholhaldig drikk** som inneheld inntil 4.7 volumprosent alkohol.
- **Endringar i auksjonsforbodet** blir tilrådd som følgje av det er behov for å tilretteleggje for lovlege kanalar for omsetning av allereie omsett alkoholhaldig drikk. Det blir difor tilrådd av alkoholhaldig drikk kan bli auksjonert bort mellom private i regi av Vinmonopolet.
- Utviklinga generelt og fleire konkrete saker gjerd det **naudsynt å vurdere høve for raskare og strengare reaksjon når brot på sals- og skjenkeløyve blir avdekket ved kontroll.**
- Ei rekkje **mindre endringar** i alkoholovgjevinga.

Høyringsfristen er 23.desember 2009.

Saksutgreiing:

Saka går til innstilling i formannskapet
Saka skal avgjerast endeleg i kommunestyret.

1 Maksimaltider for skjenking av alkoholhaldig drikk

Gjeldande rett gir kommunane fridom til sjølv å utforme ein lokalt tilpassa alkoholpolitikk innan alkohollova sine rammer. Alkohollova § 4-4 oppstillar følgjande tidsavgrensingar for skjenking av alkoholhaldig drikk:

Normaltid

Alkoholhaldig drikk med 22 volumprosent alkohol eller meir: frå kl. 1300 til kl. 2400.

Annan alkoholhaldig drikk: frå kl. 0800 til kl. 0100.

Maksimaltid

Alkoholhaldig drikk med 22 volumprosent alkohol eller meir: frå kl. 1300 til kl. 0300.

Annan alkoholhaldig drikk: frå kl. 0600 til kl. 0300.

Kommunane står fritt til å utvide skjenketidene ut over normaltida, men innanfor den absolutte skjenketida. Vidare står kommunane fritt til å fastsette ei kortare skjenketid. Innføring av lovfesta maksimaltid for skjenking vart vedteke i 1997 på bakgrunn av stadig lengre opnings- og skjenketider.

Kommunale skjenketider kan bli gitt for opptil 4 år av gongen, og alle skjenkeløyve utløper seinast 30.juni året etter at nytt kommunestyre tiltretr. Slik får til ei kvar tid sittande kommunestyre høve til å utforme ein lokal alkoholpolitikk.

Departementet rår til at alkohollova sine **maksimaltider for skjenking av alkoholhaldig drikk blir innskrenka med ein time**, slik at skjenking av alkoholhaldig drikk i gruppe 3 blir forbode mellom kl. 0200 og kl. 1300. Skjenking av annan alkoholhaldig drikk blir forbode mellom kl. 0200 og kl. 0600.

Bakgrunnen for framlegget er følgjande nasjonale utviklingstrekk:

- aukande alkoholkonsum i landet.
- Sidan 1980 og fram til 2007 har det vore ei tredobling av tal skjenkestader
- I 1985 hadde 28% av skjenkestadene løyve til å skjenke brennevin, øl og vin, mens det gjaldt 82% av dei i 2007.
- Det er blitt mindre vanleg å regulere omsetningen ved å angi ei øvre grense for tal skjenke- og salsstader.
- Mens innskrenkingar i sals- og skjenketider i høve til normaltidene er sjeldne, er det vanleg å utvide skjenketidene. I 2007 hadde om lag 60% av kommunane utvida sals- og skjenketider.
- Alkohol er det rusmidlet som er årsak til mest sosiale og helsemessige skadar. Ifølgje WHO er alkohol den tredje viktigaste risikofaktoren til sjukdom og tidleg død i industrialiserte land.
- Alkohol er involvert i mange trafikkulykker og andre ulykker som inneber alvorlege personskader og dødsfall, og alkoholbruk medfører store kostnader for arbeidslivet
- Ifølgje Sirius viser ei rekkje studier at alkoholrus er ein viktig årsak til en betydeleg andel av valdstilfelle. Internasjonal forskning viser at endringar i skjenketider blir følgd av endringar i valdsomfanget.

Samla har tendensen dei siste åra gått i retning av ein klart meir liberal alkoholpolitikk i kommunane.

Avgrensa tilgjenge av alkoholhaldig drikk førar til avgrensa forbruk og dermed også til ei avgrensing i alkoholrelaterte skadar og problem.

Ei innskrenking av alkohollova sine maksimaltider for skjenking vil vere eit grep som førar til avgrensa tilgong til alkohol.

Dei reduserte skadeverknadene av ei slik lovending kan innebere for den einskilde og for samfunnet, må bli tillagt betydeleg vekt. Kommunane beheld i stor grad sin fridom gjennom høve til å fastsette maksimaltider innanfor dei lovbestemte rammene.

Framlegget vil venteleg ha negative konsekvensar for næringa. På den annen side vil endringa innebere meir like forhold for næringa på tvers av kommunegrensene.

Departementet vil i samband med dette bemerke at løyve til skjenking ikkje er ein rettighet, men at løyveordninga skal vere med å avgrense omsetningen av alkohol, og på denne måten å avgrense skadane bruk av alkohol kan føre til.

2 Kontroll- og reaksjonsbestemmelser

Departementet bed om at høyringsinstansane gir tilbakemelding om det er tenleg å innføre ei mellombels prøveordning, der kontrollørane av kommunale sals- og skjenkeløyve blir gitt kompetanse til å inndra sals- og skjenkeløyve på staden, dersom det blir avdekkja brot på bestemmelser som har særleg samanheng med alkohollova sitt føremål.

Bakgrunn for framlegget er:

- I opptrappingsplan for rusfeltet har regjeringa uttalt at den vil sjå nærare på høve for å effektivisere kontrollen med utøving av sals- og skjenkeløyve, herunder høve for **raskare og strengare reaksjon** ved overskjenking og skjenking og sal til mindreårige.
- Sirius si årlege undersøkingar har vist at kommunane sin kontroll med sals- og skjenkeløyve i liten grad avdekkjer lovbrøt, og at lovbrøt som blir avdekkja sjeldan får konsekvensar.

Gjeldande rett

Alkohollova § 1-1 viser til at reguleringa av innførsel og omsetnad av alkoholhaldig drikk har som mål i størst mogeleg grad å avgrense dei samfunnsmessige og individuelle skadar som alkoholbruk kan innebere.

Løyvesystemet og løyveplikta som følgjer av alkohollova § 1-4 må bli sett i denne samanheng. Løyvesystemet og kontroll av løyve er blant alkohollova sine sentrale tiltak for å avgrense omsetninga av alkohol.

Ved alkoholkontrollen skal det særleg bli fokusert på sals- og skjenketidene, aldersgrensebestemmelsene og at det ikkje skal seljast eller skjenkast til personar som er openberr påverka av rusmidlar, jfr. § 9-4, dvs. overhalding av bestemmelser i kjerneområdet til alkohollova sitt føremål.

Kontrollen kan skje opent eller anonymt.

Alkohollova stillar opp fleire mogelege reaksjonar ved brot på regelverket:

- Avslag på søknad om løyve
- Vedtak om inndragning av løyve
- Tvangsmulkt ved overtreding av reklameregelverket.
- Politiets høve for stenging
- Straffebestemmelser i alkohollov

Samtlege reaksjonar er einskildvedtak i forvaltningslova sin forstand, og dette bidreg til å sikre rettstryggleiken i desse sakene.

I 2007 vart det i landet inndrege tilsaman 35 salsløyve fordelt på 20 kommunar, og i 63 kommunar inndrege tilsaman 153 skjenkeløyve. Av desse skuldast 64 inndragningar skjenking til openberr påvirka person og 20 inndragningar skjenking til mindreårige.

Andre relevante lover

Serveringslova og matlova gir heimel for kontroll/inspeksjon og for å fatte ulike vedtak om tiltak som reaksjon på overtreding av lovverket. Likt med det som er tilfelle etter alkohollova, skal vedtak om reaksjonar (inndragning, stenging m.v.) følgjast av dei rettstryggleiksgarantiar lovfesta og ulovfesta forvaltningsrett og einskildvedtaksformen gir. Unntak frå dette blir berre gjort når særskilte omsyn talar for det, og både serveringslova og matlova gir høve for strakstiltak i einskilde situasjonar.

Etter serveringslova § 18 kan kommunen straks sette eit serveringsløyve ut av kraft inntil vidare, dersom dette er naudsynt for å avverge eller stanse lovbrøt, og det er skjellig grunn til å tru at løyvet vil bli kalt tilbake etter § 19, eller at løyvehavar vil bli frådømt retten til å drive serveringsstaden etter straffelova § 29 nr. 2.

I samsvar med matlova skal det sentrale, regionale eller lokale mattilsynet føre tilsyn og fatte naudsynte vedtak for gjennomføring av bestemmelsene gitt i eller i medhald av lova. Dersom pålegga ikkje blir etterkomne, det er ukjent kven som er ansvarleg eller det som er naudsynt å få gjennomført tiltak raskt, kan tilsynsmyndigheita sjølv gjennomføre tiltak.

Spørsmålet om inndraging av skjenkeløyve på staden

Departementet har vurdert høve for å innføre ei ordning der kommunane blir gitt kompetanse til å delegere mynde til kontrollørane til å inndra løyve på staden, dersom det blir avdekket brot på bestemmelser som har nær samanheng med alkohollova sitt føremål. Ei slik ordning vil kunne gi kommunane eit ekstra virkemiddel i arbeidet med å effektivisere kontrollen og sikre forsvarleg sal og skjenking.

Føremålet vil vere å bidra til effektiv kontroll, utan at det skjer på bekostning av kommunane sin fridom til å føre ein sjølvstendig og lokalt tilpassa alkoholpolitikk. Gjennom ein umiddelbar reaksjon vil alvoret i brot på regelverket bli synleggjort..

På den annen side vil ein slik umiddelbar reaksjon innebere brot med forvaltningsrettens regler om kontradiksjon. Det kan også vere betenkeleg at kontrollørar som ikkje er tilsett i kommunen, skal kunne fatte vedtak om inndragning i dei tilfelle der kommunen engasjerar andre til å utføre kontroll.

Departementet bed om høyringsinstansane si tilbakemelding på om det er ønskeleg at kommunane blir gitt eit meir effektivt sanksjonshøve i form av umiddelbar reaksjon ved overtreding av bestemmelser i alkohollova som har nær samanheng med alkohollova sitt føremål.

Høve for umiddelbar inndragning vil ikkje gjere reaksjonar elles overflødige, men vere eit supplement. Det er eit faktum at tilgang til alkohol er eit av dei viktigaste faktorane for å påvirke skadeomfanget av alkohol.

Ved skjenking til mindreårige, overskjenking m.v. er det eit legitimt behov for å gi klare signal om at slike lovbrøt er alvorlege og uakseptable. På den annen side kan det bli stilt spørsmålsteikn ved om det er umiddelbar fare for liv og helse, eller om det er andre omsyn til stades som rettferdiggjær fråver av einskilde av dei rettstryggleiksgarantiar som forvaltningslova generelt har.

Mynde til å inndra løyve på staden vil føre til at vanlege regler om kontradiksjon må fråvikast.

På denne bakgrunn bør eit eventuelt høve til å fatte vedtak om straksreaksjon ved overtreding av alkohollovas bestemmelser om overskjenking, sal og skjenking til mindreårige mv. etter departementet sitt syn blir utforma slik at den i størst mogeleg grad ivaretek dei rettstryggleiksgarantiar som forvaltningslova sine bestemmelser om einskildvedtak gir og berre i den grad det er naudsynt.

For å effektivisere kontrollen og sikre etterleving av regelverket kan kommunane bli gitt høve til å gi sals- og skjenkekontrollørane mynde til umiddelbar inndragning av løyve. Departementet går ut frå at det i tilfelle vil vere tenleg med ei frivillig forsøksordning med varigheit på t.d. tre år. Ein kan tenkje seg at kommunar som ønsker å prøve ut ei slik ordning, må søke og få godkjenning frå Helsedirektoratet.

Reglane om kontrollørar sin inndragningsmynde bør etter departementets syn bli fastsett i forskrift, og inneheld detaljerte bestemmelser om saksbehandling.

Dersom ei slik ordning blir mellombels, framstår det som tenleg med forskriftsregulering. Utfyllande regler om kontroll av sals- og skjenkestader er gitt i alkoholforskrifta, også dette tilseier at ei eventuell inndragingsmyndigheit for kontrollørane blir forskriftsfesta.

Ei mellombels ordning må bli evaluert. Dersom ei slik ordning fungerer tilfredsstillande og bidreg til ein effektivisert kontroll, kan forskrifta bli fastsett permanent.

Departementet meiner at det bør bli gitt utfyllande bestemmelser om slik mellombels inndragning. Omsynet til skjenkestadene si rettstryggleik og ønsket om å gjere regelverket så oversiktleg som mogeleg tilseier ei meir detaljert regulering. Heimel kan tenkjast å bli teke inn i alkohollova § 1-8 første ledd.

I forskrifta kan kommunane få høve til å søkje Helsedirektoratet om å få gi kompetanse til kontrollørane til å fatte vedtak om umiddelbar inndragning av kommunal løyve til skjenking og sal av alkoholhaldig drikk ved overtreding av sentrale bestemmelser i alkohollova.

Departementet ser at det kan vere naudsynt å leggje til grunn at kontrollørane er tilstrekkeleg kvalifisert til å fatte slike vedtak, ut over dei krav alkohollova i dag stillar til opplæring av kontrollørar. Umiddelbare vedtak vil innebere at einskilde av forvaltningslova sine bestemmelser om einskildvedtak må fråvikast. Det er difor avgjerande at kommunen stadfestar vedtaka innan rimeleg tid.

Departementet går ut frå at det vil vere tenleg at ordninga er frivillig, det vil seie at kommunane sjølv må vurdere om det er behov for ei slik kompetansetildeling til kontrollørane. Ei slik frivilligheit er i samsvar med kommunane sin fridom på det alkoholpolitiske området, og opnar for å vurdere kontroll og inndraging ut frå lokale forhold. For å leggje til rette for evaluering av ordninga rår departementet til at kommunar som deltek i ordninga, skal ha rapporteringsplikt og plikt til å gi opplysningar til Helsedirektoratet.

Etter departementet sitt syn vil det ikkje vere tenleg å påleggje ein kontrollør plikt til å fatte umiddelbart vedtak. Kontrollørar som er gitt mynde til å påleggje ein kontrollør vedtak, vil difor alternativt kunne avgi kontrollrapport til kommunen, som på vanleg måte vil måtte vurdere om dei dokumenterte overtredingane av alkohollova er av ein slik art at inndragingsvedtak skal fattast. Både alminnelege løyve og løyve gitt for eit einskild bestemt høve, løyve gitt for ein bestemt del av året og ambulerande løyve bør bli omfatta av ordninga.

Fordi høve for å gi ein umiddelbar inndragningsmyndigheit til kontrollørar får betydning for m.a. løyvehavars kontradiksjon, og kan bidra til at avgjerda ikkje har same nærleik til lokale alkoholpolitiske omsyn som alminnelege inndragningsvedtak, er det departementet sitt syn at vedtak fatta av kontrollørar bør bli behandla på ny av kommunen etter dagens regelverk, og at slik behandling må skje innan rimeleg tid. Kommunen vil kunne stadfeste, utvide eller forkorte lengda på inndraginga. Dette vil bidra til å oppretthalde kommunens fridom til å utforme ein lokal alkoholpolitikk, sørge for å oppretthalde kommunane som ansvarleg mynde ved at dei må vurdere saka og gi kommunane høve til å vurdere om overtredingane – evt. saman med andre overtredingar t.d. av skatte- og avgiftslovgjevinga – er av ein slik art at det er behov for ytterlegare reaksjon.

Vidare tilseier kontradiksjonsretten at det bør bli gjort ei ny vurdering av saka etter at løyvehavar har fått tilstrekkeleg høve til å uttale seg.

Departementet bed om høyringsinstansane sitt syn på kva som vil vere "innan rimeleg tid".

Etter departementet sitt syn bør tidsperspektivet på den eine siden gi kommunane tilstrekkeleg tid til å førebu og behandle saka. På den annen side viser departementet til at dersom kontrollørane skal bli gitt høve til å fatte vedtak om inndraging for heile perioden det tek for kommunestyret å behandle saka, tilseier løyvehavars rettigheter, herunder kontradiksjon, at det ikkje tek for lang tid frå det er fatta vedtak til endeleg behandling av saka skjer.

Etter forvaltningslova § 16 tredje ledd, bokstav a kan varsel om vedtak bli unnlete, dersom slik varsling ikkje er praktisk mogeleg, eller vil medføre fare for at vedtaket ikkje kan bli gjennomført. Dette vil vere tilfelle ved umiddelbart vedtak om inndraging, gjort av kontrollarar. På den annen side er det departementet sitt syn at representant for løyvehavar, typisk styrar eller avløyssar, må bli kontakta av kontrollørane under eller etter endt kontroll, og få høve til å gi umiddelbar kommentar til kontrollørane sitt funn. Desse kommentarane må bli vurdert av kontrollørane før vedtaket blir fatta.

Det følgjer av forvaltningslova § 23 at eit einskildvedtak skal vere skriftleg om ikkje dette av praktiske grunnar vil vere særleg byrdefullt for forvaltningsorganet. Det er departementet sitt syn at kravet om skriftelegheit bør bli overhalde.

Einskildvedtak kan påklagast. Slik departementet ser det, vil kommunens høve til å gi slik vedtaksmynde til kontrollørane innebere at kontrolløren, dersom vedkomande har fatta vedtak om slik inndraging av løyve, må bli sidestilt med organet kontrolløren fattar vedtak etter fullmakt frå.

Kommunen må ved si behandling av saka vurdere kontrollørens vedtak. Etter departementet sitt syn kan klage som hovudregel ikkje bli gitt oppsittande verknad – det ville undergrave hensikten med ordninga. Ein eventuell klage til fylkesmannen må avvenda kommunens vedtak.

Det kan tenkjast at kontrollørens vedtak ikkje blir stadfesta, at det blir endra til løyvehavars fordel, eller at kontrollørens vedtak ikkje er rettmessig. I slike tilfelle kan ein stille spørsmål ved om kommunen har **erstatningsansvar** for ei eventuelt tapt inntekt som følge av at eit sals- eller skjenkestad har fått av inndragningen. Rettsteori på området synast **uavklart** når det gjeld det offentlege sitt erstatningsansvar, både når det gjeld eit eventuelt arbeidsgjevaransvar og eit objektivt erstatningsansvar. Det som synast klart er at det offentlege kan bli erstatningsansvarleg ved rettsstridige vedtak. Dersom ein mister eit løyve fordi det er teke utanforliggjande omsyn, kan dette føre til erstatningsansvar.

Det synast uklart i kva grad det offentlege kan få arbeidsgjevaransvar, fordi den som utøver myndigheita ofte blir sidestilt med organ, som vedkomande utøver mynde på vegne av. Utgangspunktet for den fornya behandlinga er at dei alminnelege bestemmelsene i forvaltningslova med dei presiseringar som er gjort i alkohollova og alkoholforskrifta, gjeld. Løyvehavar blir varsla om kommunens fornya behandling og blir gitt ei frist for å uttale seg.

Departementet rår til at ei slik mellombels ordning bør bli prøvd ut i tre år. Dersom departementet ser at forskrifta har den ønska verknad, vil det kunne rår til at ordninga blir vedteke på nytt utan tidsavgrensa varigheit innan utløpet av dei tre åra.

3 Lokale produsenter av alkoholhaldige drikkevarar

Gjeldane rett når det gjeld produksjon av alkoholhaldig drikk er slik

Alminneleg tilvirkningsløyve, jfr. alkohollova § 6-1

Tilvirkningsløyve blir gitt av staten ved Helsedirektoratet. Løyve kan bli gitt dersom vilkåra er oppfylt. Løyve kan omfatte alkoholhaldig drikk som ikkje er brennevin, eller all alkoholhaldig drikk. Løyvet gir rett til engrossal av dei produserte varene. Løyve blir gitt inntil vidare.

Utvida skjenkeløyve, jfr. alkohollova § 4-2

Rett til tilvirkning som utviding av skjenkeløyve blir gitt av kommunen. Det er opp til kommunen å vurdere om det er ønskeleg å gi slikt løyve, dersom vilkåra er oppfylt. Løyvet kan omfatte alkoholhaldig drikk som ikkje er brennevin. Løyve gir rett til skjenking i eiga verksemd. Løyvet blir gitt for maks. 4 år.

Departementet rår til ei ny og forenkla ordning for tilvirkning av alkoholhaldig drikk som inneheld inntil 4.7 volumprosent alkohol for sal i eiga verksemd.

Hovudmomenta i forslaget er:

- Kommunen kan etter ei skjønsmessig vurdering utvide eit salsløyve til også å omfatte tilvirkning av drikk som inneheld inntil 4.7 volumprosent alkohol for sal i eiga verksemd.
- Utvidinga kan skje samstundes med at salsløyve blir gitt eller på eit seinare tidspunkt
- Det blir opna for samproduksjon der same løyvehavar har både salsløyve utvida til å omfatte tilvirkning for sal i eiga verksemd og skjenkeløyve utvida til å omfatte tilvirkning for skjenking i eiga verksemd.
- Det blir ikkje tilrådd særskilt løyvegebyr knytt til ordninga.

Forslaget inneber eit avgrensa unntak frå alkohollova kap. 6, som bestemmer at all tilvirkning av alkohol, med unntak av tilvirkning av øl og vin til eiga bruk, krev statleg tilvirkningsløyve.

Forslaget avspeglar dei allereie eksisterande ordningane med utvida skjenkeløyve med rett til import eller tilvirkning for skjenking i eiga verksemd, og utvida salsløyve med rett til import eller tilvirkning for sal i eiga verksemd, sjå ot.prp.nr. 42 (2001 – 2002).

Departementet rår til at hovudregelen for verksemder som driv med tilvirkning av alkoholhaldig drikk er og vil framleis vere det statlege tilvirkningsløyvet. Dette gjeld sjølv om løyvehavar også driv ein salsstad.

Departementet rår til ein bestemmelse som seier at ei utviding av løyve etter § 4-2 tredje ledd berre kan bli gitt, dersom tilvirkning vil skje ved ein skjenkestad og dersom tilvirkninga inngår som del av denne stadens heilskapelege tilbod og karakter. Dette tilsvarar ordninga for utvida skjenkeløyve.

Ordninga er ikkje meint å omfatte barar/restauranter der ein løyvehavar ønsker å starte produksjon av alkoholhaldig drikk, og dermed tilby eige "brygg" som ein kuriositet, utan at dette inngår i eit breiare og meir samansett serveringstilbod.

Departementet rår til at utvidinga skal bli knytt til det same lokale som salsløyvet, jfr.alkohollova § 3-1 annet ledd, tredje punktum. Tilvirkning etter den tilrådde ordninga kan difor berre skje i tilvirkningslokale som ligg i same lokaler eller i naturleg forbinding med salsstaden, som typisk kjeller eller eige bryggarhus på ein gard.

Departementet bed om høyringsinstansane sitt syn på om det bør vere særskilte krav for å ivareta dei utfordringarein slik løyvekombinasjon vil medføre for kontrollmyndigheita.

I § 4-2 femte ledd er det slått fast at dette ikkje kan knyttast både statleg tilvirkningsløyve og kommunal tilvirkningsløyve til same produksjonsanlegg. Departementet legg til grunn at denne bestemmelsen ikkje hindrar at kommunal tilvirkningsløyve blir gitt etter den

eksisterande ordninga med løyve knytt til skjenkeløyve og kommunal tilvirkningsløyve knytt til salsløyve vil kunne bli knytt til same produksjonsanlegg.

Bakgrunnen for saka er at i Innst.S.nr. 184 (2006-2007), jfr. dok.8, ber komiteens fleirtal departementet om "å vurdere endringer i alkoholloven der salg av egenproduserte produkter som inneheld inntil 4.7 volumprosent kan selges i kraft av utvidet detaljomsetningsbevilling i tilknytning til produksjonsstedet på bestemte vilkår, og komme tilbake til Stortinget med eventuelle lovendringsforslag."

Forslagsstillarane framholdt at det dei siste åra har vakse fram ei brei politisk forståing for at satsing på lokal produksjon av mat og drikke basert på lokale råvarar vil vere ein viktig og avgjerande bidragsytar for framtida for norsk landbruk, reiselivsnæringa og ikkje minst for levande og aktive bygdesamfunn i heile landet. Forslagsstillarane framhaldt vidare at det er store utfordringar for lokale produsentar i å få produkta sine omsett gjennom dei omsetningsledd som alkohollova i dag opnar for.

4 Endringar i forbodet mot auksjon for alkoholhaldig drikk

Alkohollova § 8-6 set forbod mot bruk av alkoholhaldig drikk som gevinst eller premie. Første ledd slår fast at det er forbode å auksjonere bort eller bruke alkoholhaldig drikk som gevinst eller premie og å la dette skje. Forbodet gjeld også mellom næringsdrivande.

Departementet rår til å unnta auksjonar mellom næringsdrivande (løyvehavarar, importørar og grossister) frå forbodet, og at auksjon mellom desse blir tillatt. Vidare rår departementet til at AS Vinmonopolet blir gitt rett til å avhalde auksjon av alkoholhaldig drikk for private.

Departementet ser det som viktig at omsetning av alkoholhaldig drikk skjer i lovlege former, fordi dette er ein føresetnad for å sikre forsvarleg omsetning. Samstundes ser departementet at det kan vere behov for å opne for at næringsdrivande kan omsette allereie omsett alkohol, t.d. i samband med konkurs, omlegging av drift m.v.

Auksjonar mellom næringsdrivande knytt til omsetningen av alkoholhaldig drikk som allereie er underlagt omsetningsavgrensingane elles. Det vil ved auksjon mellom næringsdrivande vere tale om alkoholhaldig drikk som det er betalt avgift for, og som må bli omsett mellom partar i næringa. Med andre ord vil det ikkje vere same omsyn som gjer seg gjeldande som ved auksjon der privatperson er part, anten ved å stå for salet eller ved å kjøpe, der m.a.reglane om sosial kontroll og reklameforbodet tilseier at ei slik ordning ikkje er ønskeleg.

Departementet rår difor til å oppheve forbodet mot auksjonar mellom næringsdrivande.

Departementet understrekar at det ikkje vil vere høve til å auksjonere bort alkoholhaldig drikk til forbrukar, samt at auksjonen ikkje kan bli avhalde av private eller utanforståande. Innehavaren av den alkoholhaldige drikken må sjølv sørge for auksjonen, noko som inneber at andre, t.d. auksjonshus m.m., ikkje kan arrangere auksjonen. Vidare pliktar innehavaren å

overhalde alkohollova sine reklamebestemmelser, slik at berre informasjon til andre løyvehavarar og grossistar vil vere tillatt.

Forslaget inneber at AS Vinmonopolet blir gitt høve til å besørge auksjon av alkoholhaldig drikk i gruppe 2 og 3 på vegne av private.

5 Gebyr

Etter alkohollova blir gebyr krevd knytt til sals-, skjenke- og tilvirkningsløyve. Gebyra skal gjenspegle dei totale utgiftene til behandling av og kontroll med løyva.

Gjeldande rett er at krav om betaling av gebyr ved sals- og skjenkeløyve er heimla i alkohollova § 7-1. Gebyra skal betalast årleg og bereknast i forhold til forventa mengde omsett alkoholhaldig drikk.

Departementet rår til at minimumsgebyrene og gebyret for ambulerande løyve aukast, berekna med utkongspunkt i auken i konsumprisindeksen frå 2004 til 2008. Det vil seie at minimumsgebyret for sal blir auka frå kr. 1200 til kr. 1300, og at minimumsgebyret for skjenking aukast frå kr. 3500 til kr. 3800. Løyvegebyret for ambulerande løyve blir auka frå kr. 250 til kr. 270.

Gebyr ved tilvirkningsløyve blir auka tilsvarande auke i same konsumprisindeksberekning som nemnd i avsnittet ovanfor.

Departementet er av den oppfatning at det ikkje bør bli fastsett i forskrift at gebyra skal oppjusterast i samsvar med auken i konsumprisindeksen.

Departementet vil framover leggje opp til ei meir jamnleg justering av gebyra i samsvar med endringar i konsumprisindeksen. I tillegg vil det bli gjort ei meir detaljert berekning og vurdering av gebyrsatsane ved behov.

Forskriftsendringar som gjeld endringar i gebyrene i samsvar med konsumprisindeksen vil bli offentleggjort på vanleg måte.

6 Aldersbestemmelsene – unntak for fagbrev og presisering av forholdet til alkoholsvak drikk

Ifølgje gjeldande rett, jfr. alkohollova § 1-5, må den som sel eller skjenker alkoholhaldig drikk med 22 volumprosent alkohol eller meir, ha fylt 20 år. Den som sel eller skjenker annan alkoholhaldig drikk, må ha fylt 18 år. I annet punktum er det teke inn unntak frå denne regelen, herunder fritak for servitør med kokk- eller servitørfagbrev. Det same går fram av alkoholforskrifta § 2-3.

Departementet rår til å gjere unntak frå aldersgrensebestemmelsene for den som sel, utleverar eller skjenker alkoholhaldig drikk, når denne har fagbrev som resepsjonist.

Departementet meiar at det er viktig at den som har befatning med alkohol i form av å selje eller skjenke, bør fylle alderskrava. På den annen side er det ikkje behov for dette kravet for utdanna servitørar, fordi desse skal ha god kunnskap om alkohollovgjevinga.

Departementet ser at dette omsynet kan gjere seg gjeldande også for personar med fagbrev som t.d. resepsjonist. Føresetnaden må vere at fagbrevet har ein naturleg samanheng med sals- eller skjenkeverksemd og at utdanninga i tilstrekkeleg grad inneheld krav om opplæring i alkohollovgjevinga.

Vidare bed departementet om høyringsinstansane si tilbakemelding på om det er andre fagbrev der same omsyn gjer seg gjeldande.

Departementet rår til at i § 1-5 tek inn ei presisering av at aldersbestemmelsene også gjeld for alkoholsvak drikk, dvs. drikk mellom 0.7 og 2.5 volumprosent alkohol.

7 Unntak frå tvistelova § 1-15

Etter gjeldande rett § 1-16 kan kommunale vedtak i skjenkeløyesaker etter alkoholova § 1-8 og kap. 3, 4 og 7 bli påklagd til fylkesmannen. Fylkesmannen kan prøve om vedtaket er innholdsmessig lovleg, er treft av rette organ og om det er blitt til på lovleg måte.

Fylkesmannen sin kompetanse i klagesaker etter alkoholova er avgrensa til lovlegheitskontroll, og formuleringa er henta frå kommuneloven § 59.

Bakgrunnen for at fylkesmannens kompetanse er avgrensa til lovlegheitskontroll, er at kommunane har stor fridom til å utforme ein lokalt tilpassa alkoholpolitikk. Fylkesmannen kan ikkje overprøve kommunens skjønn, då dette i realiteten ville innebere ei avgrensing i kommunane sin alkoholpolitiske fridom. I det tilfelle at fylkesmannen ikkje finn at kommunane sitt vedtak ikkje er innholdsmessig lovleg, treft av rette organ eller blitt til på lovleg måte, bør fylkesmannen oppheve vedtakete og sende det til kommunen for ny behandling. Dersom fylkesmannen skulle fatt nytt vedtak i saka, ville dette i realiteten innebere ei forflytning av utforminga av alkoholpolitikken til fylkesmannen.

Tvistelova § 1-5 omhandlar kven søksmålet om gyldigheita av offentlege vedtak skal rettast mot. I samsvar med denne bestemmelsens første punktum skal søksmål om gyldigheita av forvaltningsvedtak bli reist mot den mynde som har treft avgjerda i siste instans. Dette inneber at rette saksøkt i løyvesaker der fylkesmannen har fatta vedtak som sisteinstans, er staten ved vedkomande departement. ***Før ny tvistelov trådte i kraft 1.januar 2008 kunne part i skjenkeløyesaker velje om søksmål skulle rettast mot kommunen eller fylkesmannen.***

Helse- og omsorgsdepartementet rår til at det i alkoholova blir teke inn ein bestemmelse som gjer unntak frå tvistelova § 1-5 om kven søksmål om gyldigheita av forvaltningsvedtak skal rettast mot, slik at søksmål kan bli retta mot kommunen.

Grunngjevnaden for departementets tilråding er at fylkesmannens kompetanse er avgrensa til rein lovlegheitskontroll, på lik line med domstolane.

I forarbeidane til tvisteloven blir det vurdert kven søksmål om gyldigheit av forvaltningsvedtak skal rettast mot og om det skal bli gitt ein generell regel om dette. Som det det går fram av NOU 2001:32 Rett på sak, s. 195 flg., meiner tvistemålsutvalet at der: ”det statlege klageorganet kun ha kompetanse til å utøve legalitetskontroll er det imidlertid enkelte hensyn som tilsier at søksmålet mer naturlig rettes mot kommunen. Dette hensynet er fremtredende i saker om skjenkebevilling, som langt på vei er rent lokalpolitiske spørsmål. At søksmålet rettes mot klageinstansen, vil ikkje innebære at saksøkeren avskjæres fra relevante ugyldighetsgrunner i søksmålet når klageinstansen minst har samme kompetanse til å prøve underinstansens vedtak som det domstolen har. På den annen side vil det nok være mer nærliggende at det er kommunen som saksøkes og svarer for denne typen vedtak av utpreget lokalpolitisk/lokaldemokratisk karakter.”

Men man fant at det var mest tenleg med ein generell lovheimel, og at eventuelle unntak burde bli fastsett i spesiallovgjevinga.

Departementets forslag inneber ikkje at søksmål ikkje kan bli retta mot fylkesmannens vedtak, men at det i den einskilde sak kan bli avgjort kva som er mest tenleg.

Endringa førar til at spørsmålet om kva vedtak søksmål i skjenkeløyvesaker skal rettast mot, blir som tidlegare, dvs.slik det var før ny tvistelov trådte i kraft.

Det kan ikkje bli retta søksmål mot begge vedtaka. Dersom det blir retta søksmål mot kommunane sitt vedtak og dette blir kjent ugyldig, må kommunen fatte nytt vedtak i saka, og fylkesmannens vedtak vil falle bort.

Dersom det blir retta søksmål mot fylkesmannens vedtak og dette blir kjent ugyldig, vil fylkesmannen anten måtte fatte nytt vedtak om at kommunens vedtak blir oppretthalde, og der feil reparerast, eller oppheve kommunens vedtak og sende det tilbake for heil eller delvis ny behandling.

8 Statistikkinformasjon

Sirus gjer årleg ei undersøking om kommunane si forvaltning av alkohollover. I samband med dette blir det sendt ut eit spørreskjema til samtlege kommunar der desse blir bedne om å fylle ut informasjon om m.a.tal sals- og skjenkestader, kontroll, reaksjonar og sals- og skjenketider. Kommunane har inga plikt til å fylle ut skjemaet.

Sirus sin årlege undersøking gir viktig informasjon om utviklinga av m.a. tal sals- og skjenketider.

For å sikre at ein også i framtida har eit godt informasjonsgrunnlag om kommunane si forvaltning av alkohollover rår departementet til at det blir teke inn ei plikt for kommunane til å gi informasjon om forvaltningen av alkohollover til Sirius.

Endringane blir tilrådd teke inn i alkoholforskrifta kap.7 om opplysningar til statistiske føremål.

9 Tilgjenge til sals- og skjenkestader

Spørsmålet om tilgjenge til skjenkestader for personar med nedsett funksjonsevne har vore teke opp. Departementet delar synet på at det er viktig at personar med nedsett funksjonsevne blir sikra tilgong til offentlege stader – på lik line med andre. Departementet har difor vurdert om det bør bli teke inn ein bestemmelse i alkohollover om tilgjengelegheit til skjenkestader med nedsett funksjonsevne.

Alkohollover sitt føremål er gjennom regulering av innførsel og omsetning av alkoholhaldig drikk, i størst mogeleg grad, å avgrense dei samfunnsmessige og individuell skadar bruk av alkohol kan innebere. Det er viktig at ein har fokus på alkohollover sitt føremål når ein skal vurdere eventuelle endringar i lover. Føremål som ikkje naturleg fell inn under lovens føremål, bør etter departementets syn ikkje bli regulert i alkohollover. Dette er viktig for å forhindre at lover blir uthola, blir mindre oversikteleg og mister fokus på føremålet – nemleg reduksjon av alkoholrelaterte skadar.

Lovregulering av tilgjenge er slik departementet ser det ikkje eit omsyn som fell inn under alkohollover sitt føremål, og det bør av den grunn ikkje bli regulert i alkohollovgevinga.

Både plan- og bygningslover og diskriminerings- og tilgjengelegheitslover inneheld generelle regler om tilgjenge. I den grad nedsett funksjonsevne blir omfatta av straffelovgevinga (jfr.ny straffelov § 186 – ikkje trådt i kraft), vil alkohollover § 1-8 tredje ledd kome til anvendelse.

På denne bakgrunn rår departementet til ikkje å regulere tilgjenge til skjenkestader for personar med nedsett funksjonsevne i alkohollover.

10 Endring av vinmonopollova § 12

I samsvar med vinmonopollova § 12 skal styret i AS Vinmonopolet etter utløpet av rekneskapsåret sende inn eit utdrag av selskapet sine rekneskap og ei beretning om dets verksemd. Utdraget og beretningen skal leggjest fram for Kongen i statsråd.

Departementet rår til å endre bestemmelsen ved at siste setning om at beretningen skal leggjast fram for Kongen blir teke ut.

Grunngjevinga er at hovudlinene i Vinmonopolets årsrekneskap blir behandla i statsråd og av Stortinget i samband med statsbudsjettet. Slik departementet ser det er dette tilstrekkeleg førelegging for Kongen.

11 Innarbeiding av gruppenemningane i alkohollova

Departementet rår til å endre alkohollova slik at gruppenemningane alkoholfri drikk, alkoholsvak drikk, og alkoholhaldig drikk i gruppe 1, 2 og 3 blir innarbeidd i alkohollova. Nemningane er allereie innarbeidd i alkoholforskrifta.

Frå og med 1.juli 2005 har alkoholhaldig drikk vore inndelt etter volumprosent alkohol, jfr. alkohollova § 1-3. I alkoholforskrifta § 1-1 er følgjande definisjon av alkoholhaldig drikk lagt til grunn:

- Alkoholfri drikk: Drikk som inneheld under 0.7 volumprosent alkohol
- Alkoholsvak drikk: Drikk som inneheld mellom 0.7 og 2.5 volumprosent alkohol.
- Alkoholhaldig drikk gruppe 1: Drikk som inneheld over 2.5 og høgst 4.7 volumprosent alkohol.
- Alkoholhaldig drikk gruppe 2: Drikk som inneheld over 4.7 og mindre enn 22 volumprosent alkohol
- Alkoholhaldig drikk gruppe 3: Drikk som inneheld mellom 22 og 60 volumprosent alkohol.

Endringa inneber inga realitetsendring av lova. Gruppebegrepet vil ikkje bli brukt i dei tilfelle der det er naudsynt å bruke nemninga brennevin, på lik line med i alkoholforskrifta.

12 Endring av nemninga flaske i alkohollova § 10-3

Departementet rår til å endre nemninga "flaske" i alkohollova § 10-3, annet punktum.

Alkohollova § 10-3, tredje ledd, slår fast at det kan bli beslutta at lovleg tilvirka brennevin og gjærande eller gjæra udestillert væske skal bli tilinkjegt. Det same gjeld annan alkoholhaldig drikk når den er skjenka i glass eller finnast i opptrekt flaske.

Departementet meiner at nemninga "flaske" bør bli endra til "beholder." Alkoholhaldig drikk blir ikkje lenger produsert berre på flaske, men også t.d. på kartong. Endringa blir tilrådd for å sikre at bestemmelsen omfattar all alkoholhaldig drikk uavhengig av kva den alkoholhaldige drikken er levert i. Endringa inneber inga realitetsendring.

13 Endring av mengdeopplysnigane i forskrift om engrossal og tilverknad av alkoholhaldig drikk

Departementet rår til å endre forskrift om engrossal og tilvirkning av alkoholhaldig drikk § 9-3, slik at kvote blir oppgitt i liter.

Forskrift om engrossal og tilvirkning av alkoholhaldig drikk § 10-3, tredje ledd, fastset kvotar for sal til tilsette og personar som eig vesentleg del av verksemda eller selskap som driv verksemda. I alternativa 2 og 3 blir nemninga "1 flaske" nytta.

Alkoholhaldig drikk blir i dag produsert i ei rekkje flaskestorleiker, også i einingar på over ein liter. Vidare blir alkohol, som nemnd ovanfor, ikkje lenger berre på flaske. Departementet rår difor til at nemninga "1 flaske" blir endra til liter. Framlegget inneber inga realitetsendring.

14 Endring av feil visning til alkoholforskrifta § 8-1

Alkoholforskrifta § 8-1, annet ledd, gir unnatak for kravet om internkontroll for innehavarar av ambulerande skjenkeløyve etter alkohollova § 4-5. Vidare kan det bli gjort unnatak for løyve gitt etter alkohollova § 1-6, tredje ledd.

Det går fram av forarbeidane til forskrifta, jfr. høyringsnotat av 1.mars 2005 om forslag til endringar i alkohollova sine forskrifter m.m, at det skal kunne bli gjort unnatak for kommunale løyvingar som er gitt for ein bestemt del av året, og for eit einskild bestemt høve.

Henvisinga i alkoholforskrifta § 8-1, annet ledd, viser til statlege løyve.

Departementet rår på denne bakgrunn til at henvisinga blir retta, slik at det blir vist til alkohollova § 1-6, annet ledd, siste punktum. Departementet viser til at det er viktig at henvisinga er til siste punktum.. Det skal ikkje kunne bli gitt unnatak frå kontrollplikta for kommunale løyve generelt. Endringa er i samsvar med intensjonen bak henvisinga.

15 Endring av Sosial- og helsedirektoratet til Helsedirektoratet

Departementet rår til å endre Sosial- og helsedirektoratet til Helsedirektoratet i lov og forskrifter på alkoholområdet.

Bakgrunnen er at frå 1.april 2008 skrifta Sosial- og helsedirektoratet namn til Helsedirektoratet, som følgje av overføring av arbeidsoppgåver mellom Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Endringane inneber inga realitetsendring.

16 Endring av overskrift i alkohollova kap. 3, II

I overskrifta i alkohollova kap. 3, II står det at kapitlet omhandlar sal av brennevin, vin og øl med alkoholinnhald over 4.75 volumprosent.

I 2004 vart det beslutta å gå over frå to-desimalsystem til ein-desimalsystem i alkohollova.

Ved ein inkurie vart overskrifta i alkohollova kap. 3, II, ikkje endra då lova vart endra.

Endringa inneber inga realitetsendring.

17 Presisering av alkoholforskrifta § 14-3, nr. 8

Alkoholforskrifta § 14-3 omhandlar unnatak frå alkohollovgjevinga sitt reklameforbod.

Unnataket i nr. 8 gjeld opplysningar på internett, og slår fast at produkt- og prisopplysningar på internett når opplysningane gitt av AS Vinmonopoet som grunnlag for bestilling over nettet eller innehavar av kommunal salsløyve for alkoholhaldig drikk gruppe 1, er unnateke frå forbodet.

Som det går fram av forarbeidene til unnataket, er det pris- og produktinformasjon som er naudsynt for bestilling på internett, som skal unnatakast.

Etter departementet sitt syn er det tenleg å presisere at unnataket dermed berre gjeld for innehavar av kommunal salsløyve for alkoholhaldig drikk i gruppe 1, som omfattar sal over internett.

Framlegget er ei presisering av gjeldande rett, og inneber difor ingen realitetsendring.

18 Økonomiske og administrative konsekvensar

Ei innskrenking av skjenketidene må forventast å få økonomiske konsekvensar for næringa. På den annen side vil departementet understreke at eit skjenkeløyve er ei tidsavgrensa rettigheit som berre kan bli gitt for inntil 4 år. Dersom ei lovendring skulle tre i kraft frå 01.07.2010 vil løyveperioden som gjenstår vere 2 år. Ei lovendring som beskrive her, vil også føre til meir like forhold for næringa på tvers av kommunegrensar.

Dei alkoholpolitiske konsekvensar ei innskrenking av skjenketidene må forventast å ha for samfunnet, må bli tillagt betydeleg vekt.

Ei eventuell prøveordning for inndraging på staden vil kunne innebere nokre økonomiske og administrative konsekvensar. Departementet viser til at ordninga, slik den er gitt uttrykk for, er mellombels og frivillig, samt til at det berre gjeld mindre endringar i saksgang som allereie skjer. Forslaget inneber ei mindre utviding av arbeidet for kontrollørar, og dette førar til noko meir opplæring. Utgifter knytt til ordninga må inngå som del av kommunens vurdering av om slik kompetansetildeling er ønskeleg. Forslaget vil kunne gi noko auka behandling hos kommunane og fylkesmennene ved klage. Departementet går vidare ut frå at dersom forskrifta førar til auka overhalding av regelverket, vil dette kunne innebere mindre arbeid med kontroll og sanksjonar på sikt.

Ordninga som gjeld lokale produsentar av alkoholhaldig drikk vil ivareta omsynet til å sikre at lokalproduserte varar kan bli omsett både ved sal og skjenking. Produsentar som allereie har utvida skjenkeløyve, vil måtte søkje om salsløyve i tillegg, men dette blir ikke sett på å bli særleg byrdefullt verken for kommunen eller løyvehavar, då vedkomande allereie vil ha eit skjenkeløyve og soleis oppfylle kravet til salsløyve. Tilleggskrava til vedkomande som kommunen må kontrollere, er at det ligg føre eit eigna og avgrensa salslokale, og at forholda elles ligg til rette for at kommunen finn at kontrollomsyna er ivaretekne.

Når det gjeld plikt for kommunane til å avgi opplysningar om forvaltningen av alkohollova, jfr. kap.9, visast til at dei aller fleste kommunar allereie sender inn desse opplysningane til Sirius, slik at den tilrådde endringa ikkje inneber meirarbeid for kommunane.

Framlegg elles i høringsnotat meiner departementet vil ha få marginale eller ingen økonomiske konsekvensar. Administrativt er det grunn til å gå ut frå at endringane får små eller ingen konsekvensar ut over det som er gitt uttrykk for ovanfor.

Vurdering:

Vurderinga kjem til uttrykk i rådmannens framlegg til vedtak.

Rådmannen gjer slikt framlegg til uttale:

Viser til høyringsnotat av 23. september 2009 frå Helse- og omsorgsdepartementet: "Forslag til endringer i alkohollovgivningen".

Lindås kommune:

- 1) sluttar seg til framlegget om å innsnerve alkohollova sine maksimaltider for skjenking med ein time, jfr. grunnjevnsnaden som ligg til grunn for forslaget.
- 2) rår ikkje til innføring av ei prøveordning for inndragning av løyve på staden, fordi rettstrykkleiken ikkje vert tilfredsstillande ivareteken
- 3) rår ikkje at det i alkohollov blir teke inn ein bestemmelse som gjer unntak frå tvistelova § 1-5, fordi det blir oppfatta som rimeleg at søksmål blir retta mot den myndigheit som har avgjort saka i siste instans.

Kommunen har elles ikkje merknader til høyringsnotatet.

Handsaming i Formannskapet - 05.11.2009

I møte 4. november 09 slutta kontrollutvalet for alkohol seg samrøystes til rådmannens framlegg i saka.

Rådmannen sitt framlegg vert samrøystes vedteke.

Innstilling i Formannskapet - 05.11.2009

Rådmannen sitt framlegg vert vedteke.

Handsaming i Kommunestyret - 26.11.2009

Innstillinga i formannskapet vert samrøystes vedteke.

Vedtak i Kommunestyret - 26.11.2009

Viser til høyringsnotat av 23. september 2009 frå Helse- og omsorgsdepartementet: "Forslag til endringer i alkohollovgivningen".

Lindås kommune:

1. sluttar seg til framlegget om å innsnerve alkohollova sine maksimaltider for skjenking med ein time, jfr. grunnjevnsnaden som ligg til grunn for forslaget.
2. rår ikkje til innføring av ei prøveordning for inndragning av løyve på staden, fordi rettstrykkleiken ikkje vert tilfredsstillande ivareteken
3. rår ikkje at det i alkohollov blir teke inn ein bestemmelse som gjer unntak frå tvistelova § 1-5, fordi det blir oppfatta som rimeleg at søksmål blir retta mot den myndigheit som har avgjort saka i siste instans.

Kommunen har elles ikkje merknader til høyringsnotatet.