



Tvedestrand kommune

Saksframlegg

Arkivsak: 2009/970-2

Arkiv: U60

Saksbeh: Kari Stoveland Sjursen

Dato: 17.11.2009

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
	Livsløpskomite	
	Kommunestyret	

Forslag til endring i alkohollovgivningen - høring

Rådmannens forslag til vedtak

1. Tvedestrand kommunestyre støtter Helse- og omsorgsdepartementets forslag om innskrenking av alkohollovens maksimaltider for skjenking av alkoholholdig drikk med en (1) time.
2. Forslaget om inndragning av sjenkebevilling på stedet må utredes bedere før eventuell iverksetting. Tvedestrand kommunestyret går i mot et forslaget slik det foreligger i høringsnotatet, men ønsker en tydeliggjøring i lov/forskrift hva som skal medføre inndragning av bevilling.

Bakgrunn for saken

Helse- og sosialdepartementet har ved brev datert 23.9.09 kommet med et høringsforslag til endringer i alkoholloven. Frist for høringsuttalelse er satt til 23. desember 2009. Høringsnotatet følger saken som uttrykt vedlegg. Det kan hentes opp på

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/hoeringer.html?id=1904>

Problemstilling

Dersom kommunestyret ønsker å uttale seg til høringsforslaget, hva skal høringen gå ut på?

Faglige merknader/historikk

I høringsbrevet fra departementet heter det:

Høringsnotatet inneholder forslag om at alkohollovens maksimaltider for skjenking innskrenkes med én time. Videre foreslås det å åpne for salg i egen virksomhet av egenprodusert alkoholholdig drikk som inneholder inntil 4,7 volumprosent alkohol. Det foreslås endringer i auksjonsforbudet som følge av at det er behov for å tilrettelegge for lovlige kanaler for omsetning av allerede omsatt alkoholholdig drikk. Det foreslås derfor at alkoholholdig drikk kan auksjoneres bort mellom private i regi av Vinmonopolet. Videre har utviklingen generelt og flere konkrete saker nødvendiggjort vurderinger knyttet til mulighetene for raskere og strengere reaksjon når brudd på salgs- og sjenkebevillinger avdekkes ved kontroll. Høringsnotatet inneholder også forslag til en rekke mindre endringer.

I nærværende sak vil rådmannen fokusere på forslaget om

- Maksimaltider for skjenking av alkoholholdig drikk og
- Kontroll og reaksjonsbestemmelsene – alternative forslag og vurdering av disse.

Tidligere vedtak

I Tvedestrand kommunes alkoholpolitiske retningslinjer, vedtatt i 2008 heter det i pkt. 6 – Krav til skjenkesteder:

- d) Skjenketiden for øl og vin er fra kl 0900-0200 alle dager, med unntak av 17. mai hvor skjenketiden fastsettes fra kl. 1300-0200. Skjenketid for brennevin er fra kl. 1300-0100 alle dager.

Når det gjelder sanksjonsprosedyrer heter det i de samme retningslinjene pkt. 9:

- a) Sanksjonsmyndigheten legges til rådmannen og skal utøves i tråd med lokal forskrift § 9. Myndigheten gjelder inntil ny forskrift blir vedtatt.
- b)

I vedtatt ruspolitisk handlingsplan (juni 09) er et av de vedtatte kommunale målene formulert slik:

Begrense skadevirkningene av skjenking og salg av alkoholholdig drikk.

To av tiltakene, vedtatt i handlingsplanen er beskrevet slik:

Redusere skjenketid på brennevin fra kl. 0100 til 2400.
Flere kontroller fra Securitas AS.

Det vises her til vedtatt ruspolitisk handlingsplan, s. 20.

Kommunestyret gjorde i møte den 15.9.09 slikt vedtak:

Tvedestrand kommunestyre ber Livsløpskomiteen se på ”Forskrift om salg av øl og skjenking av øl, vin og brennevin, åpnings- og skjenketider for serveringssteder samt salgstider for øl, i Tvedestrand kommune” sist fastsatt av Tvedestrand kommunestyre 18. juni 1996.
Kommunestyret ber om at det spesielt sees på § 9 som omhandler sanksjonsreaksjoner og gradering av disse.

Kort fra høringsnotatet

Innskrenkning av skjenketidene

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår at alkohollovens maksimaltider for skjenking av alkoholholdig drikk innskrenkes med en time, slik at skjenking av alkoholholdig drikk i gruppe 3 (alkoholholdig drikk med 22 volumprosent alkohol eller mer) blir forbudt mellom kl. 02.00 og 13.00. Skjenking av annen alkoholholdig drikk blir forbudt mellom kl. 02.00 og 06.00.

I dag er alkohollovens bestemmelser i § 4-4 slik:

Skjenking av alkoholholdig drikk med 22 volumprosent alkohol eller mer kan skje fra kl. 13.00 til 24.00. Skjenking av annen alkoholholdig drikk kan skje fra kl. 08.00 til 01.00.

Kommunestyret kan generelt for kommunen eller for det enkelte skjenkested innskrenke eller utvide tiden for skjenking i forhold til det som følger av første ledd.

Fastsatt skjenketid kan utvides for en enkelt anledning.

Skjenking av alkoholholdig drikk med 22 volumprosent alkohol eller mer er forbudt mellom kl. 03.00 og 13.00. Skjenking av annen alkoholholdig drikk er forbudt mellom kl. 03.00 og 06.00.

Tiden for skjenking av alkoholholdig drikk med 22 volumprosent alkohol eller mer kan ikke fastsettes utover den tid det kan skjenkes annen alkoholholdig drikk.

Konsum av utskjenket alkoholholdig drikk må opphøre senest 30 minutter etter skjenketidens utløp.

På overnattingssteder kan det skjenkes alkoholholdig drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent til overnattingsgjester uten hensyn til begrensningene i denne paragraf.

Bakgrunnen for forslaget er i følge departementet at alkoholkonsumet i Norge øker. I følge Statens institutt for rusmiddelforskning (Sirus) har det vært en tredobling i antall skjenkesteder fra 1980 til 2007. Om dette sier høringsnotatet følgende:

Det er blitt mindre vanlig å regulere omsetningen ved å angi en øvre grense for antall salgs- og skjenkebevillinger. Mens innskrenkninger i salgs- og skjenketidene i forhold til lovens normaltid er sjeldne, er det vanlig å utvide skjenketidene. I 2007 hadde ca. 60 prosent av kommunene utvidede salgs- og skjenketider. Tendensen de siste årene har altså gått i retning av en klart mer liberal alkoholpolitikk i kommunene, og det har blitt svært vanlig å utvide skjenketidene ut over alkohollovens normaltid.

Ovenstående begrunnes nærmere i høringsnotatet pkt. 2.5 hvor det bl.a. heter:

For å begrense skadevirkningene bruk av alkohol kan ha, foreslås det å innskrenke alkohollovens maksimaltider for kommunale og statlige skjenkebevillinger med en time alle dager.... Det foreslås på det nåværende tidspunkt ikke endringer i rammene for normaltiden. Kommunale skjenkebevillinger kan gis for inntil 4 år av gangen, jfr. alkohollovens § 1-6 første ledd, og alle skjenkebevillinger utløper senest 30. juni året etter at nytt kommunestyre tiltrer. Gjeldende skjenkebevillinger kan ha en varighet fram til 30. juni 2012. En slik endring som er skissert her, vil innebære en endring av allerede gitt bevilling og således en endring av kommunale vedtak, dersom endringen trer i kraft før utløpet av skjenkebevillingen. Kommunale vedtak kan imidlertid ikke i et slikt tilfelle som dette, legge begrensninger på lovgivers kompetanse til å endre vilkårene for drift av virksomhet som krever tillatelse.

Når det gjelder de økonomiske og administrative konsekvenser for endrede skjenketider uttaler departementet i høringsnotatet pkt. 19 bl.a.:

En innskrenking av skjenketidene må antas å få økonomiske konsekvenser for næringen. På den annen side vil departementet understreke at en skjenkebevilling er en tidsbegrenset rettighet som kun kan gis for inntil 4 år. Dersom en lovendring skulle tre i kraft fra 1. juli 2010, vil altså bevillingsperioden som gjenstår være to år. En lovendring som beskrevet her, vil også føre til mer like vilkår for næringen på tvers av kommunegrensene. De alkoholpolitiske konsekvenser en innskrenking av skjenketidene må antas å ha for samfunnet, må tillegges betydelig vekt.

Kontroll- og reaksjonsbestemmelsene

I høringsnotatet heter det:

Departementet ber om høringsinstansenes tilbakemelding på om det er hensiktsmessig å innføre en midlertidig prøveordning, der kontrollører av kommunale salgs- og skjenkebevillinger kan gis kompetanse til å inndra salgs- eller skjenkebevilling på stedet, dersom det avdekkes brudd på bestemmelser som har særlig sammenheng med alkohollovens formål.

Bakgrunnen for forslaget omtales i høringsnotatet pkt. 3.2:

I opptrappingsplan for rusfeltet har regjeringen uttalt at den vil se nærmere på mulighetene for å effektivisere kontrollen med utøving av salgs- og skjenkebevillinger, herunder muligheter for raskere og strengere reaksjon ved overskjenking og skjenking og salg til mindreårige. Salg og skjenking til mindreårige og overskjenking og salg til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler, er alvorlige overtredelser av alkohollovgivningen. Bruk av alkohol har nær sammenheng med en rekke forskjellige skadevirkninger. Tilgjengelighet til alkohol i seg selv (antall salgs- og skjenkesteder, salgs- og skjenketider) har stor betydning for totalkonsum og dermed for skadevirkningene. For i størst mulig grad å begrense skadevirkninger er det viktig at salgs- og skjenkeregelverket overholdes.

Dagens alkohollov har flere bestemmelser om kontroll, og om ulike reaksjonsformer i bevillingssaker. I kommunen er det særlig reaksjonsformen – inndragning av bevilling – som er aktuell. Dette kan skje når vandelskravet etter alkohollovens § 1-7b ikke lenger er oppfylt, eller

bevillingshaver ikke oppfyller sine forpliktelser etter regelverket på alkoholområdet eller annen lovgivning. Slik loven er i dag, kan ikke kommunestyret delegere inndragelsesmyndighet til andre enn faste utvalg, eller til rådmannen.

I høringsnotatet heter det i pkt. 3.5.1:

Alkohollovgivningen gir kommunene stor frihet når det gjelder hvordan kontroll skal foretas og ved vurdering av om bevilling skal inndras. Forenkling av statlig regelverk uten at kommunene skulle miste sine viktige politiske styringsredskaper var begrunnelsen for at man i 2005 gikk bort fra å pålegge kommunene å opprette alkoholpolitiske utvalg og på den måten ga kommunene ytterligere frihet på området. Bakgrunnen og hovedargumentet for den alkoholpolitiske friheten kommunene har, er kjennskap til lokale forhold.

Om politiets rolle heter det i pkt. 3.6 bl.a.

Etter dagens regelverk skal politiet høres i bevillingssaker. Før en bevillingssøknad avgjøres, skal det innhentes uttalelse fra sosialtjenesten og politiet, jf. alkoholloven § 1-7, annet ledd. Politiet kan blant annet uttale seg om ordens- og trafikkmessige forhold eller om stedet ligger i et kriminelt belastet område. Videre skal politiet vurdere de ansvarliges vandel. Dette innebærer at politiet høres i slike saker, men at de ikke har veto. Det er opp til kommunene å avgjøre om bevilling skal gis, dersom søker oppfyller lovpålagte krav.

Politiet kan også stenge et salgs- eller skjenkested som har bevilling, jf. alkoholloven § 1-8a, annet ledd, når dette er nødvendig for å hindre forstyrrelse av offentlig ro og orden, ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet eller for å avverge eller stanse lovbrudd. Det er en forutsetning for slik stengning at det foreligger en alvorlig situasjon som ikke kan avhjelpes uten at bevillingsstedet stenges, og at eventuelt vedtak om inndragning ikke kan vente.

Departementet foreslår ikke å utvide politiets myndighet.

Departementet ber om at høringsinstansene vurderer muligheter for inndragning av bevilling på stedet. Det heter om dette i høringsnotatet, pkt. 3.7:

Som nevnt har Regjeringen i opptrappingsplanen for rusfeltet uttalt at den vil se nærmere på mulighetene for å effektivisere kontrollen med utøving av salgs- og skjenkebevillinger, herunder muligheter for raskere og strengere reaksjon ved overskjenking og salg og skjenking til mindreårige. Helse- og omsorgsdepartementet har i den sammenheng vurdert mulighetene for å innføre en ordning der kommunene gis kompetanse til å delegere myndighet til kontrollørene til å foreta inndragning av bevilling på stedet, dersom det avdekkes brudd på bestemmelser som har nær sammenheng med alkohollovens formål. En slik ordning vil kunne gi kommunene et ekstra virkemiddel i arbeidet med å effektivisere kontrollen og sikre forsvarlig salg og skjenking. Formålet vil være å bidra til effektiv kontroll uten at det går på bekostning av kommunenes frihet til å føre en selvstendig og lokalt tilpasset alkoholpolitikk. Gjennom en umiddelbar reaksjon vil alvoret i brudd på regelverket synliggjøres. På den annen side vil en slik umiddelbar reaksjon innebære brudd med forvaltnings-rettens regler om kontradiksjon. Det kan også være betenkelig at kontrollører som ikke er ansatt i kommunen, skal kunne fatte vedtak om inndragning i de tilfeller hvor kommunen engasjerer andre til å foreta kontroll. Helse- og omsorgsdepartementet ber om høringsinstansenes tilbakemelding på om det er ønskelig at kommunene gis en mer effektiv sanksjonsmulighet i form av umiddelbar reaksjon ved overtredelse av bestemmelser i alkohollovgivningen som har nær sammenheng med alkohollovens formål. Departementet har nedenfor beskrevet hvordan man ser for seg at en slik mulighet kunne utformes. Det fremmes derfor ikke konkrete forslag til lov- og forskriftsendringer på dette punktet. Departementet går imidlertid langt i å beskrive hvordan man ser for seg at en slik ordning kunne utformes.

I pkt. 3.7.3 i høringsnotatet – om beskrivelse av en eventuell ordning for umiddelbar inndragning av bevilling på stedet, heter det:

Etter departementets syn er det mulig å forskriftsfeste ovennevnte på forskjellige måter. Man kan gjennom en vid og generell forskrift gi kommunene kompetanse til å gi kontrollørene myndighet til umiddelbar inndragning uten at man i større grad oppstiller nærmere bestemmelser, men overlate til kommunene å utforme retnings-linjer og ta stilling til hva kontrollen skal omfatte og hvordan inndragning skal foregå. Alternativt kan man gi utfyllende bestemmelser om slik midlertidig inndragning. Departementet mener at

det bør gis utfyllende bestemmelser. Hensynet til skjenke-stedenes rettssikkerhet og ønsket om å gjøre regelverket så oversiktlig og enkelt som mulig for kommunene tilsier en mer detaljert regulering. Etter alkoholloven § 1-9 kan departementet gi forskrift om kontroll og om utøvelsen av denne. Eventuelle krav knyttet til kontrollen kan gis med hjemmel i denne bestemmelsen. Et forslag om å gi kommunene kompetanse til å gi kontrollørene myndighet til å fatte vedtak om umiddelbar inndragning av bevilling kan imidlertid ikke gis med hjemmel i § 1-9. Slik hjemmel kan tenkes tatt inn i alkoholloven § 1-8 første ledd. En slik hjemmel bør gi departementet hjemmel til å gi forskrift om kommunenes inndragning av salgs- og skjenkebevillinger, og i slik forskrift gi kommunene kompetanse til å gi umiddelbar inndragningskompetanse til kontrollører.

Alternative løsninger og konsekvenser

Med bakgrunn i de vedtak kommunestyret tidligere har gjort, oppfatter rådmannen det slik at kommunestyret ønsker å begrense skjenking av alkohol. Departementets forslag om å lovfeste en innskrenkning av maksimaltidene tilrås.

Når det gjelder departementets ønske om å iverksette en prøveordning med at kontrollørene kan inndra bevillingen på stedet, er rådmannen noe mer i tvil. En slik myndighet tillagt kontrollørene vil bety at disse må inneha kvaliteter og kompetanse til å takle de utfordringer dette vil kunne gi. I dag utføres kontrollene i Tvedestrand av Securitas. Vi oppfatter at Securitas har god kompetanse på de alkoholfaglige spørsmål og stor kunnskap om alkohollovens bestemmelser. Imidlertid vil en myndighet til kontrolløren om inndragning på stede, medføre behov for også annen kompetanse. I forhold til forvaltningslovens bestemmelser om kontradiksjon og saksbehandlingsregler for øvrig, vil det være nødvendig med endringer i forvaltningsloven dersom en slik ordning skal kunne iverksettes. Departementet forutsettes at kommunen skal saksbehandle inndragningsvedtaket på vanlig måte i etterkant av kontrollørens vedtak om inndragning på stedet. Vedtaket kan påklages. Dersom et vedtak om inndragning av bevillingen på stedet blir omgjort av fylkesmannen, kan dette også innebære at kommunen blir erstatningsansvarlig i forhold til det tap klageren evt. blir påført ved inndragningsvedtaket.

I høringsnotatet fra departementet drøftes ulike konsekvenser av et forslag om å gi kontrollør myndighet til inndragning av bevilling på stedet.

Dersom gitte vilkår er til stede har Mattilsynet i dag myndighet til å stenge et serveringssted på stedet. Her er det et statlig tilsyn som er gitt slik myndighet, selv om det også her er et kommunalt organ som har myndighet til å gi serveringsbevilling. Dersom det nå skal gis mulighet for inndragning av bevilling på stedet dersom det oppdages brudd på alkohollovens bestemmelser, bør det kanskje vurderes om kontrollmyndigheten skal tillegges et statlig tilsyn?

Kommunestyret har tidligere etterlyst bedre retningslinjer for hva som skal til for å inndra bevilling. En slik presisering av retningslinjer for inndragning mener rådmannen kommunestyret bør ønske velkommen selv uten at man behøver anbefale myndighetsoverdragelse til kontrollør i forbindelse med vedtak om inndragning av bevilling.

Tvedestrand, 17.11.2009
Rådmannen
