



SAKSUTSKRIFT

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
293/09	Hovedutvalg for overordnet planlegging	14.12.2009

ENDRINGER I ALKOHOLLOVEN - HØRING

Vedtak

Ullensaker kommune avgir høringsuttalelse til Helse- og omsorgsdepartementet i forbindelse med høring om forslag til endringer i alkoholloven slik det er forslått i saken.

Rett utskrift

Reidun J. Hagen
Konsulent

Sendt:

- Saksbehandler til videre forføyning

Saksprotokoll i Hovedutvalg for overordnet planlegging - 14.12.2009

Behandling:

Av 11 representanter var 10 tilstede.

Repr. Ingunn Ulfsten (KrF) fremmet flg. forslag:

Ullensaker kommune ved Hovedutvalg for overordnet planlegging (formannskapet) har vurdert foreliggende høringsnotat med Helse- og sosialdepartementets forslag til endringer i alkoholloven.

Kommunen støtter de endringer som er anbefalt av departementet ved at alkohollovens maksimaltider for skjenking av alkoholholdig drikk i gruppe 3, innskrenkes med en (1) time.

Kommunen anbefaler at det ikke gjennomføres en prøveordning der kontrollører av kommunale salgs- og skjenkebevillinger gis kompetanse til å inndra salgs- og skjenkebevillinger på stedet.

Votering: Rådmannens innstilling ble vedtatt med 8 stemmer mot 2 som ble avgitt for repr. Ingunn Ulfstens forslag..

RÅDMANNENS INNSTILLING

Ullensaker kommune avgir høringsuttalelse til Helse- og omsorgsdepartementet i forbindelse med høring om forslag til endringer i alkoholloven slik det er forslått i saken.

Ullensaker, 16.11.2009

Arne Bruknapp
rådmann

Saksbehandler: Nina Lillevik Sørberg
Vedlegg: Høringsbrev, høringsliste, høringsnotat
Saksdokumenter:

SAKEN GJELDER

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring ulike endringsforslag til alkoholloven med tilhørende forskrift. Endringsforslagene omfatter realitetsendringer og endringer av mer redaksjonell karakter. Høringsfrist er 23. desember 2009.

Rådmannen vil etter en helhetsvurdering anbefale at kommunens uttalelser begrenses til følgende to endringsforslag:

- a. Alkohollovens skjenketider foreslås innskrenket med en time
- b. Kontroll- og reaksjonsbestemmelsene vurderes, og det skisseres en mulig prøveordning for inndragning av bevilling på stedet

For opplysninger om samtlige endringsforslag, vises til høringsbrevet, jfr. vedlegg

VURDERINGER/DRØFTINGER

Rådmannen vil foreslå at kommunens høringsuttalelse begrenses til å omfatte forslaget om kortere skjenketider, samt spørsmålet om endringer knyttet til kontroll- og reaksjonsbestemmelsene.

1. Maksimaltider for skjenking av alkoholholdig drikk

Bakgrunn for forslaget

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår at alkohollovens maksimaltider for skjenking av alkoholholdig drikk innskrenkes med en (1) time, slik at skjenking av alkoholholdig drikk i gruppe 3 blir forbudt mellom kl 02.00 og kl 13.00. Skjenking av annen alkoholholdig drikk blir forbudt mellom kl 02.00 og kl 06.00.

Bakgrunnen for forslaget er at alkoholkonsumet i Norge øker. I følge tall fra SIRUS (Statens senter for rusmiddelforskning) har det på landsbasis vært en tredobling av antall skjenkesteder fra 1980 til 2007. I 1985 hadde 28 prosent av skjenkesteder i Norge bevilling til å skjenke brennevin, mens 82 prosent hadde slik bevilling i 2007. Tendensen er også at stadig færre kommuner velger å sette tak på antall skjenkebevillinger, samtidig som mange kommuner velger å utvide skjenketidene ut over normalgrensene og at stadig færre velger mer innskrenkede skjenketider.

Innføringen av maksimal skjenketid ble innført i 1997, som følge av stadig lengre åpnings- og skjenketider i kommunene. Alkoholloven § 4-4 oppstiller således tidsbegrensninger for skjenking av alkoholholdig drikk. Kommunene står fritt til å utvide skjenketiden utover normaltid, men innenfor lovens *absolutte* skjenketid. Kommunene står fritt til å fastsette en kortere skjenketid enn lovens normaltid.

Departementets vurdering av forslaget

Departementet opplyser at alkohol er det rusmiddelet som forårsaker mest sosiale og helsemessige skader. I følge WHO er alkohol den tredje viktigste risikofaktor til sykdom og tidlig død i industrialiserte land. Videre er alkohol involvert i mange trafikkulykker og andre ulykker som innebærer alvorlige personskader og dødsfall, og alkoholbruk medfører store kostnader i arbeidslivet. Begrenset tilgjengelighet av alkoholholdig drikk fører til begrenset forbruk og derved også til en begrensning i alkoholrelaterte skader og problemer.

Tall fra SIRUS peker på en rekke studier som viser at alkoholrus er en viktig årsak til en betydelig andel av voldstiltfellene. Videre viser en rekke studier at jo mer man drikker og jo oftere man drikker seg beruset, desto større er sannsynligheten for å bli involvert i voldssituasjoner. En oppsummering av internasjonal forskning viser at endringer i skjenketider følges av endringer i voldsomfanget. Jo mer skjenketidene utvides, dess mer vold får man.

Departementet understreker at oppslutningen om kommunenes alkoholpolitiske handlefrihet generelt har vært stor. Hovedargumentet og begrunnelsen for den kommunale handlefrihet er at den enkelte kommune er nærmest til å se de lokale forhold og hvilke utfordringer som melder seg. Departementet har for så vidt inntrykk av at flere kommuner i forbindelsen med fornyelsen i 2008 har hatt økt fokus rundt skjenketider, og at enkelte kommuner som en følge av dette har vedtatt kortere skjenketider. Departementet mener likevel at dette ikke er tilstrekkelig, sett i lys av de reduserte skadevirkningene den foreslåtte lovendring kan innebære for den enkelte og for samfunnet.

Departementet antar at forslaget om en time kortere skjenketid vil kunne ha negative konsekvenser for næringen, men på den annen side vil endringen lede til mer like rammebetingelser på tvers av kommunegrensene. Departementet slår fast at skjenking av alkoholholdig drikk ikke er en rettighet, men at bevillingsordningen skal bidra til å begrense omsetningen av alkohol for derigjennom å begrense skadene bruk av alkohol kan medføre.

Rådmannens vurdering

Rådmannen anser den lokale handlefrihet for kommunen som viktig for å utforme alkoholpolitikk slik at den tilpasses lokale forhold ettersom lokale forhold kan tilsi ulik alkoholpolitikk.

Ullensaker kommune har de siste år praktisert en relativt liberal alkoholpolitikk. Når det gjelder skjenketider har man for eksempel i forskrift fastsatt at salgs- og skjenkesteder kan holde åpent maksimalt av hva loven tillater, jfr. *forskrift om åpningstider for serveringssteder og salgs- og skjenketider for alkoholholdig drikk i Ullensaker kommune*. Pr. i dag kan skjenkesteder holde åpent i tidsrommet kl. 06.00-03.00 og salgssteder i tidsrommet kl. 08.00-20.00 (helligdager kl. 08.00-18.00).

Kommunen har pr. i dag ingen holdepunkter for at utvidede skjenketider har medført økning i antall voldstiltfeller. Selv om forskningen viser at økt alkoholforbruk resulterer i mer vold, kan årsaksbildet være komplekst og mange faktorer spille inn. I Ullensaker kommune har man for eksempel vurdert alkoholpolitikk i sammenheng med åpningstider for serveringssteder uten alkoholservering, som man mener kan ha innvirkning på situasjonen.

I forbindelse med endringer i serveringsloven fra 01.01.08, meldte det seg et behov for endring av denne forskrift når det gjelder åpningstider for serveringssteder uten alkoholservering, som for eksempel bensinstasjoner, gatekjøkken og lignende. Dette fordi den nye serveringsloven tillater døgnåpen matsservering dersom man ikke regulerer dette gjennom

forskrift på kommunalt nivå. Ny forskrift ble således vedtatt av herredsstyret i Ullensaker 08.06.09. Vurderingene forut for vedtak av 08.06.09 viser at man har sett alkoholpolitikk, åpningstider for matservering og voldsproblematikk i sammenheng. Kommunen har i denne prosessen for eksempel sett hen til hva våre nabokommuner gjør på området alkoholpolitikk. I Skedsmo har man i første omgang prøvd å løse voldsproblematikken i sentrumsnære områder ved å innskrenke åpningstidene for serveringssteder som ikke skjenker alkohol, noe som i følge Romerike politidistrikt ser ut til å ha en ønsket effekt så langt. I Ullensaker kommune har man ikke sett det hensiktsmessig å gjøre samme tiltak mht begrensning av matservering. Man har vurdert å åpne opp for generell døgnåpen matservering, noe som imidlertid ble vurdert som lite ønskelig etter en totalvurdering etter at høringsuttalelser fra lokalt hold forelå. Hensynet til ro og orden i sentrum og politiets erfaring med voldsepisoder i kommunen ble i så henseende tungtveiende og medførte regulerte åpningstider for serveringssteder. Pr. i dag er det således anledning for kun serveringssteder *utenfor boligområder* å ha døgnåpen matservering, som for eksempel bensinstasjoner beliggende ved E6.

2. Kontroll – og reaksjonsbestemmelsene

Bakgrunn

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- og skjenkebevillinger på stedet, dersom det avdekkes brudd på bestemmelser som har særlig sammenheng med alkohollovens formål.

Departementet viser til at tilgjengelighet til alkohol *i seg selv* (antall salgs- og skjenkesteder, salgs- og skjenketider) har stor betydning for totalkonsum og dermed for skadevirkninger. For å begrense disse skadevirkningene i størst mulig grad er det viktig at salgs- og skjenkeregelverket overholdes. Samtidig viser tall fra SIRUS at kommunenes salgs- og skjenkekontroll i liten grad avdekker lovbrudd, og at lovbrudd som avdekkes sjelden får konsekvenser.

Departementets vurdering

Alkoholloven gir kommunene stor frihet når det gjelder hvordan kontroll skal foretas og ved vurdering av om bevilling skal inndras. Bakgrunnen for den alkoholpolitiske friheten kommunene har, er kjennskap til lokale forhold. De kommunale variasjonene, blant annet mht. antall bevillingssteder tilsier at kommunene vil ha behov for å tilpasse kontrollen til de lokale forhold.

Regjeringen har i opptrappingsplanen for rusfeltet uttalt at den vil se nærmere på mulighetene for å effektivisere kontrollen med utøving av salgs- og skjenkebevillinger, herunder se på mulighetene for raskere og strengere reaksjon ved overskjenking og salg og skjenking til mindreårige. Departementet 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 på stedet, dersom det avdekkes brudd på bestemmelser som har nær sammenheng med alkohollovens formål. Formålet vil være å bidra til effektiv og lokalt tilpasset alkoholpolitikk, samtidig som en umiddelbar reaksjon vil synliggjøre alvoret i brudd på regelverket. På den annen side vil en slik umiddelbar reaksjon innebære brudd med forvaltningslovens regler om kontradiksjon, samtidig som den som fatter vedtak om umiddelbar stenging ikke er ansatt i kommunen i de tilfeller hvor kommunen kjøper tjenester fra privat leverandør. For ytterligere detaljer for hvordan departementet ser for seg en slik forsøksordning, vises til høringen pkt 3.7.

Rådmannens vurdering

Rådmannen vil bemerke at en inndragning av skjenkebevilling er et svært inngripende tiltak overfor bevillingshaver, enten det er snakk om kortvarig eller langvarig inndragning. Bevillingshaver vil i en slik situasjon både oppleve et direkte økonomisk tap ved tapt omsetning, men også mer indirekte tap i form av redusert/tapt anseelse.

De vurderinger kontrolløren står overfor i denne type situasjonen kan være komplekse. Det er verdt å merke seg at alkoholloven ikke pålegger bevillingshaver et *objektivt* ansvar for at alkohollovens bestemmelser til enhver tid er oppfylt, men at det her snakk om en aktsomhetsnorm. Spørsmålet om bevillingshaver i større eller mindre grad er å klandre for overtredelsen er av vesentlig interesse ved valg av reaksjon på overtredelsen. Vurderinger knyttet til om bevillingshaver i den konkrete situasjonen er å klandre for den objektive overtredelsen er ikke alltid like enkle, og vil ofte fordre en viss grundighet i saksbehandlingen. Rådmannen kan ikke se at en kontrollør i sin alminnelighet vil besitte denne type fagkunnskap.

Etter rådmannens vurdering er ikke den primære utfordringen ved salgs- og skjenkekontroller at reaksjonen ikke kommer raskt nok, men at det ikke i tilstrekkelig grad avdekkes brudd på alkoholloven. En årsak til dette kan være at det er praktisk vanskelig å gjennomføre lengre, anonyme kontroller fordi kontrollørene raskt blir gjenkjent. Det er også kjent sak at bevillingshavere varsler hverandre så snart det er gjennomført kontroller på ett sted. Effekten av kontrollene blir dermed redusert ved at stedene "rydder" lokalet innen kontrollørene har ankommet.

Det er rådmannens vurdering at hensynet til bevillingshavers rettssikkerhet bør veie tungt i saker som reelt sett innebærer påstander om lovbrudd. I en interesseavveining hvor hensynet til en umiddelbar reaksjon måles opp mot hensynet til en grundig saksforberedelse, bør derfor sistnevnte hensyn veie tyngst. I tilfeller hvor situasjonen tilsier at det kan være fare for liv og helse, har kontrollørene allerede den mulighet tilgjengelig at de kan tilkalle politiet som deretter kan vurdere om det er saklig behov for å stenge stedet umiddelbart.

KONKLUSJON

Til departementets høring velger Ullensaker kommune å begrense sin uttalelse til å omfatte spørsmålet om innskrenket skjenketid, samt til spørsmålet om muligheten for inndragning av salgs- og skjenkebevillinger på stedet.

1. Vedrørende forslaget om en time kortere maksimaltid for skjenking

Når det gjelder spørsmålet om sammenhengen mellom økt tilgjengelighet, økt forbruk og økt forekomst av vold støtter kommunen hovedtrekkene i departementets konklusjoner. Kommunen legger likevel til grunn at det vel finnes andre medvirkende årsaksfaktorer til økt voldsproblematikk, men ser likevel at en stor del av volden kan knyttes opp til et økt alkoholkonsum i samfunnet, herunder økt tilgang til alkohol fra skjenkesteder. Etter kommunens vurdering er det både et statlig og lokalt samfunnsansvar å bidra til å dreie denne utviklingen. På samme tid har kommunen også andre viktige hensyn som skal ivaretas, herunder hensynet til å sikre næringslivet gode og robuste rammebetingelser for å drive sin næring innenfor kommunen.

Ullensaker kommune vil understreke betydningen av at kommunene i størst mulig grad beholder sin lokale handlefrihet til å utforme en alkoholpolitikk som er tilpasset

de lokale forhold.

2. Høring om behovet for en regelendring som gir kontrollørene en rett til umiddelbar inndragning av salgs- og skjenkebevilling

Ullensaker kommune vil bemerke at en inndragning av skjenkebevilling er et svært innngripende tiltak overfor bevillingshaver, enten det er snakk om kortvarig eller langvarig inndragning. Bevillingshaver vil i en slik situasjon både oppleve et direkte økonomisk tap ved tapt omsetning, men også mer indirekte tap i form av redusert/tapt anseelse. De vurderinger kontrolløren står overfor i denne type situasjonen kan være komplekse. Det er i denne sammenhengen av betydning at alkoholoven ikke pålegger bevillingshaver et *objektivt* ansvar for at alkoholovens bestemmelser til enhver tid er oppfylt, men at det her snakk om en aktsomhetsnorm. Spørsmålet om bevillingshaver i større eller mindre grad er å klandre for overtredelsen er av vesentlig interesse ved valg av reaksjon på overtredelsen. Vurderinger knyttet til om bevillingshaver i den konkrete situasjonen er å klandre for den objektive overtredelsen er ikke alltid like enkle, og vil ofte fordre en viss grundighet i saksbehandlingen. Kommunen kan ikke se at en kontrollør i sin alminnelighet vil besitte denne type fagkunnskap, noe som åpner for feilvurderinger og vilkårlighet.

Etter kommunens vurdering er ikke den primære utfordringen ved salgs- og skjenkekontroller at reaksjonen ikke kommer raskt nok, men at det ikke i tilstrekkelig grad avdekkes brudd på alkoholoven. En årsak til dette kan være at det er praktisk vanskelig å gjennomføre lengre, anonyme kontroller fordi kontrollørene raskt blir gjenkjent. Det er også kjent sak at bevillingshavere varsler hverandre så snart det er gjennomført kontroller på ett sted. Effekten av kontrollene blir dermed redusert ved at stedene ”rydder” lokalet innen kontrollørene har ankommet.

Det er kommunens vurdering at hensynet til bevillingshavers rettssikkerhet bør veie tungt i saker som reelt sett innebærer påstander om lovbrudd. I en interesseavveining hvor hensynet til en umiddelbar reaksjon måles opp mot hensynet til en grundig saksforberedelse, bør derfor sistnevnte hensyn veie tyngst. I tilfeller hvor situasjonen tilsier at det kan være fare for liv og helse, har kontrollørene allerede den mulighet tilgjengelig at de kan tilkalle politiet som deretter kan vurdere om det er saklig behov for å stenge stedet umiddelbart. Fokus bør i stedet rettes mot en grundigere opplæring av kommunens kontrollører og kontrollmetodene. Kommunen antar videre at det vil være hensiktsmessig med et økt forebyggende fokus, både med hensyn til aktiv dialog med bransjen, kompetansehevende tiltak rettet mot bransjen mht. alkoholovens bestemmelser, samt et kontinuerlig fokus på kontroller av virksomhetens internkontroll etter alkoholoven.

Oppsummert kan ikke kommunen se at det er behov for en regelendring som foreslått, og viser særlig til at en ordning med inndragning på stedet på en uforholdsmessig måte vil kunne gå på bekostning av sentrale rettssikkerhetsprinsipper uten at gevinsten av en inndragning på stedet synes åpenbar.

Melding om vedtak sendes:

- Saksbehandler