

SAKSFRAMLEGG

SKEDSMO KOMMUNE

Sosialdepartementet
Møteprotokoll
200302846 - 83

Arkiv	Saksmappe	Saksbehandler
614	03/05097 - 2	Cathrine Grüner-Hegge

Høringsuttalelse - forslag til endringer i alkoholloven m.m.

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
04/038	Formannskapet	03.03.04

Rådmannens forslag til vedtak:

Sakens punkt 3 avgis som Skedsmo kommunes høringsuttalelse til Sosialdepartementet i forbindelse med høring om endringer i alkoholloven m.m.

Behandling i Formannskapet - 03.03.04:

Vedtak i Formannskapet - 03.03.04:

Sakens punkt 3 avgis som Skedsmo kommunes høringsuttalelse til Sosialdepartementet i forbindelse med høring om endringer i alkoholloven m.m.

Enstemmig vedtatt.

1. BAKGRUNN

Sosialdepartementet har sendt på høring forslag om enkelte endringer i alkoholloven m.m. Dette på bakgrunn av at det de siste år har kommet tilbakemeldinger fra kommuner og næringen om behov for enkelte endringer, at EØS-avtalen har nødvendiggjort noe revisjon og at nyere forskning har gitt ny kunnskap om effekten av ulike alkoholpolitiske virkemidler.

Endringsforslagene er av ulike karakter og berører flere områder innen alkohollovgivningen. Flere forslag berører kommunal saksbehandling og kontrollmulighet, samt adgang til intern delegering og organisering av det alkoholpolitiske saksbehandlingsarbeid. Dette er årsaken til at kommunen bør avgi en høringsuttalelse. Høringsuttalelsen vil berøre alle felter som er tatt opp i høringsnotatet.

1.1. Vedlegg i saken

1. Oversendelsesbrev – Høringsnotat om endringer i alkoholloven m.m – dato 16.12.03
2. Utkast til lov om endringer i alkoholloven og enkelte andre lover (uttrykket)
3. Høringsnotat (uttrykket)

2. HOVEDTREKK I FORSLAGENE SOM BERØRER KOMMUNEN

Sosialdepartementet foreslår ikke endringer i hovedlinjene i alkoholpolitikken, men justeringer i bruken av enkelte virkemidler. Nedenfor vil bli gitt en gjennomgang av de punkter som i sterkeste grad berører den kommunale forvaltning av alkohollovgivningen.

2.1. Kommunal styring, saksbehandling og kontroll

Departementet legger til grunn at bevillingssystemet må legge til rette for at det videreføres et handlingsrom for lokale tilpasninger. De endringsforslag som fremkommer i høringsnotatet skal søke å legge til rette for at kommunene har nødvendige virkemidler for å sikre og kontrollere at aktørene i markedet er seriøse og at de utøver salg og skjenking på en forsvarlig måte.

2.1.1. Delegasjonsadgang

Gjeldende rett på området gir en begrensning i delegasjonsadgangen, ved at bl.a. avgjørelser om tildeling av bevillinger bare kan delegeres fra kommunestyret til formannskapet. Det er her ikke adgang til videredelegering. Andre avgjørelser som etter loven er tillagt kommunestyret, kan delegeres i samsvar med kommuneloven. Dette omfatter bl.a. avgjørelser om inndragning av bevilling, tildeling av bevilling for en enkelt anledning eller utvidelse av eksisterende bevillinger for en enkelt anledning.

Departementet har vurdert den begrensning som har ligget i delegasjonsadgangen, og har kommet til at krav om politisk behandling av søknader om faste bevillinger kan gi for lang saksbehandlingstid, at det er andre bestemmelser og virkemidler i lovgivningen som skal sikre at alkoholpolitikken er politisk styrt og at tilbakemeldinger etter forsøksordninger med fri delegasjon har vært positive.

Departementet foreslår derfor at begrensningen i delegasjonsadgangen oppheves. Det innebærer at de kommunale delegasjonsbestemmelser i kommuneloven kommer til anvendelse.

2.1.2. Vandel

Ved lovrevisjonene som trådte i kraft den 1. januar 1998 ble de tatt inn bestemmelser i alkoholloven om at bevillingshaver og visse sentrale aktører i virksomheten må ha utvist uklanderlig vandel mht. en del lovgivning. Dersom vandelskravet ikke er oppfylt skal bevilling ikke innvilges, evt. inndras dersom det er en virksomhet som allerede er i drift med bevilling.

Departementet har gått inn i vurdering av enkelte vandelskravsbestemmelser for å sikre at bevillingsmyndigheten har et effektivt instrument for å sikre at personer som driver virksomhet med bevilling, er egnet til å drive slik virksomhet.

Personkrets som vandelsvurderes

Departementet har fått meldinger om at dagens regulering av den personkrets som skal vandelsvurderes ikke i tilstrekkelig grad gir bevillingsmyndigheten mulighet til å avdekke stråmannsvirksomhet, indirekte eierskap og fiktive overdragelser. Samtidig er det viktig å ikke ha et bevillingssystem som er mer komplisert enn det som er nødvendig for å holde kontroll med bransjeaktørene. Det må være en avveining mellom rimeligheten i de krav som stilles til bransjen, og myndighetenes behov for kontroll.

Departementet foreslår å endre lovteksten slik at spørsmålet om en person omfattes av den personkrets som skal vandelsvurderes, må avgjøres etter en helhetsvurdering av om vedkommende har "vesentlig innflytelse på virksomheten". Dette for å få frem at det er det reelle tilknytningsforhold som er avgjørende, og ikke hva som oppgis som formelle funksjoner i virksomheten. Vandelsbestemmelsen blir på dette punkt mer skjønnsmessig utformet, og gir kommunene adgang til å vurdere en bredere personkrets enn etter dagens lovgivning. Det er bevillingsmyndighetens ansvar å sannsynliggjøre at faktisk vesentlig innflytelse foreligger.

Det foreslås videre å innføre en regel om at bevillingsmyndigheten i vurderingen av om en person har vesentlig innflytelse på virksomheten, skal kunne legge vekt på vedkommendes nærstående forhold til virksomheten. Dette vil innebære at det skal mindre til for at en person anses å ha vesentlig innflytelse på virksomheten dersom også dennes nærstående er involvert i virksomheten. Det foreslås gitt en oppramsing av hvem som anses som nærstående.

Innholdet i vandelskravet

Departementet har her særlig gått inn på om andre typer lovbrudd enn de som i dag omfattes av alkoholloven, bør omfattes av vandelskravets tema. Det foretas her en sammenligning opp mot serveringsloven, som har en noe annen innretning i forhold til regulering av vandelskravet.

Det foreslås å opprettholde den regulering som i dag finnes i alkoholloven, som innebærer at personkretsen må ha uklanderlig vandel (skjønnsmessig vurdering) i forhold til alkohollovgivningen, og bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål, samt skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen. Det kreves her alminnelig sannsynlighetsovervekt ved vurdering av evt. overtredelse i forhold til den person som vandelsvurderes.

Departementet går imidlertid inn for at vandelsvurderingen tematisk utvides til å omfatte annen lovgivning som er uforenelig med drift av serveringssted. Dette for å harmonisere med kravet i serveringsloven, samt for å sikre effektiv vandelsvurdering sett i forhold til behov for

kontroll, uten at det stilles urimelige krav til bevilingshavere/søkere. For slike lovbrudd kreves ikke "uklanderlig vandel", men at man "må ikke ha begått" slike lovbrudd.

2.1.3. Dokumentasjon

Bevilingsmyndigheten har etter gjeldende rett allerede hjemmel for å kreve at søker dokumenterer de opplysninger som er nødvendige. Etersom departementet har fått tilbakemeldinger om behov for ytterligere virkemidler for å avdekke stråmannsvirksomhet og lignende, foreslås det å gi kommunene hjemmel for å kunne kreve fremlagt virksomhetens finansieringsplan, driftsbudsjett og likviditetsbudsjett der slike planer synes å være nødvendige.

2.1.4. Kommunal kontrollfunksjon

Kontrollutvalg

Departementet ønsker å bygge opp under den statlig føring om å forenkle statlig regelverk rettet mot kommunesektoren, herunder at regler om bestemte organer og lignende i kommuner bør unngås. Videre tillegges hensynet til lokale tilpasninger stor vekt. Departementet er av den oppfatning at kommunene selv best kan vurdere hvordan kontrollen med salgs- og skjenkestedene skal organiseres. Ansvaret for å føre kontroll skal fremdeles ligge til kommunene, men det foreslås at hjemmelen for departementet til å gi forskrifter om opprettelse av kontrollutvalg og øvrig organisering av kontrollen oppheves. Det vil da være opp til den enkelte kommune å vurdere hvordan kontrollvirksomheten skal organiseres. Kommunen kan da velge om det bør opprettes egne kontrollutvalg, eller om det er andre måter som bedre organiserer kontrollfunksjonen som er tillagt bevilingsmyndigheten. Dette representerer en vesenlig utvidelse sett i forhold til gjeldende rett.

Den stedlige kontroll av virksomhetene – utvidet adgang

Kommunene gjennomfører omfattende kontroll av en virksomhet forutfor innvilgelse av en bevilling. Sammenlignet med denne forutgående kontroll, har bevilingsmyndigheten begrensede kontrollmuligheter i bevilingsperioden – dvs etter bevilling er gitt. Departementet er av den oppfatning at det er behov for bevilingsmyndigheten i bevilingsperioden å få tilgang til de opplysninger som kan belyse spørsmål knyttet til om virksomheten drives i tråd med alkoholovens bestemmelser. Det foreslås derfor lovendring som gir bevilingsmyndigheten tilgang til virksomhetens lokaler (bakrom, lager og andre tilstøtende lokaler) og regnskaper, samt til å be bevilingshaver om å utlevere nødvendige vareprøver.

2.1.5. Overgangsperioden ved overdragelse av virksomheten

Departementet er kjent med at eksisterende 3-måneders overgangsperiode ved overdragelse ofte ikke er tilstrekkelig for å få søknad fra ny innehaver behandlet. Det er meldt om behov for å kunne forlenge denne perioden dersom saksbehandling i kommunene tar lengre tid. Departementet har på denne bakgrunn foreslått å beholde hovedregelen om 3 måneders overgangsperiode, men at kommunen kan utvide perioden der saksbehandlingstiden overstiges på grunn av forhold som ikke skyldes søker.

2.2. Endringer i alkoholdefinisjonen og betydning for aldersgrensebestemmelsene

Alkoholovens regler for salg og skjenking er i dag bygget opp rundt skillet mellom alkoholtypene øl, vin og brennevin. Som følge av den såkalte "rusbrus-dommen" (EFTA-domstolens dom i sak E-9/99 mot Norge) ble det vedtatt likebehandling av alkoholholdig drikke med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent. Lovvedtaket som fulgte dommen har hatt et noe midlertidig uttrykk, som det nå er ønskelig å implementere på et bedre vis.

Samtidig har det vært en debatt om det egentlig bør være et skille i regelverket mellom produkter som klart har det samme alkoholinnhold – altså om dagens definisjon av alkoholholdig drikk bør forenkles.

Etter en helhetlig vurdering har departementet foreslått at alkoholloven bygges opp rundt et generelt prinsipp om likebehandling av øl, vin og brennevin med samme alkoholinnhold. Dette betyr en inndeling i alkoholholdig drikk under 4,8 volumprosent, alkoholholdig drikk under 22 volumprosent, og alkoholholdig drikke med 22 volumprosent eller mer (brennevin). Denne forenkling menes å bli veid opp ved at kommunene fortsatt vil ha frihet til å begrense omfanget av en skjenkebevilling i forhold til spørsmål om innvilgelse av alkoholsterk drikke, og til å begrense/differensiere skjenketiden for ulike alkoholstyrker.

Aldersgrenser er viktig tiltak for å utsette debutalderen for konsum av alkoholholdig drikke samt redusere alkoholforbruk blant ungdom. I lys av det som er fremmet av forslag tilknyttet endret definisjon av alkoholholdig drikke, har departementet også hatt en gjennomgang av regelverket tilknyttet aldersgrenser. Dette fordi ny definisjon av alkoholholdig drikke, vil åpne for at enkelte drikker som tidligere var definert og regulert som brennevin selv om de inneholdt under 22 volumprosent, nå vil være å anse som alkoholholdig drikke under 22 volumprosent – altså ikke brennevin. Etter en helhetlig diskusjon, foreslår departementet at aldersgrensen for skjenking av alkohol skal være 18 år for produkter under 22 volumprosent, mens den skal være 20 år for produkter som inneholder 22 volumprosent eller mer.

3. HØRINGSUTTALELSE

Rådmannen stiller seg positiv til de forslag som fremmes av sosialdepartementet i den foreliggende høringen. De situasjonsbeskrivelser som er gitt som grunnlag for høringsnotatet og endringsforslagene er i stor grad gjeldende som realiteter også i Skedsmo kommune. Omfanget av bevillingssøknader er økende, med stor hyppighet på overdragelser av bevillinger, der det også forekommer enkelte saker med komplekse organisasjonsstrukturer. Krav til saksbehandling som ivaretar søkers rettigheter, samtidig som kommunens behov for kontroll av bevillingssøkende virksomhet skal imøtekommes, betinger et klart fokus på forutsigbart, effektivt og hensiktsmessig regelverk som er egnet til å gi nødvendige hjemler for relevante tiltak.

Rådmannen registrerer at departementet ved endringsforslagene gjennomgående bygger på den statlige føring om å legge til rette for lokale tilpasninger og kommunenes styringsbehov. Dette er en forutsetning for en aktiv lokal alkoholpolitikk, der kommunene selv er nærmest til å definere den organisasjon samt utøve det skjønn som er hensiktsmessig for forvaltning av alkohollovens grunnleggende krav. En oppfølging av dette prinsipp er viktig innenfor alkohollovgivningens område, ettersom regelverket i en stor grad er utformet som en rammelov med kommunal skjønnsutøvelse. Dette perspektivet må det være viktig å gjenspeile i flere henseende enn gjeldende regelverk gjør.

Rådmannen stiller seg positiv til departementets forslag om å oppheve dagens begrensninger i delegasjonsadgangen, samt kravet om å opprette alkoholpolitiske kontrollutvalg. Frihet til å velge egen kommunal organisasjon er et viktig prinsipp.

Som erstatning for en videre delegasjonsadgang, oppfordres kommunene til å ha en alkoholpolitisk handlingsplan som rulleres hvert 4. år slik at nyvalgt kommunestyre kan vedta de alkoholpolitiske veivalg. Slik overordnet tilnærming bør være et viktig satsingsområde for å oppnå en helhetlig og samlet alkoholpolitikk. Den lokale alkoholpolitikk har dessuten et særlig potensiale for videreutvikling gjennom adgangen til å fastsette konkrete retningslinjer for innvilgelse og inndragning av bevillinger. Samlet sett vil planverk og retningslinjer

utgjøre viktige virkemidler for å trekke langsiktige linjer, samt for å skape forutsigbarhet for bransjen og administrasjonen ift. de alkoholpolitiske veivalg. Utarbeidelse av retningslinjer reduserer behovet for et politisk stempel på alle søknader om bevilling, ettersom bruk av retningslinjene skal sikre at de til enhver tid gjeldende politiske føringer blir ivaretatt. En opphevelse av delgasjonsbegresningen vil altså gi kommunen bedre mulighet for å styre hva slags saker det er hensiktsmessig å fremme til politisk behandling, og om det er grunn til å unnta enkelte sakstyper fra slik behandling. Fleksibilitet i det kommunale selvstyre vil ved denne endring bli styrket.

Rådmannen støtter også departementets generelle gjennomgang av regelverket tilknyttet vandelskrav – både hva angår personkrets, den tematiske utvidelse samt adgangen til utvidet stedlig kontrollmulighet. Det er ingen tvil om at ytterligere krav for å sikre seriøse virksomheter vil være en fordel for bransjen. For kommunen vil det likevel være viktigst å sikre at bevillingsrettigheter kun innvilges til virksomheter som er egnet til å forvalte en slik tillit – virksomhetene blir på en måte alkoholpolitikkenes forlengede arm overfor en stor del av befolkningen. Forhåndskontrollen er her avgjørende. Kommunen erfarer i dag at saksbehandling som involverer politi og skatte- og avgiftsmyndigheter er effektivt, og rådmannen har tro på at en utvidelse av hjemmelen til å foreta kontroll vil være vesentlig for å motvirke tendensen enkelte kommuner har opplevd i forhold til forsøk på omgåelse av regelverket. Rådmannen er av den oppfatning at endringsforslagene er et riktig skritt i retning av bedret kontroll, og at de krav som er stilt ikke kan anses urimelige i forhold til bevillingshavere eller –søkere. For øvrig er det lovteknisk hensiktsmessig å få en større sammenheng mellom de krav som er stilt i serveringsloven og de krav som er stilt i alkoholloven.

Rådmannen stiller seg også positiv til den gjennomgang av alkoholdefinisjonene som er foretatt. Gjeldende rett er komplisert å forvalte, med sammensatte definisjoner og uklare retningslinjer. Dette skaper dårlig forutsigbarhet og usikkerhet i tolknings spørsmål.

4. KONKLUSJON

Rådmannen anbefaler å støtte Sosialdepartementets forslag til endring av alkoholloven m.m.

Skedsmo kommune den 16.02.04

Torstein Leiro
rådmann