



INTERNT NOTAT

Vår referanse
04/00416

Vår dato
11.02.2004

Fra: Juridisk kontor, Trondheim kommune

HØRINGSUTTALELSE - ENDRINGER I ALKOHOLLOVEN M.M

Innledning

Sosial- og helsedepartementet har sendt til høring forslag om endring i lov av 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven). Dette er et notat utarbeidet av juridisk kontor med hensyn til endringene. Dette notatet går nærmere inn på endringsforslagene enn formannskapets vedtak.

Endringsforslagene vil bli kommentert i samme rekkefølge som Sosial- og Helsedepartementet legger opp til i sitt revisjonsforslag. Juridisk kontor vil kommentere endringene etter den samme disposisjon som høringsnotatet legger opp til.

KOMMUNAL STYRING, SAKSBEHANDLING OG KONTROLL

Delegasjon

Etter gjeldende rett kan avgjørelse om tildeling av bevillinger og salgs- og skjenketiden bare delegeres til formannskapet. Departementet foreslår å oppheve begrensningene i delegasjonsadgangen. Dette er begrunnet i at begrensningene bidrar til å gjøre saksbehandlingen i salgs- og skjenkesaker lite effektiv og at begrensningene ikke er nødvendig for å sikre at de virkemidler alkoholloven stiller til rådighet for kommunen er underlagt politisk styring. Bestemmelsene om alkoholpolitisk plan og tidsbegrensninger for kommunale bevillinger sikrer at alkoholpolitikken i kommunen blir politisk styrt.

Juridisk kontor er av den oppfatning at et styringssystem basert på delegasjon med klare føringer og oppfølging fra politisk hold, vil gi en bedre resursbruk og et mer effektivt styringsverktøy enn kontrollen gjennom en lang rekke enkeltsaker. Opphevelse av delegasjonssperren vil føre til en forenkling av bevillingssystemet. I tillegg fører dette til en desentralisering av myndigheten til å delegere, ved at det åpnes for mer kommunalt selvstyre i stedet for begrensende bestemmelser fra sentralt nivå. Juridisk kontor ser også positivt på forslaget til harmonisering mellom serveringsloven og alkoholloven på dette området, ved at tilsvarende bestemmelse forslås inntatt i serveringsloven.

Kommunal alkoholpolitisk plan

Etter alkoholloven § 1-7d har kommunen en plikt til å utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan. Denne bør angi alkoholpolitiske hovedmål og delmål kommunen legger til grunn for sin alkoholpolitikk, og de virkemidlene som vil tas i bruk for å nå målene. Departementet fremhever at denne bestemmelsen blir viktigere enn tidligere hvis delegasjonsbestemmelsen oppheves, og derigjennom statens mulighet for å styre organiseringen av den kommunale kontrollen. Departementet foreslår derfor ingen endringer i bestemmelsen.

I Trondheim kommune er åpnings- og skjenketidene regulert i forskrifts form. I tillegg er det vedtatt retningslinjer for tildeling av salgs- og skjenkebevillinger. Begge disse er oppe til revisjon i disse dager. Innbefattet i dagens retningslinjer ligger en alkoholpolitisk plan for administrasjonen og formannskapet, i tillegg til vurderingstemaer rundt for eksempel vandelskrav, bevillingstype, uteservering og alkohol og idrett. Samlet er dette Trondheim kommunes alkoholpolitiske plan. Juridisk kontor er enig i at den alkoholpolitiske planen blir et viktig alkoholpolitisk virkemiddel.

Vandel

I samarbeid med Nærings- og Handelsdepartementet foreslår departementet å harmonisere vandelsbestemmelsen i alkoholloven og serveringsloven. Dette innebærer en del endringer i begge lovverkene. Etter departementets forslag vil personkretsen som skal vandelsvurderes utvides noe, samtidig som vandelsvurderingen skal bygge på en helhetsvurdering med hensyn til personens innflytelse på virksomheten. Det foreslås også en konsolideringsbestemmelse som innebærer at personkretsens nærstående også vil kunne bli tatt i betraktning.

Juridisk kontor ser svært positivt på at departementet foreslår å endre vandelsbestemmelsen slik at den er i samsvar med vandelskravet i serveringsloven. Vandelsbestemmelsene i de to lovene vil etter endringsforslagene være sammenfallende både med hensyn til personkrets, innhold og bevisskrav.

Juridisk kontor ser positivt på departementets forslag om å innføre en mer omfattende vandelsvurdering enn den gjeldende alkohollov § 1-7b gir anvisning på. I og med fokus med hensyn til personkretsen som skal vurderes nå enda tydeligere rettes mot personer som etter en helhetsvurdering har vesentlig innflytelse på virksomheten, er det etter Juridisk kontors mening større mulighet for å avdekke stråmannsvirksomhet eller pro forma eierskap/overdragelser. Etter gjeldende rett er det et problem at kommunen ikke har mulighet til å vandelsvurdere personer som man får tips om eller med rimelig sikkerhet vet at er involvert i driften av stedet. Den foreslåtte bestemmelsen vil også sikre at bevillingsmyndigheten har en klar hjemmel for å vandelsvurdere personer som har signaturrett og prokura. Denne problematikken ble også diskutert på et tverrfaglig møte med politiet og skatt- og avgiftsmyndighetene i januar i år, uten at vi direkte fant noen løsning på problemet i gjeldende regelverk.

I denne sammenheng er det videre positivt at det åpnes for å vandelsvurdere nærstående etter en helhetsvurdering. Denne konsolideringsbestemmelsen vil kunne avdekke den reelle innflytelsen personen har.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på spørsmålet om de foreslåtte endringene vil ivareta hensynet til å avdekke stråmannsvirksomhet, indirekte eierskap, fiktive overdragelser m.v., og videre hvilke forhold som bør kunne vektlegges i en helhetsvurdering av hva som innebærer "vesentlig innflytelse" på virksomheten.

Juridisk kontor mener at adgangen til å vurdere personer bør være så fleksibel som mulig. Viktigheten av å kunne vurdere personer med signaturrett for selskapet er allerede kommentert ovenfor. Juridisk kontor får også ofte tilbakemelding fra politiet om at det virker som om skjenkestedet blir drevet av andre personer enn de det opplyses om ovenfor oss. Politiet har da fremmet ønske om at også disse kan vurderes, og at bevilling skal kunne nektes/inndras på dette grunnlag. Det er viktig at vurderebestemmelsen også favner om slike personer.

Bevillingssøker leier ofte lokalene via en framleiekontrakt. Juridisk kontor ber da ofte om en kopi av leiekontrakten også. Denne viser om framleier tar en annen pris for lokalene og om prisen er så mye høyere at framleier må sies å ha stor innflytelse på driften av stedet. Det er viktig at en vurderebestemmelse også favner om denne situasjonen.

Videre får bevillingsmyndigheten tips fra publikum og andre etater med hensyn til skjenkestedets kontaktperson og reelle personer med innflytelse. Etter juridisk kontors mening er det viktig at vi har hjemmel til å følge opp slike henvendelser med en vurdering, hvis henvendelsene har hold i seg.

Departementet fremhever at beviskravene etter alkoholloven og serveringsloven er forskjellig. Etter alkoholloven kreves alminnelig sannsynlighetsovervekt, mens det etter serveringsloven kreves kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Etter forslaget harmoniseres vurderingene i de to lovene også med hensyn til beviskravet. Det vil da etter begge regelsettene kreves alminnelig sannsynlighetsovervekt når det gjelder brudd på alkohollovgivningen og bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål, samt skatte- avgifts- og regnskapslovgivningen. Juridisk kontor finner at også denne harmoniseringen er god, og setter stor pris på likelydende regleverk.

Videre ønsker departementet å utvide vurderingens innhold gjennom en harmonisering med type lovbrudd som omfattes av serveringsloven. Gjennom den foreslåtte utvidelsen vil brudd på enhver straffebestemmelse kunne vektlegges, dersom overtredelsen er begått på en måte som er uforenlig med driften av serveringsstedet.

Når det gjelder denne utvidelsen av tema fastsettes det et krav til kvalifisert sannsynlighetsovervekt for at personen har overtrådt bestemmelsene i nevnte lovgivning. Juridisk kontor mener det er vanskelig å forklare at beviskravene er forskjellig etter hvilket tema som behandles, og at dette kan føre til at bestemmelsen ikke blir så effektiv som ønskelig. Juridisk kontor vil derfor anbefale at det kun kreves alminnelig sannsynlighet også for disse forholdene.

Etter departementets vurdering vil alkohollovens § 1-7a, angående bevillingssøker og personkretsen nevnt i lovens § 1-7b sin egenhet, fortsatt ha selvstendig betydning etter at bestemmelsen med hensyn til vurderingen blir utvidet. Med hjemmel i § 1-7a kan en legge vekt på forhold som ikke knytter seg til lovbrudd, men som går på personlige egenskaper ved personene. Juridisk kontor er enig i at bestemmelsen har selvstendig betydning. Juridisk kontor er i tillegg av den formening at personkretsen i lovens § 1-7a bør utvides slik at den også omfatter styrer og stedfortreder. Dette kan gjøres ved en henvisning til alkoholloven § 1-7c, 4. ledd.

Dokumentasjonskrav

Departementet foreslår at dokumentasjonskravet i alkoholloven § 1-7 skal utvides ved at kommunen også kan pålegge søker å dokumentere finansieringsplan, driftsbudsjett og likviditetsbudsjett for virksomheten.

Juridisk kontor mener dokumentkravet må ses i sammenheng med hvem som skal vurdere. For å kunne avdekke innflytelsesrekken i virksomheten kan det være ønskelig å innhente ulik dokumentasjon.

Dette er også kommentert i forhold til forslaget til endringer i serveringsloven, og denne lovens uttømmende regel for hvilke typer dokumentasjon som kan kreves framlagt. Juridisk kontor fremhevet der at det er viktig å ha et fleksibelt dokumentasjonskrav. Juridisk kontor krever rutinemessig bl.a. kopi av leiekontrakt og aksjeprotokoll bekreftet av revisor eller advokat. I tillegg kan det i enkelte saker være behov for å be om ytterligere opplysninger for at saken skal være tilstrekkelig opplyst. Finansieringsplan og budsjett kan kanskje i visse tilfeller avdekke stråmannsvirksomhet og ulovligheter på et tidlig tidspunkt. Juridisk kontor har aldri benyttet seg av dette.

Finansieringsplan og budsjetter sier noe om fremtiden. Juridisk kontor er derfor usikker på om dette vil gi oss noen sikre holdepunkter med hensyn til driften og hvem som bør vurdere. Et driftsbudsjett kan derimot gi informasjon om skjenkestedet og dets reelle driver. Innkreving av slike vil nok kunne gi verdifull informasjon til bevillingsmyndigheten i visse tilfeller. Uansett stiller juridisk kontor seg positiv til et så fleksibelt dokumentasjonskrav som mulig.

Kommunale kontrollutvalg og andre sider ved kommunens kontroll

Departementet foreslår at hjemmelen til å gi forskrift om opprettelse av kontrollutvalg endres, slik at forskriftshjemmelen ikke lenger omfatter adgangen til å gi forskrifter om opprettelse av kontrollutvalg og øvrig organisering av kontrollen med salgs- og skjenkestedene. Dette er begrunnet i at departementet ønsker å forenkle statlig regelverk rettet mot kommunesektoren, uten samtidig å ta fra kommunene viktige politiske styringsredskaper.

Juridisk kontor er enig i at kommunen selv kan vurdere hvordan kontrollen med salgs- og skjenkesteder skal organiseres og velge om det i det hele tatt skal opprettes et kontrollutvalg. Hvis kontrollutvalget blir fjernet vil saksbehandlingstiden med hensyn til salgs- og skjenkebevillingsøknader gå ned med i alle fall to uker (tiden mellom utvalgsmøtet og møtet i formannskapet). I tillegg vil saksbehandlingstiden bli ytterligere kortet ned fordi sakene ikke trenger å ligge å vente til neste utvalgsmøte, som arrangeres ca en gang i måneden. Juridisk kontor er derfor av den oppfatning at en fjerning av kontrollutvalget vil gjøre saksbehandlingen mye mer effektiv og kostnadsbesparende for kommunen.

Juridisk kontor er enig med departementet med hensyn til kontrollørens plikter ovenfor bevillingshaver. Det er viktig at skjenkekontrollørene legitimerer seg etter endt kontroll og opplyser om sine funn, slik at funnene kan bli imøtegått av bevillingshaver. Juridisk kontor er positiv til at forskriftshjemmelen med hensyn til dette blir opprettholdt.

Internkontroll

Departementet foreslår at det skal utformes forskrifter om at salgs- og skjenkesteder blir underlagt krav om internkontroll som omfatter kravene i alkoholloven og bevillingen. Bevillingshaver må da opprette et system for hvordan eventuelle overtredelser av disse kravene skal rettes og følges opp for å sikre at overtredelsen ikke gjentas.

Juridisk kontor stiller seg positiv til innføringen av pålagt internkontroll i forhold til alkoholloven og bevillingen. Dette kan ansvarliggjøre bevillingshaver når det gjelder alkoholovgivningen og dens krav.

Stedlig kontroll med salgs- og skjenkebevillinger

Departementet forslår at bevillingsmyndighetens kontrolladgang i forhold til salgs- og skjenkesteder utvides til å omfatte tilgang til virksomhetens lokaler og regnskaper, samt hjemmel til å be om at bevillingshaver utleverer nødvendige vareprøver.

Juridisk kontor er positive til en bestemmelse som gir større kontrolladgang enn dagens regel med hensyn til virksomhetens lokaler og stedets regnskap. Dette vil kunne sikre en mer effektiv og målrettet kontroll. På den annen side må departementet her vurdere forholdet til hygiene på kjøkken etc. Under en av storkontrollene i Trondheim var mattilsynet kritisk til alle personene som gikk rundt på serveringsstedets kjøkken uten å kle seg om til mer passende/hygieniske klær.

Juridisk kontor anser derimot ikke bevillingsmyndigheten/skjenkekontrollen som rette instans for å ta prøver av alkoholen for å sjekke om den inneholder metanol eller liknende. Dette virkemiddelet bør eventuelt legges til en annen etat.

Overgangsperioden ved overdragelse av virksomhet

Departementet forslår at perioden på tre måneder kan utvides med en måned når dette ikke skyldes forhold på søkers side. Juridisk kontor stiller seg positiv til en slik fleksibilitet i regelverket. Juridisk kontor ber departementet vurdere å spesifisere at forlengelsen kun gjelder hvis forsinkelsen ikke skyldes forhold på søkers side. I tillegg ber vi om at forarbeider eller rundskriv spesifiserer hvilke forhold som skyldes søker. Dette for å slippe diskusjon i det enkelte tilfelle.

Videre foreslås det at den nye eieren skal søke om ny bevilling "uten ugrunnet opphold" etter overdragelsen. Juridisk kontor er positiv til at bestemmelsen presiserer at den nye eieren må varsle bevillingsmyndigheten raskt gjennom en søknad om egen bevilling. Etter dagens hjemmel kan det ofte gå en stund mellom overdragelsen og mottakelsen av søknaden. Juridisk kontor foreslår at passusen "uten ugrunnet opphold" erstattes med et eksakt antall dager. Bestemmelsen vil da ikke gi grunnlag for diskusjon med de nye eierne. Fristen må være så lang at den ikke vil ramme en liten forsinkelse fra bevillingssøkers side, men så kort at bevillingsmyndigheten har mulighet til å behandle søknaden. Etter juridisk kontors mening bør den maksimalt settes til 30 dager (jfr. serveringslovens tilsvarende krav).

Begrepet "åpenbart beruset"

Departementet forslår å endre begrepet "beruset" til "påvirket". Dette for å sikre at bestemmelsene om åpenbar beruselse også omfatter forbud mot å selge eller skjenke alkoholholdig drikk til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler, uavhengig av hvilket rusmiddel det er snakk om. Juridisk kontor stiller seg positiv til denne presiseringen.

Om bruk av flere bevillinger samtidig

Departementet ønsker å understreke i § 4-1 at det ikke er adgang til å gi en bevilling for en enkelt anledning i lokaler hvor det allerede foreligger en alminnelig skjenkebevilling. Etter departementets mening vil dette føre til utklare ansvars- og kontrollforhold.

Juridisk kontor praktiserer regelverket i tråd med departementets forslag, og ser derfor positivt på presiseringen i alkoholloven.

Inndragning på grunnlag av diskriminering ved skjenkesteder

Departementet foreslår å gi § 1-8 et tillegg som gir klar hjemmel for inndragning ved utestedsdiskriminering. Persongruppen skal være den samme som de som er vernet av straffelovgivningen. Videre mener departementet at det bør være vilkår for inndragningsadgangen at det foreligger gjentakelse.

Juridisk kontor er positive til en slik eksplisitt bestemmelse med hensyn til utestedsdiskriminering. På den annen side mener juridisk kontor at vilkåret om at det må foreligge gjentakelse gjør at bestemmelsen blir lite effektiv og vanskelig å anvende i og med det er vanskelig å avdekke slik ulovlig diskriminering. Juridisk kontor mener derfor at vilkåret om gjentakelse bør fjernes.

Bevillingsmyndighetens sanksjonsmuligheter

Departementet utfordrer for det første kommunene som bevillingsmyndighet til å benytte inndragning på en mer fleksibel måte. Samtidig reiser departementet spørsmålet om det bør innføres adgang til å stille vilkår etter at bevillingen er gitt. Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette.

Når det gjelder oppfordringen til å bruke inndragelsesbestemmelsen mer fleksibelt tar juridisk kontor dette til etterretning, og vil vurdere egen praksis på området.

Juridisk kontor anvender advarsel ved visse brudd på alkohollovens og forskriftenes bestemmelser. Det hadde vært ønskelig at denne formen for reaksjon ble gitt med hjemmel i lov. Dette er en fleksibel reaksjon, som også gir skjenkestedet varsel om at neste gang det blir oppdaget et brudd av en viss alvorlighetsgrad, så vil bevillingsmyndigheten inntil på inndragelse i en kortere eller lengre periode.

Departementet reiser også spørsmål med hensyn til adgangen til å stille nye vilkår i en gitt bevilling som et alternativ til inndragning. Juridisk kontor stiller seg i utgangspunktet positiv til å få dette som en alternativ sanksjonsmulighet. På den annen side må departementet ved utformingen av regelverket vurdere muligheten til å stille etterfølgende vilkår opp mot hvor inngripende en slik sanksjonsmuligheten vil føles av bevillingssøker. Det bør derfor settes opp klare retningslinjer for når denne sanksjonsmuligheten skal brukes.

Bevillingsgebyrene

Departementet tar sikte på å oppjustere bevillingsgebyrene fra 1. januar 2005. I vurderingen av bevillingsgebyrenes størrelse vil departementet ta utgangspunkt i en indeksregulering av de satser som ble fastsatt i 1998, og eventuelt supplere ned andre vurderinger.

Juridisk kontor støtter forslaget om å øke bevillingsgebyrene. I den forbindelse bør departementet vurdere å gi en hjemmel som gjør at gebyrene kan justeres årlig, for eksempel basert på konsumprisindeksen.

BEVILLINGSSYSTEMET FOR SALG OG SKJENKING M.M

Toll- og avgiftsdirektoratet har informert om at det ikke er mulig å måle alkoholstyrke mer nøyaktig enn +/-0,1. Departementet foreslår derfor å oppheve todesimalgrensen. Juridisk kontor har ingen innsigelser på dette.

Når det gjelder dagligvarehandelen ønsker departementet å innføre en grense på 4,7 (tidligere 4,76). Dette fordi de fleste produkter i dagligvarehandelen maks inneholder 4,7 volumprosent. Alt med høyere volumprosent omfattes da av Vinmonopolets enerett til detalj salg.

Videre ønsker departementet å endre alkoholloven slik at regelverket bygges opp rundt et generelt prinsipp om likebehandling av øl, vin og brennevin med samme alkoholinnhold. Dette som en følge av gjennomføringen av EFTA-domstolens såkalte "rusbrus-dom". Departementet foreslår derfor å endre alkohollovens § 4-2, slik at en skjenkebevilling kan gjelde alkoholholdig drikk med lavere enn 4,8 volumprosent, alkoholholdig drikk med lavere enn 22 volumprosent eller all alkoholholdig drikk (tre kategorier). Aldersgrensebestemmelsene skal følge inndelingen, slik at det er 18 års aldersgrense for all alkoholholdig drikk til og med 22 volumprosent og 20 års aldersgrense for alt over 22 volumprosent.

Juridisk kontor vil først presisere at et skille etter alkoholprosent gjør bestemmelsene enklere å forstå og å praktisere. Juridisk kontor er derfor i utgangspunktet svært positiv til endringen.

På den annen side stilles spørsmålstegn til hvorfor departementet foreslår to forskjellige satser for salg og for skjenking. I følge forslaget skilles det ved 4,7 volumprosent med hensyn til salg og 4,8 med hensyn til skjenking. Juridisk kontor er av den oppfatning at dette skillet medfører at loven mister litt av sin struktur. I tillegg her kan skillet føre til misforståelser. Juridisk kontor er derfor av den oppfatning at skillet bør være likt.

BEVILLINGSSYSTEMET FOR IMPORT OG ENGROSSALG

Departementet foreslår at det ved forskrift gis regler vedrørende føring av et sentralt register over alle landets salgs- og skjenkesteder. Dette skal føres av Sosial- og Helsedirektoratet.

Juridisk kontor vil her gjøre oppmerksom på at det er behov for et godt og praktiserbart regelverk med hensyn til rapporteringen. I Trondheim er det skjenkesaker opp i formannskapet hver eneste måned. Antallet varierer fra ca. 5 til i overkant av 15. Det må derfor innføres enkle rutiner for rapportering, slik at registeret til enhver tid er oppdatert.

REKLAMEFORBUDET

Departementet anser det som viktig å følge situasjonen internasjonalt før det tas stilling til om det anses nødvendig å utvide adgangen til å reklamere for alkohol i Norge. Juridisk kontor er enig i at situasjonen i alle fall bør avklares i Sverige før vi tar stilling til eventuelle endringer påkrevd i Norge.

Indirekte reklame

Departementet foreslår ingen lovendringer, men vil i forbindelse med forskriftsarbeidet etter revisjonen av loven foreslå endringer i alkoholforskriften § 9-1, 2. ledd for å gjøre innholdet tydeligere og presisere forståelsen i henhold til lovens § 9-2. Endringen er begrunnet i næringens bruk av reklame for lettøl og andre alkoholfrie og alkoholsvake drikker til profilering av sine ordinære alkoholholdige produkter.

Juridisk kontor er enig i at det er behov for en klargjøring og bevisstgjøring av næringen på dette området. En presisering i lovverket vil kunne gjøre næringen bevisst på at reklame for "lett"-produktene er ulovlig reklame i alkohollovens forstand. I tillegg vil dette gi bevillingsmyndigheten en klar hjemmel å anvende i slike situasjoner.

OPPSUMMERING AV DE VIKTIGSTE PUNKTENE ANFØRT AV JURIDISK KONTOR

Juridisk kontor er positiv til den utvidede adgangen til delegasjon foreslått av departementet, og til at kommunelovens bestemmelse da kommer til anvendelse.

Juridisk kontor vil presisere at den alkoholpolitiske planen blir et svært viktig virkemiddel i alkoholpolitikken hvis departementets forslag til endringer blir vedtatt.

Juridisk kontor ser svært positivt på en harmonisering av vandelsbestemmelsene i alkoholloven og serveringsloven, og ønsker å presisere at vandelsbestemmelsen bør være så fleksibel som mulig.

Juridisk kontor er positiv til at kommunen selv skal vurdere hvordan kontrollen med salgs- og skjenkestedene skal organiseres og velge om det i det hele tatt skal opprettes et kontrollutvalg.

Juridisk kontor er positiv til en mer fleksibel overdragelsesbestemmelse, men foreslår at "uten ugrunnet opphold" skiftes ut med et eksakt antall dager.

Juridisk kontor er positiv til en hjemmel som åpner for å stille nye vilkår i en bevillingsperiode, men ber departementet sette opp klare retningslinjer for når denne sanksjonsmuligheten skal brukes.

Juridisk kontor er positiv til et skille etter alkoholprosent, men stiller spørsmålstegn til at departementet ønsker forskjellig skille ved salg og ved skjenking.

Med hilsen

Nina Sandell

Nina Sandell
jur. rådgiver

..

..