

SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Liv Kari Flaten
Arkivsaksnr.: 04/01095-134

Arkiv: U63
Dato: 10.02.2005

PALMEN AS, INNDRAGNING AV SKJENKEBEVILLING

INNSTILLING TIL: formannskapet - driftsstyret for økonomi- og plansaker

Administrasjonens inns tilling:

På grunnlag av den framlagte redegjørelse om manglende oppfyllelse av bevillingsvilkår i Palmen, tilrår formannskapet i egenskap av kontrollutvalget for alkoholsaker følgende framgangsmåte:

1. I medhold av alkoholoven § 1-8 inndras Palmen AS' skjenkebevilling for tidsrommet inntil bevillingshaver har oppfylt sin forpliktelse til å fremlegge dokumentasjon på at lydnivået i bevertningsstedet holdes innenfor anbefalt norm.
Inndragningsvedtaket begrunnes i samsvar med administrasjonens redegjørelse.
2. Palmen AS orienteres om at Drammen kommune kan være villig til å vurdere en eventuell søknad fra firmaet om skjenkebevilling innenfor en noe mer begrenset tidsramme, for eksempel med lukketidspunkt kl 01.00, og med et driftskonsept som inkluderer musikkinnslag av lavere styrkegrad, som medfører at nivået på lyd fra bevertningsstedet holdes under anbefalte grenseverdier.

Nils Fr. Wisløff
rådmann

Arild Eek
kommunaldirektør

Saksutredning:

Hensikt

Hensikten med saken er å følge opp Palmen AS' manglende oppfyllelse av vilkår om støy. Videre er hensikten å oppfylle formannskapetets vedtak 04.01.2005 om å få seg forelagt saken på nytt før eventuell inndragning av Palmen AS' skjenkebevilling vedtas.

Inndragningsprosedyre

Som kjent er formannskapet oppnevnt som kommunalt kontrollutvalg for alkoholsaker, i medhold av alkoholloven § 1-9. Av forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. § 10-2 framgår det at utvalget skal avgi uttalelse i forbindelse med inndragning av bevilling. I medhold av alkoholloven § 1-12 er avgjørelser om blant annet inndragning av alkoholbevilling delegert til administrasjonen.

Prosedyre i inndragningssak blir dermed som følger: Formannskapet, i egenskap av kontrollutvalg for alkoholsaker, får seg forelagt administrasjonens orientering om inndragningsspørsmålet. Formannskapet gir en tilråing i saken, hvorpå det tas administrativ beslutning om eventuell inndragning av skjenkebevillingen.

Sammendrag

Et sentralt krav i alkoholloven er at skjenking skal foregå på en slik måte at skadevirkninger begrenses og blant annet sosiale hensyn ivaretas. Systemet med tidsbegrensede bevillinger som gis for bestemte driftskonsept, og adgang til å sette vilkår for bevillingsutøvelsen, er blant de virkemidler bevillingsmyndigheten rår over, i arbeidet med å sikre at dette sentrale kravet oppfylles.

Ingen har rettskrav på å få en skjenkebevilling fornyet. Endrede forutsetninger, for eksempel hva angår skjenkestedets beliggenhet i forhold til boliger, vil kunne medføre at bevilling må nektes, at den må nektes fornyet, eller at den gis på visse vilkår.

Nåværende daglige leder i Palmen, Shahbaz Javed, ble cirka 1990 tilstått skjenkebevilling for drift av spiserrestaurant med begrenset tidsramme i bevertningsstedet i Byhaven. Driftskonseptet ble suksessivt endret til pub, og tidsrammen ble etter en tid godkjent utvidet. Utvidet tidsramme, kombinert med relativt støysterk musikalsk underholdning medførte klager fra naboer.

For å sikre skjenking i samsvar med lovforutsetningen om skadebegrensning, ble det ved bevillingsfornyelse i 2002 satt vilkår om dokumentasjon på at lydnivået i bevertningsstedet skulle holdes innenfor anbefalte normer, med referanse til SFT's støyhåndbok. Vilkåret følger også den nye bevillingen som ble gitt 14.09.2004 og som gjelder fram til 30.09.2005.

Det siste fornyelsesvedtaket, som ble påklaget av Palmen AS, er stadfestet ved Fylkesmannen i Buskeruds vedtak 01.02.2005, se orienteringssak.

Det er overfor bevilingshaver redegjort for innholdet av bevilingsvilkåret om lydnivå, for SFT's anbefalte normer, prosedyrer for hvordan kravet kan oppfylles osv. Dette har skjedd gjennom korrespondanse, saksutredninger blant annet ved bevilingsfornyelse i 2002 og 2004, og ved møte. Palmen AS er ved flere anledninger orientert om at manglende oppfyllelse av vilkåret om lydnivå vil kunne medføre inndragning av skjenkebevillingen.

Palmen AS har i tiden etter 01.07.2002 ikke framlagt dokumentasjon på at vilkåret er oppfylt.

Som kjent fikk formannskapet seg forelagt 04.01.2005, i egenskap av kommunalt kontrollutvalg for alkoholsaker, sak om mulig inndragning av Palmens bevilling, inntil vilkåret om lydnivå er oppfylt. Ettersom kommunen som nevnt har tidligere erfaring for at et mindre støysterkt driftskonsept med begrenset åpningstid ser ut til å kunne la seg kombinere med nærhet til boliger i Byhaven, foreslo administrasjonen også å orientere Palmen om at Drammen kommune kan være villig til å vurdere en eventuell søknad om skjenkebevilling på liknende vilkår som det som opprinnelig gjaldt for skjenkebevillingen. Formannskapet sluttet seg 04.01.2005 til administrasjonens innstilling, og ba for øvrig om å få seg forelagt saken én gang til. Saksutredning, innstilling samt protokollutskrift fra formannskapets behandling, er trykt vedlegg 1.

Bakgrunn

Palmen AS ble ved formannskapsvedtak 14.09.2004 gitt skjenkebevilling. Med utgangspunkt i alkohollovens forutsetning om skadebegrensning ble følgende vilkår knyttet til bevillingen: *"Bevilingshaver er forpliktet til, innen 15.10.2004, å fremlegge dokumentasjon på at lydnivået i bevertningsstedet holdes innenfor anbefalte normer. Tilsvarende forpliktelse for bevilingshaver gjelder også ved eventuelt behov senere i bevilingsperioden."* Palmen har per 10.02.2005 ikke framlagt den nevnte dokumentasjon.

Palmen AS opplyste at firmaet angivelig ikke kjente til framgangsmåten for måling av lydnivået. Imidlertid var rapporter om tidligere lydmålinger gjort kjent for Palmen AS. Firmaet hadde fått seg forelagt saksutredningen i fornyelsessaken, som omtaler forholdet. Palmen AS har også opplyst at en ansatt i firmaet allerede i 2002 rettet forespørsel til SFT for å få klarlagt innholdet i støyhåndbokas begrep "anbefalte normer". Saken omtales slik i Palmen AS' brev av 24.08.2004: *"Undertegnede (dvs firmaets ansatte, Trygve Fjeld) foretok imidlertid nærmere undersøkelser i 2002 for å få klarlagt hva dette innebar – og var i kontakt med både fagetaten i Drammen og Statens Forurensningstilsyn for å få klarlagt det lite presise begrepet "anbefalte normer". Statens Forurensningstilsyn ga uttrykk for at det avgjørende var lydnivået i omkringliggende lokaler, slik at aktuelle målinger primært måtte bli foretatt der – og ikke i restaurantlokalene som "lydkilden"."*

Utdrag av SFT's støyhåndbok er trykt vedlegg 2.

Følgende rapporter om måling av lydnivå i leilighet i hhv Byhavens 2. og 3. etasje foreligger, hva gjelder inneværende bevilingsperiode:

- I en leilighet i 2. etasje målte REAL akustikk as 08.10.2004 og 15.10.2004 decibelverdier som oversteg anbefalt grense med fra 8 til 10 dBA.

- I en leilighet i 3. etasje ble det av administrasjonen v/Helsetjenesten 20.11.2004 målt verdier som ligger fra 7 til 12 dBA over anbefalt grense.

Rapportene er trykt vedlegg 3.

Palmen AS ble ved brev av 25.11.2004 (trykt vedlegg 4) forelagt REAL Akustikks og Drammen kommunes målinger, til orientering og eventuell kommentar. Firmaet ble ved samme anledning orientert om at manglende oppfyllelse av bevillingsvilkårene ville kunne danne grunnlag for inndragning av skjenkebevillingen, og om at slik inndragning ville bli vurdert.

Palmen AS' brev av 25.11.2004 (to brev), 30.11.2004, 02.12.2004, 05.12.2004, 18.12.2004 (til Fylkesmannen i Buskerud), 21.12.2004, 22.12.2004, 29.12.2004, (to brev), 30.12.2004 (to brev, hvorav ett til Drammen kommune og ett til Fylkesmannen i Buskerud), 31.12.2004, 03.01.2005, 04.01.2005, 05.01.2005, 06.01.2005, 10.01.2005, 15.01.2005 og 31.01.2005, med kommentarer til saken, er trykt vedlegg 5.

Ved Drammen kommunes brev til Palmen AS, 06.01.2005, ble firmaet formelt orientert om formannskapets vedtak 04.01.2005. Firmaet ble gitt frist til 31.01.2005 med å fremsette eventuell kommentar til inndragningsspørsmålet. Drammen kommunes brev til Palmen AS, datert 03.01.2005, 06.01.2005, 10.01.2005 og 12.01.2005, er trykt vedlegg 6.

Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL) har i brev av 27.01.2005 kommentert inndragningsspørsmålet på vegne av Palmen AS. RBL's brev er trykt vedlegg 7. RBL's brev er besvart v/Drammen kommunes brev av 10.02.2005, trykt vedlegg 8.

Administrasjonen skal få gi følgende kommentarer til merknader fra Palmen AS og RBL:

Krav om å bli varslet før lydmåling foretas

Til dette kravet er å bemerke at administrasjonen ønsket å få målt lydnivået ved normal virksomhet i Palmen. I den sammenheng var det selvfølgelig essensielt at målingen ble foretatt uten forutgående varsling.

Angivelig manglende samsvar med forvaltningslovens regler og god forvaltningsskikk

RBL's påstand om at kommunens saksbehandling angivelig ikke har fulgt forvaltningslovens regler og god forvaltningsskikk, er ikke nærmere utdypet eller begrunnet. Den vil dermed vanskelig kunne kommenteres. Etter administrasjonens oppfatning har saksbehandlingen foregått i samsvar med gjeldende forvaltningsrett.

Grunnlag for saken, jf RBL's beskrivelse i brev av 27.01.2005, av at saken ene og alene bygger på "konflikten" mellom driften i Palmen og beboere.

Sakens utgangspunkt er Drammen formannskaps vedtak 25.06.2002 og 14.09.2004, av vilkår om lyddokumentasjon, og bevillingshavers manglende oppfyllelse av vilkåret. Vilåret tok utgangspunkt i alkohollovens forutsetning om skadebegrensning, og ble vurdert opp mot signaler om at virksomheten var til sjenanse for omgivelsene.

Bruksendringssaken i 2002, ansvar m.v.

Som tidligere redegjort for i saksutredninger og korrespondanse med Palmen AS, tar Drammen kommunes vurdering av en alkoholbevillingssøknad, utgangspunkt i om bevillingen vil kunne utøves uten samfunnsmessige skadevirkninger. Utgangspunktet blir stedets beliggenhet i forhold til blant annet boliger,

på søknadstidspunktet og forutsetningsvis gjennom bevillingsperioden. Som påpekt ved flere anledninger, er det i denne sammenheng ikke relevant "hvem som kom først".

Til bevillingshavers gjentatte påstander om at støyproblemene utelukkende kan relateres til de fire, sist etablerte boligene i 2. etasje, vises det til lydmålinger som viser til dels høyere verdier i leiligheter i 3. etasje. Støyklager er da også framsatt av såvel Byhaven Boligsameies styre, som av beboere i 2. etasje og i andre etasjer. Se trykt vedlegg 9.

Etter alkohollovens system bærer bevillingshaver det fulle ansvar for bevillingsutøvelsen, herunder ansvar for at virksomheten som sådan ikke er til sjenanse for omgivelsene. Det faller således på sin egen urimelighet å hevde at støysjenanse, som forårsakes av Palmens skjenkevirksomhet, ikke vedrører Palmen AS.

"Først i tid er best i rett"

Krav til bevillingsutøvelse tar utgangspunkt i beliggenhets- og driftssituasjonen slik den er på tilståelsestidspunktet, og slik den ventelig vil være i bevillingsperioden. Det representerer en misforståelse av alkohollovens system og forutsetninger, å argumentere for at den som en eller flere ganger er tilstått skjenkebevilling, nærmest har hevd på å kunne utøve bevilling "til evig tid", uansett hvilket konsept han velger, og helt "frikoblet" fra hensyn til omgivelsene.

Følgende tenkte tilfelle kan bidra til å illustrere saken: En kommune står helt fritt til for eksempel å etablere et sykehjem vegg i vegg med et nattåpent diskotek, selv om dette vil måtte få som følge at det nattåpne diskoteket ikke kan få fornyet sin skjenkebevilling.

Vanskelig dokumenterbare støykilder

Til RBL's kommentar om støykilder skal administrasjonen få bemerke at det i rapporter fra støymåling er redegjort for at lydmålingen er lagt slik opp at lyd som stammer fra bevertningsstedet, lar seg dokumentere særskilt.

Følgende to avsnitt fra Brekke & Strand akustikk as' redegjørelse til Palmen AS, 04.01.2004, siteres: "Det som imidlertid må taes i betraktning med hensyn på ovennevnte målinger, er at målingene ikke er direkte sammenlignbare. Dette fordi man ikke har kontroll på lydkilden, og dermed ikke har kontroll på hvor høyt lydnivå det var i restauranten da det ble foretatt målinger i etasjene over. Dette alene kan være grunnlag for variasjonene i ovennevnte målinger.

Trafikkstøy vil kunne medføre at måleresultatene i leilighetene fra musikk i restauranten er for høye. Hvis det er lydisolasjonsmessige svake vindus- og ventilasjonsløsninger i leilighetene, vil et maksimalnivå utendørs på oppgitte 85 dB fra veitrafikk medføre at det ikke kan utføres relevante målinger innendørs."

Til redegjørelsen skal administrasjonen få bemerke følgende: Støynivået fra personbiler med lav hastighet måles ordinært med langt lavere verdier enn 85 dB. Dette er imidlertid ikke av interesse, ettersom målingene 20.11.2004 ble foretatt i tidsrom da det ikke passerte biler forbi. Fra rapporten siteres følgende:

"De angitte måleresultatene er typiske maksimumsnivåer gjennom måleperioden. Det forekom enkeltepisoder med 1-2 dB høyere nivåer både i stue og soverom.

KOMMENTARER

Målemetode

Det ble også valgt å observere og avlese maksimum lydnivå manuelt gjennom måleperioden for sikre at det var musikken som gav de aktuelle maksimumsnivåene. Målingene betraktes som orienterende.

På grunn av fortsatt trafikk, var det vanskelig å måle bakgrunnsnivå i stua. På soverommet lå bakgrunnsnivået på ca. 21 dBA.

Måleusikkerhet

Dersom bakgrunnsnivået ligger tett opp til støynivået fra kilden, vil dette påvirke måleresultatet (eksempelvis 3 dB dersom bakgrunnsstøy og støy fra kilde er like høy). Ved vurdering om høyt bakgrunnsnivå i stua under måleperioden innvirket på det målte maksimumsnivå, vurderes dette til å være marginalt.

Konklusjon

I forhold til anbefalt maksimum lydnivå fra diskotek, dansemusikk osv i SFT' støyhåndbok (22 dBA) lå lydnivået i aktuelle måleperiode 8 dB høyere i soverom og 13 dB høyere i stue. Decibel-skalaen er logaritmisk. Derfor er det ved vurdering av støybelastning verdt å merke seg at man som en tommelfingerregel kan si at en endring på 3 dBA oppleves som en tydelig endring støyens styrke, mens en endring på 10 dBA oppleves som en fordobling/halvering av støyens styrke."

Mulighet til å forstå og oppfylle vilkår

Det refereres til redegjørelse tidligere i saksutredningen om orienteringer fra SFT og fra Drammen kommune til bevillingshaver om hvordan Støyhåndboka må forstås, om hvordan lydmåling skal foretas m.v. Ettersom lydnivået i Palmen er problemet, og Palmen AS holdes ansvarlig for å løse dette problemet, er formuleringen "lydnivået i Palmen" naturlig. Ettersom SFT's støyhåndbok inneholder anbefalte grenseverdier for støy i mottakssted, vil lydmåling måtte foretas der.

Som tidligere redegjort for mange ganger, vil vilkåret være oppfylt dersom det dokumenteres at lyd fra Palmens virksomhet ikke overskrider de anbefalte grenseverdier, målt på mottakssted.

Ettersom lydnivået først og fremst får betydning for omkringliggende boligmasse, vil konsekvensen være at det er målt lydnivå i nærliggende leiligheter i 2. etasje og 3. etasje i den sørlige delen av bygningen, altså rett over bevertningsstedet, som er aktuelt. Måling kan også måtte foretas andre steder i Byhaven dersom det er fare for at det også i disse beboelsesområdene måles for høye verdier.

Det forutsettes at lydmåling foretas av et velrenomert firma, etter samme metodikk som beskrevet i rapport fra målingen 20.11.2004. Dersom det skal legges støyanslag fra trafikk til grunn, så bør anslagene være realistiske, hensett til støynivået fra biltrafikken som passerer forbi Byhaven sen kveld/natt med lav hastighet.

Installasjon av lydmålingsutstyr i bevertningsstedet

Det forutsettes at lydnivået i bevertningsstedet på permanent basis innrettes slik at verdier målt på mottakssteder ellers i Byhaven holdes innenfor SFT's anbefalte norm. I den sammenheng refereres det til RBL's omtale av utstyr som angivelig er installert i bevertningsstedet, og som varsler med rød lampe når lydnivået overstiger et visst nivå. Administrasjonen tillater seg å påpeke det åpenbare i at dersom det foretas måling i omkringliggende leiligheter samtidig med at lydnivået i bevertningsstedet justeres, vil man trolig kunne komme fram til hvilken lydgrense som ikke må overskrides i bevertningsstedet. Det omtalte utstyr vil formodentlig kunne justeres slik at den røde lampen lyser når denne grensen er nådd.

Kommunens bistand overfor Palmen

Som tidligere redegjort for overfor Palmen AS, definerer ikke Drammen kommune det som sin oppgave å bistå private aktører med lydmåling. Disse henvises til kommersielle aktører som selger slike tjenester.

Den rapporterte lydmåling i regi av Drammen kommune, skjedde som en del av kommunens saksforberedelse.

Drammen kommune har ikke kapasitet til å bistå Palmen AS i firmaets administrative rutiner, verken med å kopiere firmaets korrespondanse eller foreta henvendelser på firmaets vegne til Byhaven Boligsameie, med forespørsel om beboeres navn. Det framgår også av mottatt korrespondanse fra Byhaven Boligsameie, at Palmen AS selv korresponderte med sameiet parallelt med at firmaet oppfordret Drammen kommune til å være mellommann i kontakten med sameiet.

Angivelig mangel på svar

Palmen AS' meget omfattende korrespondanse er besvart herfra, hva gjelder alle nye og relevante tema som er omtalt i Palmens brev. I tillegg er det gjort rede for at tema knyttet til byggesaken i 2002, etter Drammen kommunes oppfatning ikke er relevant for bevillingssaken. Gjentatte betraktninger om byggesaken fra Palmen AS' side, er av rasjonalitets- og kapasitetshensyn besvart herfra med henvisning til tidligere korrespondanse.

Vurdering/konklusjon

Ettersom bevillingshaver ikke har oppfylt vilkåret om dokumentasjon på at lydnivået holdes innenfor anbefalte normer, og ettersom grenseverdiene for lyd, som skriver seg fra Palmens virksomhet, er dokumentert overtrådt ved flere anledninger, bør det etter administrasjonens oppfatning sanksjoneres overfor bevillingshaver.

Heller ikke i foregående bevillingsperiode fra 2002 til 2004 framla bevillingshaver dokumentasjon på oppfyllelse av det tilsvarende vilkåret som da var satt om støybegrensning. Også i den bevillingsperioden er det ved lydmåling dokumentert overskridelse av grenseverdiene. Dette forholdet taler ytterligere for at det nå bør reageres overfor virksomheten.

Ytterligere et moment som taler for snarlig reaksjon fra Drammen kommunes side, er at verdiene, som ble målt ved de tre omtalte tilfellene, utgjør betydelige overskridelser av grenseverdiene, tatt i betraktning at decibelskalaen er logaritmisk, og at en økning på 10 dBA som følge av dette oppleves som en fordobling av støyens styrke.

Vedlagte brev fra styret i Byhaven Boligsameie, fra fire beboere i Byhaven og fra advokat Halvor Storemoen beskriver blant annet virkningene av de omtalte overskridelsene. Brevene beskriver store, kontinuerlige ulemper knyttet til sterk lyd fra Palmens virksomhet. Det refereres til tilsvarende beskrivelser av lydplager i tidligere korrespondanse fra Byhaven Boligsameie og fra enkeltbeboere. Disse brevene er også forelagt Palmen AS.

På dette grunnlag foreslås Palmen AS' skjenkebevilling inndratt inntil firmaet er villig til å oppfylle vilkåret om støy.

Driftskonsept – tidsramme

Palmen AS kan utøve skjenkebevilling for virksomhetstype "danserestaurant, pub".

Samlokalisering av boliger og nattåpen skjenkevirksomhet med musikk, slik den presenteres i Palmen, gir et dårlig utgangspunkt for iakttagelse av sosiale hensyn og begrensning av skadevirkninger, slik

alkoholloven forutsetter. Av SFT's støyhåndbok framgår blant annet følgende: *"Restaurant med dansemusikk eller nattåpent gir nesten alltid støykonflikt om den er lokalisert nærmere bolig enn ca. 100 m. Forstyrrelse av søvn og hvile er vanlig. Restaurant med dansemusikk/diskotek bør ikke tillates i bygning med boliger ..."*.

For å utvirke at skjenkevirksomheten i Palmen kan utøves i samsvar med alkohollovens forutsetninger, ønsker administrasjonen å foreslå for Palmen AS at firmaet eventuelt gis mulighet, på grunnlag av søknad, til å drive pubvirksomhet innenfor tidsrammen fram til for eksempel til kl 01.00, som er lukketidspunkt i blant annet Dickens pub og King's Arms, og at det tillates musikkinnslag av lavere styrkegrad, altså som medfører at nivået på lyd fra bevertningsstedet holdes under anbefalte grenseverdier, målt på mottakssted. Som det redegjøres for innledningsvis, så samsvarer dette med rammene for virksomheten i de første driftsårene.

Det foreslås derfor at effektivering av inndragningsvedtaket utsettes noen dager, og at Palmen AS innen denne tidsfristen gis mulighet til å søke om endret tidsramme og konsept, slik som beskrevet ovenfor.

Trykte vedlegg:

1. Formannskapssak 0002/05: Saksutredning, innstilling og utskrift av møtebok.
2. Utdrag av SFT's støyhåndbok.
3. Rapporter om lydmåling, foretatt 08.10., 15.10. og 20.11.2004.
4. Drammen kommunes brev til Palmen, datert 25.11.2004.
5. Diverse brev fra Palmen AS.
6. Drammen kommunes brev til Palmen, datert 03.01., 06.01., 10.01. og 12.01.2005.
7. Reiselivsbedriftenes Landsforenings brev til Drammen kommune, datert 27.01.2005.
8. Drammen kommunes brev til RBL, datert 08.02.2005.
9. Brev fra styret i Byhaven Boligsameie, fra fire beboere i Byhaven og fra advokat Halvor Storemoen, datert hhv 27.10.2004, 03.11.2004 og 09.02.2005.

10.02.2005/LKF