

Notat om redegjørelse, begrunnelse og bakgrunn – nye retningslinjer for alkoholsaker i Drammen kommune - Bevillingsfornyelse 2020-2024

Til punkt 1 - Varigheten av bevillinger

Ingen ytterligere kommentarer enn det som fremgår av bestemmelsen.

Til punkt 2 - Søknadsfrister for skjenkebevilling for en enkelt anledning

Alle skjenkebevillinger for en enkelt anledning, skal sendes til politiet før kommunen kan fatte et eventuelt vedtak. På grunn av stor saksmengde og saksbehandlingstid hos kommunen og politiet er det behov for at det foreligger tidsfrister i retningslinjene som både søkere og etatene kan forholde seg til. Selve søknaden med nødvendig dokumentasjon må derfor sendes til kommunen innen fristene i retningslinjene.

Til punkt 3 - Definisjon av sentrumsområde

Bakgrunnen for å ha en definisjon for sentrumsområde, er etter et ønske om å begrense tilgjengeligheten for alkohol i bydelene, ved for eksempel at det ikke tillates skjenkesteder hvor det typisk er høy skjenkeprofil slik som barer og nattklubber i bydelene. Dette er også i overensstemmelse med alkoholovens formål.

Definisjonen av sentrumsområde i Drammen er en videreføring av retningslinjene for gamle Drammen. Begrensningen av sentrumsområde i Mjøndalen er basert på beliggenheten til dagens skjenkesteder. I Svelvik er sentrumsområdet definert til bysentrum der også skjenkestedene har beliggenhet i dag.

Det er viktig med en lett forståelig avgrensning. Definisjonen er styrende for flere andre bestemmelser i retningslinjene, slik som punkt 4 om konsept, punkt 6 om åpningstider og punkt 7 om skjenketider.

Til punkt 4 - Konsept

Punktet er en videreføring av retningslinjene for gamle Drammen. Det er ønskelig å samle visse konsepter i sentrumsområdene, da det er større utfordringer med f.eks. støy, alkoholkonsum, ordensforstyrrelser o.l. Ved å begrense noen konsepters geografiske utbredelse, letter dette bl.a. politiets arbeid. I bydelene er det ikke like hensiktsmessig med slike konsepter, bl.a. grunnet nærheten til boligområder.

Til punkt 5 - Et levende bysentrum

Næringspolitiske hensyn – saklig begrunnet forskjellsbehandling

Likebehandling som prinsipp gjøres gjeldende på svært mange samfunnsområder, og fremstår som et ideal i mange sammenhenger.

I forvaltning av blant annet næringsstillatelser, så som tillatelser til alkoholomsetning, er imidlertid saklig begrunnet forskjellsbehandling en forutsetning for effektiv styring av bevillingspolitikken.

Det framgår av alkohollovens forarbeider at næringspolitiske hensyn er relevante i vurdering av bevillingspolitikken. Høyesterett har fastslått at en kommune har adgang til å legge vekt på ønske om å skape et levende sentrum og å øke trivselen der. Kommunen kan med andre ord i alkoholbevillingspolitikken legge vekt på ønsket om å stimulere utviklingen i visse deler av kommunen.

Kommunale vedtatte bystrategier

Arbeidet med ny kommuneplan for Drammen vil ikke bli ferdig før tidligst i 2021. Frem til da gjelder kommuneplanene for de tre gamle kommunene.

I gamle Drammen kommunes vedtatte bystrategi «Byvekst med kvalitet» Drammen 2036, er et av de sentrale målene at Bragernes og Strømsø sentrum med sine sentrale byrom skal være hovedsenter for handel, service, kontorplasser og kulturanlegg.

Dagåpne frontlokaler mot Bragernes og Strømsø torg, med trivselsskapende aktiviteter vurderes som en forutsetning i en slik byutvikling. Det er nettopp et vesentlig poeng i strategien at det er forskjell på byens «storstuer» Bragernes og Strømsø torg, og andre deler av bysentrum. Dette har vært en ønsket politikk i Drammen.

Kommunedelplan for Drammen sentrum, vedtatt 30.05.2006, har bestemmelser som skal ivareta disse forhold, blant annet i punkt 3.6: «Mot Bragernes torg og Strømsø torg tillates ikke virksomheter i 1. etasje som kun er basert på kvelds- og nattåpen virksomhet. Bar- og restaurantbransjen lokaliseres fortrinnsvis innenfor dette området (sentrumsområdet)».

Fravik fra disse bestemmelsene er søknadspiktig i henhold til plan- og bygningsloven § 20-1, og må eventuelt behandles som en dispensasjonssak.

På grunn av at det ikke finnes tilsvarende torg i Mjøndalen og Svelvik, omfattes ikke disse stedene av bestemmelsen. Det kan likevel vurderes om det skal være tilsvarende regler også i sentrum på disse stedene.

Til punkt 6 - Åpningstider i serveringssteder

I henhold til serveringsloven § 15 kan kommunen selv fastsette åpningstider for serveringsstedene som ligger i kommunen.

Åpningstidene må samsvare med bestemmelsene i alkoholloven om skjenketider. Åpningstidens slutt settes til 30 minutter etter skjenketidens slutt, da konsum av utskjenket alkoholholdig drikk må opphøre senest 30 minutter etter skjenketidens utløp, jf. alkoholloven § 4-4 6. ledd.

Til punkt 7 - Skjenketider

Alkoholloven § 4-4 definerer tidsrammer for skjenking av alkoholholdig drikk. Normaltidsrammene er fra kl. 13.00 til kl. 24.00 for gruppe 3 (brennevin), og fra kl. 08.00 til kl. 01.00 for gruppe 1 og 2 (øl og vin). Maksimaltidsramme for skjenking av gruppe 1 og 2 er fra kl. 06.00 til kl. 03.00, og for gruppe 3 fra kl. 13.00 til kl. 03.00.

Kommunen kan innskrenke eller utvide tiden for skjenking i forhold til det som følger over, men ikke utover maksimaltidsrammen.

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

Differensierte skjenketider basert på beliggenhet og konsept er saklig begrunnet og får støtte i alkohollovens formål med å begrense tilgjengeligheten av alkoholholdig drikk. Det er likevel åpning for at man kan ha lik åpningstid for alle typer konsepter, uavhengig av beliggenhet. Dersom man velger å ha lik åpnings- og skjenketid for hele kommunen, kan dette komme i konflikt med andre interesser, blant annet hensynet til lokalmiljøet.

Til punkt 8 - Salgstider

Alkoholloven § 3-7 definerer tidsrammer for salg av alkoholholdig drikk. Normaltidsramme er fra kl. 08.00 til kl. 18.00 (kl. 15.00 på dager før søn- og helligdager), og en maksimaltidsramme til kl. 20.00 på hverdager og kl. 18.00 på dager før søn- og helligdager.

Kommunen kan innskrenke eller utvide tiden for skjenking i forhold til det som følger over, men ikke utover maksimaltidsrammen.

I utkastet er det foreslått maksimaltidsrammer for salg av alkoholholdig drikk.

Til punkt 9 - Seriositet i salgs - og skjenkebransjen, og andre vurderingstema i søknadsbehandling

Etter bestemmelser i alkoholloven §§ 1-7b og 1-7c skal det stilles krav til personer med vesentlig innflytelse på virksomheten. Disse personene må ha utvist uklanderligandel i forhold til alkohollovgivningen og bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål, samt skatte- og avgifts- og regnskapslovgivningen.

Vandelskravet skiller seg fra de hensyn kommunen kan legge vekt på etter § 1-7a, ved at kommunen plikter å ta hensyn til vandelskravet. Dersom ansvarlige personer etter § 1-7b ikke tilfredsstiller vandelskravet, er det utelukket å gi bevilling. Hvis de ansvarlige derimot oppfyller vandelskravet, har søkeren likevel ikke automatisk rett til bevilling. Hvorvidt bevilling skal gis, beror på en skjønnsmessig avgjørelse.

Drift av skjenkesteder involverer i en viss utstrekning useriøse aktører.

Sammen med tilsvarende vandelskrav i serveringsloven, er alkohollovens vandelskrav viktige for å hindre konkurransevridning i favør av useriøse drivere.

Gamle Drammen kommune har i en årrekke ført en liberal bevillingspolitikk; avslag har så å si utelukkende blitt gitt på grunnlag av underkjentandel. Det finnes ingen tilsvarende informasjon fra tidligere Nedre Eiker kommune og tidligere Svelvik kommune.

Kommunens plikt til å ta hensyn til vandelskravet medfører at det ansees rimelig at dette også er nevnt i kommunens lokale bestemmelser om alkoholsaker for 2020 – 2024.

Til punkt 10 - Lokalmiljøet – forebygging av lydkonflikter

Den sterke boligfortettingen i Drammen kommune stiller krav om at bevillingspolitikken utformes på en måte som er egnet til å redusere eventuelle konflikter mellom beboere og utelivsaktører.

Beboeres rett til blant annet nattero, er forankret i helselovgivningen. Utelivsaktører som får godkjent et bar-/nattklubbkonsept med utvidet tidsramme, bør kunne forutsette at de skal kunne drive sin næring innenfor de gitte rammer.

I Kommunedelplan for Drammen sentrum, vedtatt 30.05.2006, er blant annet følgende bestemt om støyforhold i punkt 2.3: «For nye boliger i senterområder skal det dokumenteres at det i stue og soverom kan oppnås tilfredsstillende nattestøynivå samtidig med drift av serveringssteder i området, inkludert diskoteker/danssteder». For «Bebyggelse/ blandet formål», i punkt 3.7, står det blant annet: «Bar- og restaurantvirksomhet tillates unntaksvis, og kun etter nærmere vurdering av eventuelle ulemper for boliger i nærområdet».

Som tidligere nevnt, tillates nattåpne bar-/danse tilbud i sentrumsområde. Nattåpne bartilbud etablert i strøk med overveiende boligbebyggelse, ville – dersom det skulle bli aktuelt – måtte nektes, både etter gjeldende bestemmelser i kommunens retningslinjer for alkoholsaker, og etter kommunedelplanens bestemmelser.

Til punkt 11 - Aldersgrenser

Av alkoholloven § 1-5 og alkoholforskriften §§ 2-3, 2-4 og 4-3 framgår følgende:

Aldersgrenser for betjening, kunder og gjester er 18 år for drikk i gruppe 1 (øl) og 2 (vin), og 20 år for drikk i gruppe 3 (brennevin).

Dersom 18 års aldersgrense opprettholdes, er det av kontrollhensyn både for kontrollørene i kommunen, ansatte i utelivsbransjen, politiet og lignende, helt sentralt at alkoholgruppe 3 (brennevin) ikke skjenkes.

Til punkt 12 - «Alkoholfrie soner»

Situasjoner eller arenaer som holdes fri for alkoholkonsum samsvarer med alkohollovens formål om begrensning av tilgjengelighet, jf. alkoholloven § 1. I retningslinjene punkt 12, er det tatt inn bestemmelser om at visse arenaer eller situasjoner skal holdes fri for alkoholkonsum.

I punkt 12 a, er det tatt utgangspunkt i den prinsipielle holdning om at alkoholtilbud ikke skal kombineres med ordinær handel av varer og tjenester. Unntaksvis har det i gamle Drammen vært tildelt fast skjenkebevilling til bakeriutsalg, hvor det også etableres kafe, og hvor de samme varegruppene omsettes i utsalgsstedet og i stedets kafeavdeling. Det må foretas en konkret vurdering av den enkelte søknad. Benevnelsen «bakeriutsalg», fører til en snever mulighet til skjenking. Tidligere praksis er foreslått videreført. Det gis imidlertid mulighet til å søke om skjenkebevilling for en enkelt anledning, forutsatt at det ikke drives med salg med varer eller tjenester når arrangementet avholdes, typisk utenfor salgsstedets åpningstid.

Etter punkt 12 c, gis det normalt ikke alminnelig skjenkebevilling for bowlinghaller og tilsvarende arenaer for tidsrom når barn og mindreårige unge har adgang uten følge av foresatte. På grunn av andre former for uteliv, hvor sosiale aktiviteter kombineres med skjenking, åpnes det for at hver søknad kan vurderes konkret. Det kan blant annet legges vekt på hvorvidt skjenkearealet er klart avgrenset fra øvrig areal eller etter gitte tidspunkt hvor det settes aldersgrenser.

Etter punkt 12 d, gis det normalt ikke alminnelig skjenkebevilling til skjenkested i idrettsanlegg og idrettshaller hvor barn og mindreårige unge ferdes. Ved større idrettsarrangementer eller andre arrangementer, åpnes det for skjenkebevilling for enkeltanledninger. I arenaer for fritidsaktiviteter for barn og mindreårige unge, som f.eks. fritidsklubber, gis det ikke alminnelig skjenkebevilling.

Etter punkt 12 e, er det åpnet for arrangementer for unge i aldersgruppen fra 15 til 17 år i skjenkesteder. Arrangementene forutsetter søknad til kommunen, men søknadsmengden har vært svært lav de siste bevillingsperiodene.

Til punkt 13 - Spill i skjenkesteder

Alkohollovgivningen inneholder bestemmelser om begrensning av samfunnsmessige og individuelle skader av alkoholbruk, og krav om at sosiale hensyn skal ivaretas i skjenkesteder. Spillavhengighet forsterkes lett ved ruspåvirkning. Ingen av de tre tidligere kommunene har gitt skjenkebevilling til steder som har spillautomater.

Til punkt 14 - Utendørsservering

I henhold til alkoholloven § 4-2 gis skjenkebevillingen til et bestemt lokale. Helsedirektoratet har uttalt at skjenkearealet må være klart avgrenset og fremstå som ett skjenkested. Av hensyn til forsvarlig kontroll både for kommunens kontrollører, skjenkestedets ansatte, gjestene, politiet og andre, er avgrensningen viktig. Helsedirektoratet har ikke gitt noen føringer på hvordan avgrensningen skal være.

Utforming og møblering av utendørs skjenkeareal bestemmes av egne retningslinjer.

Til punkt 15 - Ordensvakter

Alkoholloven har ingen eksplisitt bestemmelser om vakthold.

Tilstrekkelig vakthold er ikke desto mindre en betingelse for korrekt håndheving av skjenkereglene i virksomheter med bar- eller pubdrift, og hvor mange mennesker er samlet. Dette gjelder blant annet etterlevelse av forbudet mot overskjenking, av regler om at åpenbart rusmiddel-påvirkede personer ikke skal gis adgang, og forbudet mot å nyte medbragt og å ta alkohol med ut av skjenkeområdet.

Serveringsloven § 16 hjemler mulighet for politiet til å kreve at et serveringssted holder ordensvakter godkjent av politiet. Politiet kan som grunnlag for godkjenningen kreve gjennomført kurs.

Krav om vakthold vært praktisert i lang tid. Bevillingshaver er forpliktet til å ha tilfredsstillende vakthold når behovet for det oppstår. I kommunens retningslinjer er det i tillegg knyttet krav om vakthold til visse konsept og tider på døgnet.

Til punkt 16 - Opplæring

Kommunens veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 og alkoholforskriften § 9-2 ligger til grunn for bevillingsmyndighetens plikt til å gi nødvendig råd og veiledning til bevillingshaver, styrer og

stedfortreder, slik at omsetningen av alkohol kan skje i samsvar med regelverket, og på en slik måte at alkoholpolitiske og sosiale hensyn ivaretas.

Personer som skal være styrer og stedfortreder for salgs- og skjenkebevilling, skal ha dokumentert kunnskap om sentrale bestemmelser i alkoholloven, gjennom å avlegge og bestå kunnskapsprøver.

Kommunen arrangerer kurs for alle ansatte i skjenkesteder. Kursene bygger på programmet Ansvarlig Alkoholhåndtering, er gratis og tilpasses tidsmessig, slik at også deltidsansatte i skjenkesteder, som har andre jobber på dagtid, skal kunne delta. Kursene gjennomføres så ofte som behovet tilsier, og i samarbeid med politiet.

For skjenkesteder med utvidet tidsrammen er kurset obligatorisk for styrer og stedfortreder.

Til punkt 17 - Styrer og stedfortreder

Etter alkoholloven § 1-7c skal det for hver bevilling utpekes en styrer og stedfortreder. Loven stiller krav om at styrer og stedfortreder må være ansatt på salgs- eller skjenkested eller arbeide i virksomheten i kraft av eierstilling, må være over 20 år gammel og ha bestått kunnskapsprøven.

Hovedregelen er at hvert sted skal ha både styrer og stedfortreder. Kun unntaksvis kan krav om stedfortreder bortfalle, for eksempel hvis lokalets størrelse tilsier det.

Hensynet til forsvarlig kontroll tilsier også at en person som hovedregel bare kan være styrer eller stedfortreder på ett sted. Det innebærer normalt at ingen skal inneha flere verv som styrer eller stedfortreder på flere steder samtidig. Unntak kan vurderes i hvert enkelt tilfelle, som for eksempel hvor en bevillingshaver har to skjenkesteder vegg i vegg.

Til punkt 18 - Kontroll

Av alkoholloven § 1-9 og alkoholforskriften kapittel 9 framgår det at kommunen har ansvar for kontroll med utøvelse av kommunal salgs- og skjenkebevilling.

Kommunen er også ansvarlig for at kontrollørene får nødvendig opplæring for å kunne ivareta sine oppgaver. I den hensikt å sikre kvalitet på kontrollarbeidet ble det fra 1. januar 2016 innført krav til kontrollørene om at de gjennomfører og består en prøve.

Kontrollen skal særlig omfatte tidsrammer, aldersgrenser og at det ikke selges eller skjenkes til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler.

Etter alkoholforskriften § 9-7 skal hvert sted kontrolleres minst en gang årlig. Det skal årlig gjennomføres minst tre ganger så mange kontrollbesøk som antall gitte bevillinger.

Forslag til minst 8 kontroller for skjenkesteder som stenger etter kl. 01.00, er kun et minimum. Det gir administrasjonen mulighet til å justere kontrollene etter behov, slik at man kan fordele ressursbruken mer hensiktsmessig. Ved tips fra politi eller publikum, kan kontrollen f.eks. intensiveres på visse steder.

Til punkt 19 - Inndragning og prikktildeling

Av alkoholloven § 1-8 framgår det at kommunestyret i bevillingsperioden kan inndra en bevilling for resten av perioden, eller for en kortere tid, dersom vilkårene om vandel ikke lenger er oppfylt, eller dersom bevillingshaver ikke oppfyller sine forpliktelser etter alkoholloven.

Ved overtredelser av alkoholloven skal kommunen tildele bevillingshaver et bestemt antall prikker, jf. alkoholforskriften kapittel 10. Dersom bevillingshaver i løpet av en periode på to år er tildelt til sammen 12 prikker, skal kommunen inndra bevillingen for et tidsrom på én uke. Dersom det i løpet av toårsperioden blir tildelt flere enn 12 prikker, skal kommunen øke lengden på inndragningen tilsvarende. Alkoholforskriften § 10-3 inneholder en oversikt over prikkantall som skal anvendes på de ulike lovovertridelser.

Vedtak om prikktildeling er et enkeltvedtak som vil kunne påklages etter forvaltningslovens bestemmelser. Klageadgangen gjelder også for inndragningsvedtak, uavhengig av om vedtak om prikktildeling også er klagebehandlet.