

4 Serveringsbestämmelser

I detta kapitel har utredningen samlat de frågor enligt utredningsuppdraget som reglerar förutsättningarna för serveringstillstånd.

4.1 Serveringstider

Utredningens förslag: Tillståndsmyndigheten beslutar om tider för servering av spritdrycker, vin och starköl. Servering till allmänheten får dock inte påbörjas före klockan 11.00 och skall avslutas senast klockan 03.00. Tillståndsmyndigheten beslutar även om stängningstid. Bestämmelsen om tider för servering av öl klass II slopas och eventuella olägenheter i samband med ölservering får mötas med förbud enligt bestämmelserna i 7 kap. 21 §.

4.1.1 Kort historik

Det har länge funnits bestämmelser i svensk lagstiftning om tider för när alkoholdrycker får serveras. Redan på 1640-talet stadgades att ingen utskänkningslokal fick hållas öppen senare än klockan 19.00 på vintern och 21.00 på sommaren. I 1860 års brännvinsförsäljningsförordning gällde 22.00 som sluttid, men i 1885 års förordning inskränktes tiden för utskänkning på landet till klockan 20.00 medan 22.00 fortfarande gällde för städer och köpingar. Landsbygden återfick 22.00 som sluttid i 1917 års rusdrycksförsäljningsförordning (Rff). Från 1950-talet fick dock alkoholdrycker serveras ända till klockan 01.00 vid tillfälliga tillstånd för slutna sällskap. Dessutom tillämpades allt oftare dispenser från normaltiden 22.00. Med hänvisning bl.a. till de omfattande dispensererna infördes klockan 01.00 som normal sluttid för all alkoholservering år 1978 då lagen om handel med drycker (LHD) trädde i kraft. Denna bestämmelse om serveringstidens slut ändrades inte vid alkohollagens ikraftträdande år 1995.

Alkoholservering fick inte påbörjas före klockan 12.00 vardagar och 13.00 sön- och helgdagar enligt reglerna i Rff. Tidigare gällde att

utskänkning inte fick äga rum under högmässotid. I LHD fastställdes tidpunkten för serveringens början generellt till klockan 12.00 alla dagar. Även detta var dock en normaltids; tillståndsmyndigheten kunde vid enstaka tillfällen, exempelvis vid konferenser och mottagningar av officiell karaktär, medge tidigare begynnelsestid. Som en anpassning till normal lunchtid tidigarelades tiden för alkoholserveringens början till klockan 11.00 i alkohollagen. Samtidigt med detta togs den särskilda regleringen för alkoholservering i inrikes trafik bort när alkohollagen infördes. Tidigare fanns inga lagstadgade tider för trafikserveringen.

4.1.2 Uppdraget

När förslaget till ny alkohollagstiftning behandlades i riksdagen år 1994 övervägdes frågan om eventuell sluttid för alkoholservering mot bakgrund av att Alkoholpolitiska kommissionen i sitt betänkande SOU 1993:50 hade föreslagit (s. 128) att servering av alkoholdrycker skulle upphöra senast klockan 03.00. I propositionen 1994/95:89 föreslog regeringen (s. 71) ingen ändring i den dåvarande regleringen om att "serveringen skall vara avslutad senast klockan 01.00" med det viktiga tillägget: "Tillståndsmyndigheten får dock förordna om andra tider för serveringens bedrivande om detta är påkallat, dvs. det finns möjlighet att för det enskilda fallet besluta om såväl utvidgade som mera inskränkta serveringstider." Socialutskottet tillstyrkte propositionens förslag om oförändrad innebörd av lagtexten angående serveringstidens slut, men i utskottets betänkande 1994/95:SoU9 framfördes att effekterna av de sena serveringstiderna fram till klockan 05.00 bör utvärderas. Denna fråga har sedermera (i tilläggsdirektiven, se bilaga 2) överlämnats till Alkoholutredningen. Utvärderingen skall bl.a. omfatta effekterna på alkoholkonsumtionen bland ungdom samt förekomsten av våld.

Svenska Restauratör Förbundet anför i en skrivelse till Socialdepartementet 1998-12-02 att serveringstid till klockan 05.00 bör fastställas, bl.a. för att nöjeslivet har inrättat sig till de sena tiderna och för att hålla antalet svartklubbar nere.

Restauranghögskolan i Grythyttan ifrågasätter i en skrivelse till departementet 1998-03-10 bl.a. förbudet att prova alkoholdrycker före klockan 11.00. I skrivelsen framförs:

För närvarande är det förbjudet att prova alkoholdrycker före klockan 11.00 på förmiddagen och efter serveringstidens utgång på kvällen om provningen sker i en lokal med serveringstillstånd. Därmed är det inte heller tillåtet med utbildning av personal där provning ingår i sådana

lokaler under samma tid. Det är inte heller tillåtet för krögare att tillsammans med en leverantör prova alkoholdrycker på motsvarande sätt.

Enda möjligheten att bedriva utbildning där provning ingår eller att prova drycker inför inköp i lokal med serveringstillstånd före klockan 11.00 eller efter serveringstidens utgång, är att en restaurang söker om tillstånd och får ett medgivande av kommunen för sådana aktiviteter.

För att få en kunnig personal som kan såväl de produkter de arbetar med som ansvarsfull alkoholhantering, är det väsentligt att de ges återkommande möjligheter att prova både de drycker de arbetar med samt mat och dryck i kombination. Det är få restauranger som har särskilda personalutrymmen där sådan utbildning kan ske, utan den måste vanligtvis äga rum i matsalen. När utbildning där provning av alkoholdrycker sker inte kan äga rum före klockan 11.00 innebär det att möjligheterna att bedriva sådan utbildning inskränks. Den krögare som vill samla sin personal efter stängningsdags för ett utbildningspass kan på motsvarande sätt inte genomföra utbildningen om tiden för serveringstillståndet gått ut.

Det kan knappast finnas några alkoholpolitiska skäl för att personalutbildning om alkoholdrycker endast får ske under den tid restaurangen har rättighet att servera alkoholdrycker till sina kunder. Under förutsättning att man accepterar hypotesen om att bättre kunskap leder till en bättre förmåga att förena alkohol och ansvar, torde i stället den nuvarande regeln vara alkoholpolitiskt negativ.

Det är vidare väsentligt att krögarna ges effektiva möjligheter att prova alkoholdrycker inför inköp. Med så många leverantörer på marknaden är det viktigt att krögaren med sin personal kan utvärdera de olika alternativ som finns. Med tanke på att flertalet restauranger saknar lämpliga lokaler utanför matsalen, är det knappast rimligt att man förbjuder varuprovningar utanför serveringstidens ram.

Att en restaurang måste ansöka om tillstånd hos kommunen när personalutbildning eller varuprovning sker utanför serveringstiden ter sig inte heller motiverat, varken ur alkoholpolitisk eller effektivitetsmässig hänsyn. Alkohollagen bör ändras så att personalutbildning och varuprovning kan ske även under andra tider, utan att särskild ansökan till kommunen måste göras.

4.1.3 Nuvarande tillämpning

Servering av spritdrycker, vin och starköl skall normalt få fortgå mellan klockan 11.00 och 01.00 enligt 6 kap. 4 § alkohollagen, som också ger tillståndsmyndigheten möjlighet att avvika från de rekommenderade tiderna. Den aktuella paragrafen har följande lydelse.

Om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat får servering av öl påbörjas tidigast klockan 07.00 och servering av andra alkoholdrycker tidigast klockan 11.00. Om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat skall servering av alkoholdrycker avslutas senast klockan 01.00. Vad nu sagts gäller inte för hotellrum med minibar.

Serveringsställe skall vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång.

Serveringens början

Vad gäller serveringstidens början gällde under LHD-tiden att tidigareläggning före normaltiden inte fick medges stadigvarande. Detta var inte direkt lagreglerat, men det angavs i propositionen att här avsågs endast "medgivanden av tillfällig art, t.ex. vid konferenser och mottagningar av officiell karaktär eller liknande privata evenemang". Någon ändring i sak härvidlag föreslogs inte i förarbetena till alkohollagen, sånär som på att normaltiden för serveringens början flyttades från klockan 12.00 till 11.00. Det uttalades dock inte i förarbetena eller i propositionen till alkohollagen att tidigareläggning av serveringstidens början skulle ske med samma inskränkning som tidigare, dvs. inte stadigvarande. För vanlig restaurangverksamhet har detta inte varit någon aktuell fråga. Emellertid avskaffades samtidigt med alkohollagens ikraftträdande särregleringen för inrikes trafikservering, vilken tidigare hade möjlighet att servera alkoholdrycker dygnet runt. I detta sammanhang kunde man ha förutsett att det skulle komma in ansökningar om tidigareläggningar från företag som bedrev alkoholservering i inrikes trafik. Avsaknaden av en författningskommentar, eller annan tydlig regel om hur avsteg från normaltidens början skulle behandlas, har lett till att frågan bedöms olika i landets kommuner. En del kommuner, däribland Stockholms stad, menar att det är underförstått att tidigareläggningar av serveringstidens början inte får ges annat än vid tillfälliga evenemang, såsom det var uttryckt i LHD. Andra kommuner, även i Stockholms län, har utgått från att det är möjligt för kommunen att permanenta en tidigareläggning av serveringens början, eftersom något annat inte uttryckligen har angivits. Detta har medfört att t.ex. fartyg som trafikerar Stockholms skärgård har beviljats olika tider för alkoholserveringens början beroende på vilken kommun som har beslutat.

Sluttid

Stadigvarande förlängning av sluttiden var emellertid fullt möjlig enligt uttalanden i propositionen till LHD. I författningskommentaren till motsvarande paragraf i alkohollagen nämns ingenting om tillfälliga eller stadigvarande serveringstider, men när det gäller alkoholserveringens upphörande anses, i motsats till serveringens början, tidigare LHD-praxis vara vägledande. Ansökningar om senare sluttid än 01.00 är mycket vanligt förekommande. Ett problem för tillståndsmyndigheten vid prövningen av dessa ansökningar är att det inte finns några hållfasta regler för vilken sluttid som egentligen skall gälla. Det finns dock en möjlighet för kommunerna att i alkoholpolitiska program ange när man anser att alkoholserveringen bör upphöra i kommunen. Dessa program är emellertid inte bindande för domstolarna vid överklagningar angående avslag beträffande serveringstider efter klockan 01.00. Kommunerna brukar dock inte bevilja senare serveringstid än till klockan 03.00. Stockholm, Göteborg, Malmö och Helsingborg har beviljat ett antal restauranger serveringstid till klockan 05.00 och i Uppsala gäller klockan 04.00 som senaste serveringstid.

I propositionerna till såväl LHD som alkohollagen anges att tider efter klockan 01.00 skall behandlas restriktivt. I propositionen om 1977 års reform uttalade departementschefen angående när serveringen skall upphöra.

Enligt gällande lag kan tillstånd meddelas till utsträckt serveringstid. Jag anser att denna möjlighet bör bibehållas. Med hänsyn till att tidpunkten för serveringens avslutande generellt bestäms till klockan 01.00 för spritdrycker, vin och starköl har dock det framtida behovet av utsträckt serveringstid för dessa drycker begränsats.

Lagtillämpningen medförde emellertid att restauranger undan för undan beviljades senare sluttider än klockan 01.00 med motiveringen att de ligger i närheten av en annan restaurang som har beviljats utsträckt tid. År 1990 fanns det 366 restauranger med serveringstid till klockan 02.00 och 155 stycken till klockan 03.00, men ingen restaurang hade beviljats senare tid än klockan 03.00. Utvecklingen fortsatte emellertid mot allt senare tider. Alkoholpolitiska kommissionen ville stävja denna utveckling och ansåg (SOU 1993:50 s. 128) att "klockan 03.00 är en efter omständigheterna väl avvägd senaste sluttid" och föreslog att detta skulle gälla som sluttid i alkohollagen. Det var framför allt alkoholpolitiska skäl som talade för detta.

Som tidigare nämnts delade inte regeringen kommissionens uppfattning i denna fråga och föreslog i propositionen att regleringen av sluttiden skulle vara densamma som i LHD. För att i viss mån stödja de kommuner som inte vill medverka till mycket sena serveringstider angavs i författningskommentaren till 6 kap. 4 § (s. 97 ff):

Paragrafen ersätter 46 och 47 §§ LHD. En viss tidigareläggning har skett av serveringstiden. Servering av andra alkoholdrycker än öl får påbörjas klockan 11.00 mot tidigare klockan 12.00. Vidare har till följd av de nya reglerna om serveringstillstånd för hotellrum med minibar tillagts att bestämmelsen om serveringstid inte skall gälla för sådan servering.

Regleringen av serveringstider syftar främst till att motverka olägenheter som onykterhet och oordning. I samband med tillkomsten av LHD uttalades att det allmänt sett var angeläget med enhetliga serveringstider för likvärdiga restauranger inom kommunen, eventuellt inom större områden eller inom hela länet. Detta främst för att undvika trafik av gäster som när ett ställe stänger, söker sig till ett annat som fortfarande är öppet. Departementschefen uttalade också att med hänsyn till att tidpunkten för serveringens avslutande generellt bestämts till klockan 01.00 för spritdrycker, vin och starköl hade det framtida behovet av utsträckt serveringstid av dessa drycker begränsats (prop. 1976/77:108 s 83). Utvecklingen i framför allt storstäderna har emellertid gått mot alltmer utsträckta serveringstider. Företrädesvis har klockan 03.00 angetts som sluttid men exempel finns på än mer utsträckta serveringstider. Inte sällan har de riktigt sena sluttiderna lämnats under en prövotid efter godkännande av såväl kommunen som polismyndigheten. Utvecklingen visar således att det finns ett visst behov av lokal variation vad gäller serveringstidens förläggning. Mot bakgrund bl.a. härav saknas det för närvarande tillräckliga skäl att lagligen begränsa serveringstiderna till ett visst klockslag. Det måste dock kraftfullt understrykas att reglerna om serveringstider utgör en inte oväsentlig del av den svenska alkoholpolitiken och att sociala hänsyn därför skall ha klart företräde framför affärsmässiga eller konkurrens-mässiga sådana. Enbart den omständigheten att en konkurrerande restaurang redan erhållit utsträckt serveringstid kan inte motivera bifall till en ansökning av ifrågavarande slag. Kommunerna måste som tillståndsmyndighet i varje enskilt fall bedöma riskerna för olägenheter i samband med en utsträckning av serveringstiden. Polismyndighets och miljöförvaltnings yttranden och inställning skall alltid tillmätas stor betydelse vid bestämmande av serveringstider. Detta gäller inte minst vid prövning av ansökningar om tillstånd till servering efter klockan

01.00. Föreskrifter om serveringstider kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 9 kap. 2 §.

År 1993 inleddes en försöksverksamhet i Stockholm med att ge ett antal restauranger tillstånd att servera alkoholdrycker ända till klockan 05.00. Detta motiverades med att man därigenom ville komma tillrätta med de illegala spritklubbarna. Inledningsvis var det fem restauranger som tilldelades denna serveringstid, men konkurrensläget gjorde att allt fler restauranger kom in med ansökningar om att också få servera fram till klockan 05.00. Efter ett par år var antalet 05.00-restauranger i Stockholm stad 33 stycken. Stockholm tillämpar en regel om att serveringstider efter klockan 03.00 inte får ges för mer än ett år i taget. Inför omprövningen av de sena serveringstiderna 1995/1996 fattade polismyndigheten i Stockholms län ett principbeslut om att inte tillstyrka ytterligare serveringstider efter klockan 03.00. Ifall fler restauranger skulle tilldelas 05.00-tid kunde polismyndigheten inte längre utöva den tillsyn som ansågs erforderlig för de sena tiderna. Sedan dess har det rått stor osäkerhet om vad som skall hända med de nattöppna restaurangerna i Stockholm. Fram till årsskiftet 1999/2000 rådde ett stopp för nya 05.00-tider med hänsyn till polismyndighetens ställningstagande och i avvaktan på att kommunfullmäktige skulle besluta om att avskaffa "försöksverksamheten" och ersätta den med nya regler för serveringstider efter klockan 03.00. Antalet 05.00-restauranger har i dag sjunkit till drygt 20 stycken, sedan några restauranger fått sin serveringstid begränsad efter misskötsamhet och ytterligare några frivilligt har stängt tidigare. Sedan ett par år tillbaka har olika förslag behandlats i de kommunala instanserna utan att frågan har fått en lösning, men vid kommunfullmäktiges sammanträde i december 1999 skulle frågan om serveringstiderna i Stockholm slutligen avgöras. Polismyndigheten i Stockholms län hade tagit ställning för en återgång till klockan 03.00 som senaste sluttid, vilken uppfattning delades av Socialtjänstförvaltningen som handlägger ansökningar och utövar tillsyn enligt alkohollagen. Kommunfullmäktige beslutade dock att stoppet för nya 05.00-tider skulle upphävas.

Stockholm fick snart efter starten med 05.00-tider år 1993 efterföljare med serveringstider efter klockan 03.00 i Göteborg, Malmö, Helsingborg och Uppsala. Med undantag för Helsingborg meddelas i likhet med Stockholm tider efter klockan 03.00 endast för ett år i taget. I övriga delar av landet finns ett tämligen kompakt motstånd mot serveringstider efter klockan 03.00. I de flesta kommuner gäller dock att alkoholserveringen skall vara avslutad senast klockan 02.00. (Se även Alkoholutredningens enkät till ett urval av landets kommuner, bilaga 4.)

”Normaltid”

Med begreppet normalt看 avses att serveringen normalt, dvs. utom i undantagsfall, skall påbörjas tidigast klockan 11.00 och avslutas senast klockan 01.00. Detta har bl.a. inneburit att många restauranger rutinmässigt tilldelas 01.00 som sluttid, även i de fall restaurangerna har varit belägna i känsliga bostadsområden med risk för att boende i området kan bli störda. Det kan inte uteslutas att en mer förutsättningslös tillståndsprovning skulle leda till att många restauranger skulle få stänga tidigare än klockan 01.00. Många alkoholhandläggare menar att begreppet normalt看 har kommit att spela ut sin roll. I de flesta kommuner är detta också ersatt med att kommunen har angivit vilka serveringstider man ämnar medge för olika kommundelar m.m. i sina alkoholpolitiska program. I samband med ovannämnda enkät till landets kommuner framfördes från kommunalt håll bl.a. att normaltiden i alkohollagen borde ersättas med definitiva tider för alkoholserveringens början och slut, inom vilken ram kommunerna kan utforma lokala regler i sina respektive program/riktlinjer.

Stängningstid

I 6 kap. 4 § andra stycket alkohollagen finns en särskild bestämmelse om att serveringsställe måste vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång (stängningstid). Regeln infördes i LHD och överfördes ordagrant till alkohollagen. Tanken med en reglerad stängningstid är att restaurangerna inte skall kunna sätta serveringstiderna ur spel genom att låta gästerna vara kvar och konsumera alkoholdrycker som man har beställt i stora mängder alldeles innan serveringstiden gick ut. Emellertid ifrågasätts från kommunalt håll varför kommunerna inte i det enskilda fallet kan besluta om annan stängningstid än 30 minuter. Regeln kan nämligen komma att motverka andra alkoholpolitiska syften.

I Norge fastställs restaurangernas öppettider i annan lag än den som reglerar alkoholserveringen. Detta ger exempelvis tillståndsmyndigheten i Oslo möjlighet att låta restauranger vara öppna till klockan 04.00 och t.o.m. till klockan 06.00, men att man av alkoholpolitiska skäl vill att alkoholserveringen skall upphöra redan klockan 02.30. I Kalifornien gäller att alla restauranger måste sluta servera alkoholdrycker klockan 02.00, men att gästerna sedan får sitta kvar flera timmar till med alkoholfri servering. På detta vis sker en mjukare övergång vid serveringstidens slut. Några problem med stora beställ-

ningar av alkoholdrycker strax innan man går över till alkoholfritt har inte rapporterats varken från Norge eller Kalifornien.

4.1.4 Rapporter och synpunkter

Alkoholutredningens enkät hösten 1998 — vintern 1999

I enkäten fanns sju frågor angående tillämpningen av 6 kap. 4 §. Av svaren framgick bl.a. att nästan hälften av kommunerna har klockan 02.00 som senaste sluttid i sina alkoholpolitiska program. Endast 18 kommuner (av 85) tillåter senare serveringstider, men många av kommunerna utnyttjar inte möjligheten att besluta om sluttid efter klockan 01.00 vilket är den i särklass vanligaste sluttiden i praktisk tillämpning.

Nästan 80 procent av restauranggästerna efter klockan 01.00 är mellan 20 och 30 år. Det fanns inte någon fråga om ålderssammansättningen på restauranger med serveringstid efter klockan 03.00, men en uppskattning av berörda kommuner är att genomsnittsåldern då är något lägre, ca 20–25 år. Ungefär en fjärdedel av kommunerna uppgav att det inte förekommer någon som helst matförsäljning efter klockan 01.00.

I nästan 20 procent av svaren angavs att man hade uppgifter, främst från den lokala polismyndigheten, om s.k. restaurangrelaterat våld efter klockan 01.00. En tendens är att antalet misshandelsfall ökar sena fredags- och lördagskvällar. Tolv procent av kommunerna svarade dessutom att man genom den yttre tillsynen hade konstaterat tydliga problem med oordning och påtagligt hög berusning på restauranger inom kommunen efter klockan 01.00.

Bland övriga synpunkter framfördes särskilt att ju senare serveringstiderna är, desto senare går man ut på krogen. Ett önskemål om att absolut senaste sluttid skrivs in i alkohollagen framfördes också från flera kommuner — annars tenderar serveringstiderna att bli senare och senare. (Enkäten redovisas i sin helhet i bilaga 4.)

Polisrapporter

Den största erfarenheten av de riktigt sena serveringstiderna finns av naturliga skäl i Stockholm, där serveringstid till klockan 05.00 har funnits sedan år 1993. Fram till i dag har som mest 33 restauranger samtidigt haft denna sluttid för sin alkoholservering. F.n. finns 22

restauranger med 05.00-tid. I ett remissvar 1999-10-04 till Stockholms stad inför omprövningen av 05.00-tiderna angav City Polismästar-distrikt i Stockholms län vad man avsåg med krog- och nöjesrelaterad brottslighet samt anförde i övrigt bl.a. följande avseende problemen med sena serveringstider.

Inledningsvis kan noteras att till s.k. krog- och nöjesrelaterad brottslighet räknar polismyndigheten nedan angivna brottstyper som begås mellan klockan 20.00 och 06.00;

1. Misshandel (inne på restaurang eller) utomhus (i omedelbar närhet till restaurang) mot person över 14 år,
2. Rån mot privatperson, med eller utan skjutvapen,
3. Brott mot allmän verksamhet (våld eller hot/förgripelse mot tjänsteman). Med "tjänsteman" avses såväl polismän som ordningsvakter och t.ex. tjänstemän från kommunen som är där i tjänsten.

Vad sedan avser polismyndighetens erfarenheter kring serveringstidens betydelse för ordningsläge och brottslighet, kan man först lägga ett rent teoretiskt resonemang kring hela denna frågeställning. Man kan då först notera att vad som lockar de flesta människorna till att vara kvar i de centrala delarna av Stockholm långt efter midnatt, då även de flesta "krog- och nöjesrelaterade brotten" begås, torde ofrånkomligt vara olika restauranger. Man kan därför även göra antagandet att om samtliga restauranger skulle stänga torde det inte vara mycket kvar som lockade alla människor till de centrala delarna av Stockholm. De människor som av olika skäl är på tillfällig genomresa, som t.ex. till och från sitt arbete, kan normalt inte sättas i samband med någon större brottslig verksamhet. Därmed är det också troligt att antalet brott påtagligt skulle minska om samtliga restauranger skulle stänga. Av den anledningen kan man även med skäl göra gällande att det finns ett klart samband mellan restauranger och den typ av brottslighet som brukar kallas krog- och nöjesrelaterade brott.

Ett Stockholm som i det närmaste vore helt stängt och öde är dock inte av någon, vare sig myndighet eller enskild person, ett önskvärt mål. Av den anledningen är det av största vikt att man kan hitta någon form av "medelväg" som tar tillvara såväl den enskildes intressen av att få gå ut på kvällen, men även både enskildas och myndigheters intressen av att detta skall kunna ske under lugna och säkra förhållanden, med ett minimum av risk att bli utsatta för någon form av brott.

Polismyndigheten fortsätter sedan med att beskriva att rapporter från olika polisdistrikt visar på att det finns en tendens till att många människor med kriminellt förflutet samlas på restauranger med extremt sena serveringstider. Från närpoliserna finns också uppgifter om att det

endast är på restauranger med öppethållande till klockan 05.00 som det har förekommit problem med vapen i olika sammanhang.

En genomgång av de krog- och nöjesrelaterade våldsbrotten i Stockholm visar på vissa tendenser. År 1994 var toppen i denna brottskurva utsträckt mellan klockan 00.00 och 03.00, då restaurangerna stängde (endast fem restauranger hade 05.00-tid detta år). Åren 1995, 1996, 1997 och 1998 förändrades brottskurvorna något och fick en topp omkring 01.00, varefter brottsligheten minskade något fram till klockan 03.00, och därefter mer än halverades. Även år 1999 är det en topp vid 01.00-tiden för att sedan minska något och sedan återigen öka vid 03.00-tiden. En förskjutning av våldsbrotten till allt senare på nätterna kan märkas. Antalet brott vid dessa "toppar" har ökat från ca 550 ärenden år 1994 till nästan 700 år 1998. Under perioden januari–augusti 1999 är motsvarande våldsbrott 400 till antalet.

De våldsbrott som sker mycket sent på natten är i regel betydligt mer resurskrävande för polisen. Det finns en tendens till ökad berusning och grövre våld ju senare på natten de krog- och nöjesrelaterade brotten sker. En bidragande orsak till detta kan också vara de försämrade kommunala kommunikationerna för att komma hem.

Polismyndigheten konstaterar avslutningsvis att en utökning av antalet serveringstider till klockan 05.00 skulle medföra att de totala polisiära resurserna i Stockholm inte räcker till för att under veckans alla dagar kunna upprätthålla erforderlig tillsyn i områdena kring alla dessa restauranger. Polisen förordar i skrivelsen att öppethållandet (åter) bör begränsas till klockan 03.00 med en ettårig övergångstid till klockan 04.00 för de restauranger som i dag har 05.00-tid. En återgång till klockan 03.00 kan komma att medföra att några s.k. svartkrogar öppnar på natten, men dessa fordrar insatser begränsade till enskilda tillfällen och torde därför, enligt polismyndighetens uppfattning, kunna hanteras.

Från polisdistriktet i centrala Göteborg har till Alkoholutredningen inkommit statistik från åren 1997, 1998 och 1999. Av statistiken (som för jämförbarhetens skull endast avser perioden januari–september varje år) kan utläsas att

- 60 procent av våldsbrotten i centrala Göteborg är s.k. restaurangrelaterade brott,
- antalet restaurangrelaterade brott i centrala Göteborg var 457 år 1997, 515 år 1998 och 508 år 1999,
- ca 75 procent av brotten sker fredag, lördag och söndag (morgon),
- en topp i statistiken kan utläsas mellan klockan 02.00 och 04.00, en halvering av våldsbrotten sker mellan klockan 04.00 och 06.00 för att sedan praktiskt taget helt avta klockan 07.00, samt att

- våldsbrotten har förskjutits mot senare och senare tider på natten.

Rapporter från sjukvården

Norra Stockholms sjukvårdsområde yttrade sig till Stockholms stad 1999-09-22 angående restaurangernas öppettider. I yttrandet framförs att de alkohol- och drogrelaterade hälso- och sjukvårdskostnaderna i Stockholms län år 1999 uppskattas till 1–1,5 miljarder kronor. Studier vid Sabbatsbergs sjukhus åren 1988–1993 visade att 75 procent av patienterna som sökte vård på akutmottagningen på grund av misshandel hade druckit alkohol. Man fann en koncentration av misshandelfallen i citykärnan och på eller utanför restauranger. Uppgifter från Södersjukhuset avseende år 1998 visar att 67 procent av våldsoffren kom in till sjukhuset fredag–söndag och att drygt 72 procent av dem inkom mellan klockan 20.00 och 04.00. Offer som är påverkade av alkohol har ökat under de sex senaste åren från 66 till 72,1 procent. Drygt en tredjedel av våldsbrotten skedde inomhus på restauranger, barer och klubbar. Vidare konstaterades att åldern på inkomna våldsoffer hade gått ner från 17–24 år 1993 till 15–23 år 1999.

Inom STAD-projektet (STockholm förebygger Alkohol- och Dropproblem) som drivs i landstingets regi har man genomfört ett par jämförande studier för år 1998. Först visas här två tabeller.

Den ena tabellen visar uppgifter från polisens register:

- 7 132 anmälningar om misshandelsbrott
- 62 procent av dessa inträffar mellan klockan 22.00 och 06.00
- 42 procent av brottsanmälningarna sker lördag — söndag
- 40 procent av brotten sker på krogen (25 procent inne i restaurangen och 15 procent i entrén)
- I ytterligare några procent av fallen har bråket börjat på krogen men våldet sker på annan plats
- Gärningsmannen är oftast något yngre än offret. (Medelåldern är 22 resp. 23 år.)
- Alkoholpåverkan är vanligt bland både offer och gärningsmän
- Trängsel och knuffar är ofta den utlösande faktorn

Den andra tabellen innehåller uppgifter från Södersjukhusets akutmottagning samma år:

- 1 800 misshandlade patienter
- 71 procent mellan klockan 20.00 och 04.00
- 10 procent mellan klockan 04.00 och 12.00

- 30 procent uppger att de har misshandlats på en nöjeslokal
- 25 procent uppger att de har misshandlats i anslutning till nöjeslokal
- 56 procent av offren har gjort polisanmälan
- 77 procent av misshandelsfallen har föregåtts av verbal eller icke verbal kontakt (typ knuff)
- 66 procent av offren var alkoholpåverkade
- Gärningsman och offer har ungefär samma ålder (ingen uppgift om medelålder)

STAD-projektet har också geografiskt kartlagt de krog- och nöjesrelaterade brotten under juni månad 1998 och jämfört detta med en karta över Stockholms restauranger. Resultatet blev att koncentrationen av våldsbrotten visar påfallande överensstämmelse med koncentrationen av restauranger med serveringstillstånd. Särskilt tydligt är detta samband när det gäller mängden våldsbrott klockan 03.31–05.30 och restauranger med serveringstid till klockan 05.00.

Professor Torbjörn Åkerstedt vid Karolinska institutet har sammanställt en promemoria "Om arbetstider, trötthet, sömn, risk och motmedel" som används vid utbildning av restaurangpersonal i Stockholm. Promemorian har framtagits efter önskemål från nattarbetande personal vid Stockholms restauranger. Däri framgår bl.a. att skiftarbete som innehåller nattskift medför kraftig störning av sömnen och effekten ökar med ökad ålder. Dessutom sänks vakenhetsnivån under arbetet. Den sänkta vakenhetsnivån leder till en avsevärd sänkning av prestationsförmågan — reaktionssnabbheten sänks och tankeverksamheten är något mindre effektiv. Framför allt sen natt och morgon drabbas. Resultatet av den sänkta vakenheten blir en väsentlig ökning av olycksrisken. Risken att råka ut för en olycka på en av våra motorvägar är t.ex. ca åtta gånger förhöjd klockan 05.00 på morgonen jämfört med dagtid. Många av vår tids megaolyckor (inom kärnkraftsindustrin, Exxon-Valdez, m.fl.) har inträffat vid den här känsliga tiden på dygnet. Huvudorsaken till problemen vid skiftarbete med nattpass är att arbete och vila kommer i konflikt med vår biologiska klocka, belägen i hypotalamus i hjärnan. "Klockan" styr dygnsrytmen genom att aktivera kroppen (framför allt genom ökad ämnesomsättning) och att varva ned den nattetid — för att befördra återhämtning. Detta medför sänkt vakenhet och funktionsförmåga nattetid samt svårigheter att sova dagtid. En genomsnittskurva för vakenhetsnivån går upp till den högsta nivån klockan 17.00 och sedan ner till den lägsta nivån klockan 05.00 osv. Normalbehovet av sömn ligger runt 7,2 timmar (+/- 1,5 tim.). Sömnen fortskrider i en vågrörelse, från ytlig sömn till djupare sömn och till drömsömn (s.k. REM-sömn), till ytlig sömn igen osv. Totalt avverkas 4–6 sådana cykler per natt. Det är inte bara för

kort sömn som ger trötthet. Ännu mer trötthet ger lång vakenhet. Ju längre tid man är vaken, desto mer sjunker vakenhetsnivån. Det är viktigt, enligt professor Åkerstedt, att dygnsvilan inklusive sömnen uppgår till minst 11 timmar per dygn. Detta överensstämmer även med EG:s arbetsdirektiv.

Många av de trötthetseffekter m.m. som inträffar vid skiftarbete med nattpass går, enligt STAD-projektet, också att överföra till restauranggäster, där även vissa effekter förstärks genom intag av alkohol-drycker.

Miljö- och hälsoskyddsaspekter

I yttrande 1999-09-15 inför omprövningen av Stockholms stads alkoholpolitiska program skriver miljöförvaltningen att i områden med bostäder och serveringsställen innebär serveringstiden en påverkan på människors hälsa eftersom störningarna från restauranger normalt följer serveringstiden. Inriktningen av verksamheten har även betydelse när det gäller bullerstörningar. Det är mindre vanligt med störningar och därtill kopplade hälsobesvär inom fastigheten om verksamheten är rent matinriktad jämfört med en mer nöjesinriktad verksamhet med musik eller annan typ av underhållning.

I störningståligena områden som exempelvis rena industri-, affärs- eller kontorsområden innebär serveringstiden ingen betydande miljö- och hälsoskyddsmässig belastning för boende i staden. I sådana områden har miljöförvaltningen inget att invända mot sena serveringstider. Förvaltningen anser det dock vara olämpligt att meddela stadigvarande sena serveringstider i områden där nya bostäder planeras eftersom störningståligheten i sådana områden kan komma att förändras. Att i efterhand åtgärda restaurangrelaterade miljö- och hälsoskyddsproblem är både svårt och resurskrävande.

Av Socialstyrelsens (SOFS 1996:7 (M) Allmänna råd, Buller inomhus och höga ljudnivåer) samt Naturvårdsverkets riktlinjer framgår att från bullersynpunkt ställs hårdare krav på boendemiljön nattetid. Ostörd sömn är väsentlig för människors hälsa och välbefinnande samt en förutsättning för att vi skall fungera väl i vårt dagliga liv. Den s.k. ekvivalentnivån får inte överstiga 30 dBA mellan klockan 22.00 och 07.00. Över dessa nivåer kan sömnstadiefördelning och subjektiv sömnkvalitet påverkas. Är det fråga om musikkbuller upplevs nivåer på ner till 25 dBA som störande varför sådant buller skall bedömas strängare. Buller under insomningskedet upplevs som särskilt störande.

Vidare anförs att den s.k. normaltiden i alkohollagen (klockan 01.00) inte är anpassad till de miljö- och hälsoskyddsmässiga förutsätt-

ningarna. Tydligast märks detta inom störningskänsliga innerstadsområden där restauranger och bostäder ofta är samlokaliserade. Inom sådana områden är störningsbelastningen och klagomålsfrekvensen vanligen betydligt högre än i övrigt. På sådana platser kan sena serveringstider betyda en väsentlig belastning för boendemiljön och för människors hälsa.

4.1.5 Överväganden och förslag

Frågan om restaurangernas öppethållande har betydelse dels för boende i serveringsställets närhet, eftersom det finns en påtaglig störningsrisk från restauranger med serveringstillstånd, dels betydelse för polisens arbete med att upprätthålla ordning och säkerhet samt dels en rent alkoholpolitisk betydelse med tesen att ökad tillgänglighet av alkoholdrycker leder till ökad alkoholkonsumtion och därmed ökade skadeverkningar.

Den nuvarande bestämmelsen om serveringstider i 6 kap. 4 § alkohollagen kan kritiseras från den synpunkten att den i realiteten är tämligen innehållslös. Om tillståndsmyndigheten finner att andra tider än de som anges i lagtexten bör gälla — antingen det är i enskilda fall eller avses tillämpas generellt inom kommunen — är den fri att besluta om detta. Lagtexten innehåller inga begränsningar härvidlag. Inte heller anges några kriterier för när de angivna tiderna kan få frångås av tillståndsmyndigheten.

Enligt Alkoholutredningens uppfattning fyller en på detta sätt utformad bestämmelse ingen större funktion, även om den kan sägas utvisa en slags ”normaltid” för servering — från klockan 11.00 till senast klockan 01.00. Detta riktmärke synes emellertid numera ha spelat ut sin roll. Allt fler kommuner beslutar om andra tider, främst senare sluttider. Denna utveckling förstärks av att restaurangföretag som inte medgetts den senare sluttiden ändå kan lyckas driva igenom detta genom överklagande. Om denna utveckling skall accepteras förefaller det mest ändamålsenligt att helt ta bort tidsangivelsen ur själva lagtexten. Frågan om när servering tidigast får påbörjas och när den senast skall avslutas skulle därmed helt bli en fråga för tillståndsmyndigheten, dvs. kommunen.

Om man däremot finner att det inte är lämpligt att öppna för en utveckling, som i förlängningen kan medföra att alkoholserving får pågå dygnet runt, bör bestämmelsen omformuleras, antingen genom att i lagtexten angivna tider görs bindande för tillståndsmyndigheten eller genom att specificerade villkor uppställs för när dessa tider får frångås.

I andra hand uppkommer då frågan om de tider som f.n. anges i lagen bör ändras.

Utredningen gör i denna del följande överväganden.

De uppgifter som utredningen inhämtat om erfarenheterna av de sena stängningstiderna tyder i viss mån på ett samband med ordningsstörningar sent på natten i de aktuella områdena. Detta har bl.a. framhållits från polismyndigheten i Stockholm. Det finns dock skäl att framhålla att restauranger med utsträckt serveringstid ofta ligger i centrala områden där mycket folk passerar. Den tillgängliga utredningen tillåter inte slutsatsen att de sena öppettiderna i sig leder till större antal våldsbrott eller ordningsstörningar. Man kan däremot skönja en viss förskjutning av sådana störningar mot senare tid på natten. Inte heller detta behöver dock nödvändigtvis knytas direkt till de utsträckta serveringstiderna. Det har på senare år skett en allmän förskjutning mot allt senare tid på dygnet av nöjeslivet i städerna. Detta påverkar självfallet krogarna att vilja hålla öppet längre än tidigare. Allmänt sett kan sägas att en förskjutning mot allt senare serveringstider är en tydlig trend i hela riket.

Inom sjukvården tycker man sig vidare ha iakttagit ett ökat antal yngre personer vilka varit påverkade av alkohol och tagits in allt senare på natten. Även detta har framförts som ett skäl mot utsträckta serveringstider. Sambandet är dock, som ovan framgått, långt ifrån klarlagt.

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att det inte går att uttala sig med någon absolut bestämdhet när det gäller effekterna av de utsträckta serveringstiderna. Det finns utrymme för olika uppfattningar och tolkningar. Detta innebär också att det inte finns något entydigt svar på hur en lagbestämmelse om serveringstider bäst bör utformas. Det blir ytterst fråga om en politisk bedömning av lämpligheten av olika lösningar.

Utredningen finner för sin del rimligt att ta som utgångspunkt att regering och riksdag beslutat om en avfattning av 6 kap. 4 § alkoholagen som innebär en huvudregel om viss senaste sluttid — klockan 01.00 — även om tillståndsmyndigheten kan avvika från denna. När denna möjlighet öppnades för tillståndsmyndigheten förutsågs knappast att de serveringstider som skulle beslutas av kommunerna skulle avvika i mera betydande grad från de tider som anges i lagtexten. Den faktiska utvecklingen har emellertid gått i en riktning som riskerar att göra lagens huvudregel till ett undantag. Utredningen anser därför att bestämmelsen bör skärpas upp på så sätt att lagtexten anger vissa yttersta tidsgränser inom vilka tillståndsmyndigheterna har att fritt bestämma om serveringstiden. Detta bör dock endast gälla i fråga om tillstånd för servering av spritdrycker, vin och starköl till allmänheten.

Vägledande för tillståndsmyndighetens prövning vid bestämmandet av serveringstid (inom den i lagen angivna tidsramen) bör vara risken för eventuella alkoholpolitiska olägenheter. Detta bör — för att motverka obefogade överklaganden — framgå av själva lagtexten.

När det gäller vilka tider som skall anges som yttersta tidsgräns — och då framför allt vilken tid som skall vara senaste sluttid — finns självfallet inget entydigt svar. Det är en fråga där det finns delade meningar. Utredningen har för sin del funnit skäl att ta fasta på att sluttiden 03.00 framförts bl.a. av Alkoholpolitiska kommissionen och därefter i olika andra sammanhang, t.ex. från polismyndigheter och kommunala förvaltningar och alkoholhandläggare. En sådan sluttid skulle heller inte nämnvärt rubba förutsättningarna för de restauranger som redan fått tillstånd till servering senare än klockan 01.00. Det fåtal restauranger som fått tillstånd till servering efter klockan 03.00 skulle genom lagändringen få anpassa sig till denna tid. Med den tid det tar innan lagändringen kan träda i kraft synes detta dock inte medföra alltför stora svårigheter. Utredningen föreslår att sluttiden klockan 03.00 skall gälla för servering av spritdrycker, vin och starköl till allmänheten.

Vad gäller serveringstidens början kan utredningen konstatera att det inte föreligger några allmänna önskemål om ytterligare tidigareläggning av serveringens början (f.n. klockan 11.00). Som nämndes inledningsvis har det emellertid uppstått en viss osäkerhet om vilka serveringstider som bör meddelas den inrikes trafikserveringen. Samtidigt med alkohollagens ikraftträdande avskaffades särregleringen för inrikes trafikservering, vilken tidigare hade möjlighet att servera alkoholdrycker dygnet runt. I alkohollagen gäller att trafikservering skall bedömas efter samma regler som övrig alkoholservering. En av anledningarna till denna förändring var att de olika serveringsformerna ibland kan vara svåra att skilja åt. Utredningen finner inte skäl att återgå till tidigare regler för serveringstider i inrikes trafik, utan samma tidsreglering som gäller för annan servering av spritdrycker, vin och starköl bör gälla även för trafikserveringen. Utredningen anser även att klockan 11.00 fortfarande får anses som en väl avvägd tidpunkt för alkoholserveringens början avseende tillstånd för servering till allmänheten. Vad gäller vinprovningar i utbildningssyfte för personal på restauranger, eller som ett inslag i utbildningen vid restaurangskolor, vilka avses äga rum före klockan 11.00 kan särskilt tillstånd för utökad serveringstid för servering i slutet sällskap sökas hos kommunen. Något undantag i lagen för dessa fall bör inte göras.

Utredningens förslag angående när servering av spritdrycker, vin och starköl får påbörjas samt avslutas gäller vid servering till allmänheten. Tillståndsmyndigheten får alltså besluta om tidigare respektive

senare tider för servering i slutet sällskap. Utredningen vill dock i det sammanhanget erinra om vad som anförs i närmast följande avsnitt (3.11.2) angående eventuellt avskaffande av tillståndskategorin stadigvarande tillstånd för servering i slutet sällskap.

Att spritdrycker, vin och starköl inte får serveras efter visst klockslag är inte detsamma som att restaurangen då behöver stänga. F.n. anges i det aktuella lagrummet att ett serveringsställe skall vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång. Detta ser utredningen som en onödigt kategorisk bestämmelse. Mera lämpligt synes vara att överlåta åt tillståndsmyndigheten att fritt bestämma om detta. Tillståndsmyndigheten, dvs. kommunen, kan då avpassa stängningstiden så att restaurangen kan låta gästerna i lugn och ro avsluta sin förtäring. Något hinder att under den tiden servera lättdrycker eller folköl föreligger inte.

Utredningen anser slutligen att servering av öl inte bör omfattas av de nu diskuterade reglerna om serveringstider. För servering av öl erfordras inte serveringstillstånd utan endast att vissa i lagen särskilt angivna krav är uppfyllda. Tillståndsmyndigheten gör därför normalt ingen prövning av serveringstiden för öl. Utredningen anser att eventuella olägenheter som skulle kunna uppkomma på grund av ölservering vid olämpliga tider kan mötas med förbud under viss tid att servera öl enligt 7 kap. 21 §. Som framgår av kapitel 4 föreslår utredningen att den tid varunder sådant förbud kan gälla utökas från sex till tolv månader. Förbud mot servering av öl blir härmed en kännbar sanktion. Något behov av att härutöver reglera allmänna serveringstider för öl kan inte anses föreligga.

4.2 Allsidig matlagning

Utredningens förslag: Sambandet mellan mat- och alkoholservering skall finnas kvar men utformas annorlunda än i dag. För tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl till allmänheten skall krävas att serveringsstället är godkänt som livsmedelslokal enligt bestämmelser i livsmedelslagen och tillhandahåller ett brett utbud av lagad mat.

4.2.1 Ärendet

I en skrivelse 1998-03-10 till Socialdepartementet från Restauranghögskolan i Grythyttan ifrågasätts utformningen av sambandet mellan mat- och alkoholservering. I skrivelsen framförs:

Alkohollagen ställer tydliga krav på hur köket på en restaurang rent tekniskt ska vara utformat. Krav på ett så kallat fullständigt restaurangkök ställs. Frågan är om det är alkoholpolitiskt motiverat att låsa den tekniska köksutvecklingen till den som traditionellt råder. På så sätt försvarar man teknisk utveckling och ökad effektivitet, vilket drabbar både bransch och kunder.

Det viktigaste för en restaurang med serveringstillstånd bör vara att det finns mat och inte hur eller var den tillagas. Med modern teknik kan man laga mycket högklassig mat i ett centralt kök, för att sedan färdiglaga och värma upp maten i en annan lokal. I exempelvis London finns synnerligen högklassiga restauranger som mer eller mindre helt saknar kök. Det finns till och med Michelinstjärneprydda restauranger som i stort sett saknar kök. Med hjälp av modern teknik kan de servera mat av hög klass ändå. Frågan är om de alkoholpolitiska skälen är så starka att sådan teknisk utveckling ska förbjudas i vårt land.

Med modern teknik avser Restauranghögskolan den s.k. sous vide-tekniken. Skrivelsen överlämnades av regeringen till Alkoholutredningen för närmare utredning.

Stockholms stad hemställer 1999-05-28 hos regeringen om en översyn av 7 kap. 8 § därför att "bestämmelserna i nämnda paragraf uppfattas inte som meningsfulla av en bred allmänhet och av vissa näringsidkare". I skrivelsen, som också har överlämnats till Alkoholutredningen, anförs vidare.

Tillståndsutskottet har i vissa fall funnit det otillfredsställande att avslå ansökningar om serveringstillstånd för seriösa näringsidkare enbart på den grunden att de inte har ett komplett restaurangkök. Det har då inte varit fråga om snabbmatställen utan ex. restauranger som serverar ett varierat utbud av soppor eller sushi. Det har även varit fråga om restauranger som har en komplett meny men inte ett komplett restaurangkök. Detta är möjligt genom den moderna matlagningstekniken som öppnar nya möjligheter och i viss mån gör investeringar i dyr köksutrustning överflödiga. Restaurangerna har inte vänt sig till någon ungdomlig publik utan det har i flera av fallen handlat om vuxna människor som uppskattar soppa eller sushi och som till detta önskar ett glas vin eller en öl. Förvaltningen har förståelse för att såväl restauranggäster som innehavare av dessa restauranger har svårt att se rimligheten i att man nekas serveringstillstånd med hänvisning till kravet på köksutrustning.

Förvaltningen menar att lokaler med en speciell matinriktning och som har karaktär av restaurang bör kunna erhålla serveringstillstånd.

Detta gäller självfallet inte snabbmatställen utan restauranger med sådan inriktning som ovan nämnts. En ändring av lagen i denna riktning kräver en omfattande översyn av de olika delarna i alkohollagen och överväganden kring hur de alkoholpolitiska målen kan säkerställas på annat sätt.

4.2.2 Historik

Sambandet mellan utskänkning och matsservering är en av de äldsta och principiellt viktigaste reglerna i den svenska alkohollagstiftningen. Huvudskälen till att bestämmelsen infördes var att berusningen av alkoholförtäring blev mindre om drycken förtärdes tillsammans med lagad mat och att sambandet med matsservering hade en allmänt återhållande effekt på alkoholdrickandet. Under årens lopp har matregeln haft olika utformning. Begreppet lagad mat definierades t.ex. i mitten av 1950-talet sålunda:

Genom kokning, stekning eller annat jämförbart förfarande för förtäring avsedd färdigberedd maträtt, som kan konsumeras omedelbart i befintligt eller uppvärmt skick och som kan förtäras antingen för sig eller i förening med annan föda.

Ett måltidstvång gällde för viner fram till år 1955 och för starköl till år 1957. För servering av spritdrycker (maximalt "två vita och en brun" per person) gällde Riksskatteverkets föreskrifter till rusdrycksförsäljningsförordningen om priset på en måltid som berättigade till servering av spritdryck. År 1955 skulle detta pris uppgå till minst 3 kronor och 50 öre. Emellertid var det långt ifrån alltid som restauranggästen ville ha mat till brännvinet även om lagen så föreskrev. Det förekom därför att personer, som hade till uppgift att äta upp "restriktionsmaten", följde med till restaurangerna och lämnade över suparna till andra. Dessa personer döptes av folkhumorn till "matoffer". För att motverka fusk med måltidstvånget infördes år 1955 en bestämmelse om att maten inte längre skulle behöva vara lagad. Regeringen skrev i propositionen att "man torde kunna räkna med att om möjlighet införes att få servera sprit till en måltid bestående av några smörgåsar eller av en smörgåsbricka, skulle man uppnå att den serverade maten i större utsträckning än nu är fallet verkligen blev förtärd; de avsedda fysiologiska verkningarna sålunda uppnås bättre." Därmed var den s.k. ölgåsen född. Måltidstvånget för spritdrycker gällde dock ända fram till lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) trädde i kraft år 1978. Emellertid hade många restauranger beviljats dispens för måltidsfri

spritutskänkning och på 1970-talet hade måltidstvänget i praktiken spelat ut sin roll.

Alkoholpolitiska utredningen (APU) ansåg att det var viktigt att sambandet mellan mat- och alkoholservering skulle behållas men utformas på annat sätt. I sitt betänkande år 1974 föreslog APU en lagregel om att alkoholservering endast skulle få ske på sådana serveringsställen där matsserveringen utgjorde en väsentlig del av rörelsen. I propositionen till LHD skrev regeringen att servering av alkoholdrycker enbart skall förekomma på "egentliga restauranger", vars primära uppgift är att tillhandahålla lagad mat, men att det i lagstiftningen inte borde fastställas någon minimigräns för andelen mat. I Socialstyrelsens "Bestämmelser rörande handel med drycker" angavs att "en matandel under 20–25 procent av den totala omsättningen är en varningssignal att förhållandena kan vara otillfredsställande", och i praktiken tillämpades en tumregel om att matförsäljningen måste uppgå till minst 25 procent av omsättningen.

Bestämmelsen om matandelens storlek vållade avsevärda problem i tillämpningen av lagen. Alkoholpolitiska kommissionen skrev i sitt delbetänkande Serveringsbestämmelser (SOU 1993:50).

Bland annat måste länsstyrelserna genom restaurangernas halvårsrapporter följa hur relationen mellan mat- och alkoholservering ser ut på varje serveringsställe, ibland även i skilda verksamheter var för sig om det exempelvis rör sig om en lunchrestaurang som ordnar dans vissa kvällar i veckan. Detta kompletteras även genom kontroll av kassarapporter vid restauranginspektioner. Om matandelen understiger Socialstyrelsens rekommendationer skall länsstyrelsens handläggare ta kontakt med tillståndshavaren i syfte att utreda om förutsättningen för serveringstillstånd fortfarande föreligger. Restaurangen kan, för att få fler gäster att äta, dessutom råka ut för att ett lägre matpris medför att "matprocenten" sjunker ytterligare. Detta beror på att matomsättningen beräknas utifrån försäljningsvärdet i kronor. Visserligen kan länsstyrelsen ta hänsyn till det verkliga antalet matportioner, men detta innebär i så fall ett inte oväsentligt merarbete.

Vad som menas med begreppet "egentlig restaurang" kunde också tolkas mycket olika. I praktiken var synsättet konserverande och gjorde det svårare för nya restaurangtrender att etablera sig. Av flera skäl behövde matkravet och restaurangbegreppet i alkohollagstiftningen återigen ses över. Alkoholhandelsutredningen skrev i sitt betänkande Handel med alkoholdrycker (SOU 1985:15):

Enligt utredningens mening kan det inte komma i fråga att lösa upp sambandet mellan mat- och alkoholserving. Att alkohol i princip bara skall serveras på restauranger torde vara en uppfattning som omfattas av de allra flesta. Även om det inte finns något krav på att den som vill bli serverad alkohol också måste beställa mat, torde det rådande systemet verka dämpande på alkoholkonsumtionen. Om det blev möjligt för rena drinkbarer att få tillstånd till alkoholserving, skulle det sannolikt bli en kraftig ökning av antalet serveringsställen. Det finns en uppenbar risk för att den totala alkoholkonsumtionen därmed skulle öka i icke oväsentlig omfattning och att den också till stor del skulle ske under mindre kontrollerade former än i dag.

En viktig omständighet är också att den nuvarande ordningen nödvändiggör relativt kostsamma investeringar i lokaler och köksutrustning m m för den som vill ha serveringstillstånd. Därmed kan en del oseriösa företagare utestängas från marknaden.

Även om man alltså bibehåller principen om att serving av alkoholdrycker skall förbehållas verksamheter som har restaurangkaraktär, anser utredningen att man bör kunna släppa på kravet att matserving skall utgöra en viss andel av rörelsen. Det förhållandet att lagad mat hela tiden skall finnas medför emellertid att ganska stränga krav får ställas både på serveringslokaler och på köksutrustning m m.

Alkoholhandelsutredningens förslag ledde av andra skäl aldrig fram till någon proposition, men Alkoholpolitiska kommissionen, som var nästa utredning som hade i uppdrag att se över serveringsbestämmelserna, anslöt sig till Alkoholhandelsutredningens principiella syn när det gällde restaurangkökets utformning och att matserving fortfarande skall vara ett krav för att kunna få ett serveringstillstånd. En ny regel om sambandet mellan mat- och alkoholserving måste emellertid enligt kommissionens direktiv utformas "i ett EG-perspektiv". Detta tolkade Alkoholpolitiska kommissionen som att alla regler för serveringstillstånd måste vara tydliga och förutsebara för dem som ämnar ansöka om tillstånd. Därmed gick det inte heller att behålla en bedömningsregel som "egentlig restaurang". Vid jämförelser med lagstiftningen i andra länder fann kommissionen att alkoholrättigheter ofta var kopplade till bestämmelser om serveringslokalernas utformning.

Matandelskravet ansågs förlegat och krångligt att kontrollera och Alkoholpolitiska kommissionen föreslog i sitt delbetänkande 1993:50 att restaurangkökets standard i stället skulle vara avgörande. Begreppen allsidig matlagning och godkänt restaurangkök myntades.

4.2.3 Nuvarande lagregler

Alkohollagen

Matkravet är reglerat i alkohollagens 7 kap. 8 § enligt följande:

Tillstånd för servering till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod får meddelas endast om serveringsstället har ett kök för allsidig matlagning och tillhandahåller lagad mat. Serveringsstället skall ha ett med hänsyn till omständigheterna tillräckligt antal sittplatser för gäster.

Tillstånd för servering till allmänheten under en enstaka tidsperiod eller vid ett enstaka tillfälle får meddelas om serveringsstället tillhandahåller lagad mat. Detsamma gäller beträffande tillstånd för servering i slutet sällskap.

Om det finns en drinkbar skall den vara en mindre väsentlig del av serveringsstället, inrättad i nära anslutning till matsal.

Utan hinder av första och andra styckena får tillstånd meddelas för servering av vin och starköl i foajé till teater eller konsertlokal. Servering får dock endast ske under pauser i föreställningen.

Servering av alkoholdrycker från minibar på hotellrum får ske på hotell med serveringstillstånd. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Alkoholinspektionen får meddela närmare bestämmelser om serveringen.

I propositionen 1994/95:89 Förslag till alkohollag anförs angående matkravet:

För att kunna behålla sambandet mellan matförtäring och alkoholservering utan varken måltidstväng eller matandelskrav måste enligt regeringens uppfattning restaurangen ha ett lämpligt avpassat kök och lagad mat skall kunna tillhandahållas under hela serveringstiden. Det skall framöver krävas att gästerna erbjuds ett varierat och komplett utbud av såväl maträtter som drycker. Höga krav skall därför fortfarande ställas på restaurangernas kapacitet för matlagning. Köksutrustningen skall vara av sådan beskaffenhet att lagad mat i tillräcklig omfattning kan tillredas av råvaror. Vanliga lägenhetsspisar och mikrovågsugnar för uppvärmning av prefabricerade maträtter kan exempelvis inte anses tillräckliga. Sammantaget gäller att lokalen skall vara godkänd för allsidig matlagning

Vid tillståndsprövningen skall alltid miljöförvaltningens bedömning av lokalens livsmedelshygieniska förutsättningar inhämtas. Det är

därvid viktigt att det av miljöförvaltningens yttrande framgår om lokalen med beaktande av köksutrustning, beredningsytor och övriga förutsättningar har kapacitet för en allsidig matlagning.

I författningskommentaren till 7 kap. 8 § anges att "det skall finnas ett välutrustat restaurangkök som också skall användas" och vidare:

Serveringsstället skall vara godkänt för *allsidig matlagning*. Detta innebär att lokalen åtminstone måste vara godkänd av den lokala miljöförvaltningen enligt bestämmelser som meddelats med stöd av 22 § tredje stycket livsmedelslagen. Ett tillstånd att servera spritdrycker, vin och starköl till allmänheten förutsätter att serveringsstället kan erbjuda sina gäster ett varierat utbud av maträtter. Lokalerna skall ha en sådan utformning och vara utrustade på så sätt att matservice kan ske.

Serveringsstället skall vidare ha ett med hänsyn till omständigheterna tillräckligt antal sittplatser för gäster. Det är inte meningen att serveringstillstånd skall ges för gatukök och liknande miljöer.

Lagad mat skall i princip finnas att tillgå under hela den tid som servering av spritdrycker, vin och starköl pågår. I drinkbarer och på sen kvällstid behöver dock inte matutbudet vara lika varierat och komplett som i övrigt.

För servering i slutna sällskap eller vid enstaka tidsperioder eller enstaka tillfällen till allmänheten ställs enligt andra stycket inte fullt samma krav. Även för dessa tillståndskategorier gäller dock att lagad mat måste tillhandahållas.

Alkoholinspektionen anger i sina kommentarer till alkohollagen i Handbok — SERVERING (1997:3) följande angående matkravet:

Kökets dimensionering och utrustning, det vill säga spisar, ugnar, stekbord etc., skall tillsammans med övriga förutsättningar möjliggöra att ett varierat och komplett matutbud kan beredas av råvaror. Vilken utrustning som skall finnas får bedömas i varje enskilt fall. Det finns dock en lägsta nivå. Denna nivå har underskridits om utrustningen endast består av vanliga lägenhetsspisar och mikrovågsugnar eller om det endast finns varmlufts- eller combiugnar. Inte heller är det tillräckligt med en utrustning som endast kan användas för uppvärmning av förberedda matportioner, s.k. sous vide-teknik.

Livsmedelslagen

I livsmedelslagen (1971:511) definieras livsmedelslokal sålunda.

22 § Med livsmedelslokal förstås sådan lokal eller annat utrymme i byggnad eller transportmedel, som är avsedd att huvudsakligen användas för stadigvarande hantering av livsmedel, och därtill hörande biutrymme, som brukas i samband med sådan hantering eller eljest kan vara av hygienisk betydelse för denna.

Regeringen kan förordna att visst slag av lokal eller utrymme ej skall anses som livsmedelslokal enligt första stycket.

Om livsmedelslokal meddelas bestämmelser av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Den myndighet som åsyftas i tredje stycket är Statens Livsmedelsverk som i kungörelse (SLV FS 1996:6) med föreskrifter och allmänna råd om livsmedelslokaler anger följande beträffande allmänna krav för godkännande av livsmedelslokal.

7 § En livsmedelslokal får godkännas endast om lokalens konstruktion, utformning och inredning är sådan att en god livsmedelshygien kan upprätthållas med hänsyn till verksamhetens art och omfattning. Bland annat skall följande krav vara uppfyllda.

1. Lokalens konstruktion, utformning och inredning skall skydda mot ansamling av smuts, kontakt med giftiga material, avgivande av partiklar till livsmedel och bildande av kondens eller oönskat mögel på ytor.

2. Lokalens konstruktion, utformning och inredning skall möjliggöra god livsmedelshygien. Detta innebär bland annat att korskontamination mellan livsmedel, utrustning, inventarier, vatten, luft och personal skall förhindras. Även föroreningar från yttre källor, såsom insekter och andra skadedjur, skall förhindras.

3. Lokalens konstruktion, utformning och inredning skall möjliggöra effektiv rengöring och, vid behov, desinficering. Detta innebär bland annat att inredningen antingen skall sluta tätt mot golv eller vägg, eller vara så beskaffad att underliggande eller bakomvarande utrymmen lätt kan rengöras.

4. Där så erfordras skall finnas kyl- och frysutrymmen, anordningar för infrysning och upptining samt för varmhållning och nedkylning. Lokalens konstruktion, utformning och inredning skall i övrigt vara sådan att lämpliga temperaturförhållanden kan upprätthållas.

5. Tillfredsställande dagsljus eller belysning skall finnas.

6. Tillfredsställande ventilation skall finnas. Mekanisk luftströmning från förorenat till rent område skall undvikas. Kondensutfällning skall förhindras. Ventilationssystemet skall vara så utformat att filter och andra delar som behöver rengöras eller bytas ut är lättillgängliga.

7. Det skall finnas tillgång till rinnande kallt och varmt vatten av erforderlig mängd och kvalitet.

8. Det skall finnas lämpligt placerade tvättställ för handtvätt. De skall ha rinnande kallt och varmt vatten och vara utrustade med tvålautomat och ändamålsenlig anordning för hygienisk torkning av händer, exempelvis handdukar för engångsbruk.

9. Det skall om så erfordras finnas särskilt utrymme för rensning, sköljning eller tvättning av grönsaker, rotfrukter, potatis och liknande.

10. Lämpliga anordningar för rengöring och, om så erfordras, desinficering av utrustning och arbetsredskap skall finnas.

11. Det skall finnas ett tillräckligt antal toaletter försedda med möjlighet till handtvätt. Toalett får inte stå i direkt förbindelse med utrymme där livsmedel hanteras.

12. Avlopp med tillräcklig kapacitet skall finnas och vara så placerade, konstruerade och utformade att risk för förorening av livsmedel inte föreligger.

13. Det skall finnas ett särskilt utrymme av tillfredsställande beskaffenhet för personalens ombyte och förvaring av kläder. Gångkläder och arbetskläder skall kunna förvaras åtskilda.

14. Där så erfordras skall finnas tillräckliga utrymmen för förvaring av livsmedel och förpackningsmaterial samt anordning för lastning och lossning.

15. Där så erfordras skall finnas utrymme för förvaring av städredskap samt rengörings- och desinfektionsmedel. Städutrymme skall vid behov vara försett med utslagsvask med rinnande varmt och kallt vatten.

16. Där så erfordras skall finnas utrymmen för förvaring av returemballage, torrt avfall samt ruttnande och vått avfall. Utrymme för ruttnande och vått avfall skall vara avskilt, lätt rengörbart och ventilerat samt medge kyld förvaring.

4.2.4 Tillämpningen

I de allra flesta kommuner finns ett mer eller mindre formaliserat samarbete mellan tillståndsmyndigheten och den lokala miljöförvaltningen när det gäller frågan om ett serveringsställe har ett restaurangkök som kan godkännas för alkoholservering. Ofta sker ett remissförfarande där miljöförvaltningen anger dels om lokalen är godkänd enligt

22 § livsmedelslagen, dels vilken form av köksutrustning som får användas. Vanligt är också att sökanden uppvisar miljöförvaltningens lokalgodkännande i samband med att ansökan om serveringstillstånd inlämnas. I tveksamma fall kan en sökande få vägledning av kommunen om vad som måste göras för att lokalen skall kunna godkännas enligt alkohollagens bestämmelser. Principen är då den att tillståndsmyndigheten anger vilken köksutrustning och matutbud som är nödvändig för serveringstillstånd, medan miljöförvaltningens kompetensområde är de livsmedelshygieniska förutsättningarna för utrustningen i den aktuella lokalen. Några exempel på detta kan nämnas.

- Ett stekbord får användas endast om det finns en tillräcklig ventilationsanläggning i lokalen.
- En varmluftsugn måste ha fettavskiljare.
- Ett restaurangkök med fullständig köksutrustning måste även ha tillräckligt stora beredningsytor.
- Lokalen måste ha en godkänd sophantering, vilket oftast betyder tillgång till kylt soputrymme.
- Dessutom finns bestämmelser om utslagsvask, kyl- och frysanläggning, förråds- och personalutrymmen, toaletter m.m.

Som framgår av Livsmedelsverkets föreskrifter angående livsmedelslokaler ovan finns många förbehåll; vid behov, där så erfordras m.m. Detta innebär i praktiken att de lokala miljöförvaltningarna som utfärdar godkännanden av livsmedelslokaler godkänner lokaler för olika ändamål. En vanlig uppdelning är följande.

- A Fullständigt restaurangkök där all mat kan tillagas från grunden med beredning och värmebehandling av råvaror.
- B Värmebehandling och färdigställande av detaljstyckat kött och filéad fisk samt halv- och helfabrikat. Potatis och rotfrukter skall levereras tvättade.
- C Värmebehandling och färdigställande av portionsstyckad kött- och fiskråvara samt halv och helfabrikat. Potatis och rotfrukter skall levereras tvättade.
- D Värmebehandling och färdigställande av halv- och helfabrikat för gatukök med någon form av värmeenhet.
- E Mottagning och varmhållning/servering av färdiglagad mat.
- F Beredning, färdigställande och servering av pizza.
- G Beredning och grillning av kebab/gyros.
- H Beredning av smörgåsar och sallader, kaffeservering.

För tillstånd till servering av spritdrycker, vin eller starköl till allmänheten har kommunerna i regel angivit riktlinjer i sina alkoholpolitiska program. I regel betyder detta att man följer Alkoholinspektionens "lägsta nivå" för godkänd köksutrustning. Vanligen är lokalen då klassad i någon av grupperna A–C ovan.

Några vägledande rättsfall

En restaurang som "valt att inte tillaga sin mat på ett otidsenligt och traditionellt sätt utan beslutat att utveckla framtidens kök genom den s.k. sous vide-tekniken" fick avslag på sin ansökan. Efter överklagande konstaterade *Kammarrätten i Göteborg* (dom nr 7192-94) att köket ej kunde anses uppfylla lagens krav. Detta bl.a. eftersom lokalen endast var godkänd av miljöförvaltningen för "festvåning med mottagningskök" varmed avsågs uppvärmning av mat tillagad i annat kök. *Regeringsrätten* meddelade ej prövningstillstånd.

Kammarrätten i Göteborg (dom nr 6788-95) delade länsrättens i Älvsborgs län bedömning när det gällde en lokal som hade godkänts av miljönämnden för tillagning och servering av pizza, kebab och sallad. Domstolarna ansåg inte att lokal eller matutbud uppfyllde alkohollagens krav.

Den 10 december 1998 avgjorde *Regeringsrätten* två uppmärksammade mål (nr 1283 och 1284-1997) angående alkohollagens krav på restaurangkökets beskaffenhet. Båda målen rörde serveringar i Stockholm, som hade fått avslag på sina ansökningar om alkoholrättigheter. Besluten överklagades till länsrätten som lämnade överklagandena utan bifall. Länsrättens beslut överklagades därefter till kammarrätten som i båda fallen undanröjde länsrättens dom. Stockholms stad överklagade kammarrättens domar till *Regeringsrätten*, som med hänsyn till målens principiella betydelse beviljade prövningstillstånd.

Det ena målet handlade om en restaurang som före alkohollagens ikraftträdande hade rättighet enligt LHD att servera vin och starköl till allmänheten. Efter ett ägarskifte ansökte den nye innehavaren om serveringstillstånd enligt bestämmelserna i alkohollagen. Tillståndsmyndigheten i Stockholms stad avtog ansökan, eftersom restaurangens kök inte var godkänt för allsidig matlagning. Kökets utrustning bestod av en varmluftsugn, två mikrovågsugnar och en hushållsspis. Lokalen var godkänd för beredning och servering av ugnslagade rätter, smörgåsar och sallader, men — p.g.a. ventilationsproblem — inte för stekning på platta. Matsedeln bestod av matpajer, sallader, kalla rätter, smörgåsar och konditorivaror. *Regeringsrätten* hade begärt yttrande från Alkoholinspektionen i ärendet. Inspektionen påpekade att en av

huvudprinciperna i den svenska alkohollagstiftningen är att servering av starkare drycker än öl klass II endast skall få förekomma på restauranger vars primära uppgift är att tillhandahålla lagad mat och att köket skall ha kapacitet för allsidig matlagning utifrån råvaror. Mot bakgrund av de begränsningar som gällde för matlagning på det aktuella serveringsstället ansåg Regeringsrätten att kravet i 7 kap. 8 § alkohollagen om att lokalen skall ha ett kök för allsidig matlagning ej var uppfyllt. Tillståndsmyndighetens beslut om att avslå ansökan var därför riktigt.

Den andra ansökningen om serveringstillstånd kom från en restaurang i en saluhall i Stockholm. Miljöförvaltningen hade godkänt lokalen som kaffeservering och för beredning och servering av smörgåsar och sallader samt för uppvärmning och varmhållning. Matutbudet bestod av smörgåsar, sallader och pajer. I överklagandet hänvisade sökanden till att restaurangen förutom sitt eget relativt begränsade kök hade tillgång till saluhallens allmänna kök i källarvåningen, och att man därmed sammantaget uppfyllde kravet på allsidig matlagning. Regeringsrätten begärde yttrande från Alkoholinspektionen i målet. Inspektionen konstaterade, i likhet med länsrätt och kammarrätt, att serveringens eget kök inte var av sådan beskaffenhet som lagstiftaren hade förutsatt för serveringstillstånd. Huvudfrågan var därför om det kan anses tillräckligt att maten kan tillagas i något annat kök. Alkoholinspektionen menade att det inte finns något stöd i alkohollagen eller dess förarbeten för någon annan tolkning än att det kök som avses i 7 kap. 8 § skall vara serveringsställets eget. Regeringsrätten delade inspektionens uppfattning och biföll överklagandet. Tillståndsmyndighetens beslut om att avslå ansökan var därför riktigt.

Kammarrätten i Stockholm fastställde i dom den 21 december 1999 länsrättens beslut gällande serveringstillstånd i en matservering i en bowlinghall i Lidingö (nr 7169-1999). Av handlingarna i målet framgick att serveringsställets kök var utrustat med en vanlig hushållspis, två mikrovågsugnar och en varmluftsugn. Lokalen var godkänd som s.k. kaffeservering med beredning och servering av lunchrätter. I domskälen hänvisar kammarrätten till de ovan (se under rubriken Nuvarande lagregel) citerade kommentarerna i propositionen angående regeln om kök för allsidig matlagning, men anför ”att detta uttalande inte längre — med den snabba utvecklingen inom såväl utbudet av prefabricerade maträtter som tekniker att färdigställa dessa på annat sätt än på stekbord — kan tillmätas samma betydelse som vid lagens tillkomst. ... Bolaget har enligt kammarrättens mening visat att gästerna kan erbjudas ett sådant utbud trots att köket saknar stekbord. Överklagandet (från kommunen) skall därför avslås.”

Alkoholinspektionen redovisar sammanställningar av serveringsärenden som avgjorts i domstol. I en allmän kommentar anför inspektionen (Alkoholinspektionen 1996:1 s. 11) följande.

I fråga om tillämpningen av 7 kap. 8 § synes domstolarna inte avvika från lagstiftarens mening. Någon ytterligare kommentar utöver vad som framgår i propositionen borde därför inte vara påkallad i Alkoholinspektionens allmänna råd. Emellertid kan frågan om vad som avses med allsidigt/varierat matutbud trots allt kunna bli tvistig. Ett exempel är renodlade fiskrestauranger som till fiskrätter serverar olika tillbehör av potatisrätter, såser och grönsaker och därmed väl torde tillgodose kravet på allsidighet. Andra exempel är renodlade pizzerior, kebabar, varma-smörgåsrestauranger, sushibarar och liknande rörelser vilka kan uppvisa en mängd varianter av sina rätter men där dessa respektive rätters huvudsakliga beståndsdelar består av samma råvara och till sin natur är av samma koncept. I sådana fall torde inte kravet på allsidigt matutbud vara tillgodosett.

4.2.5 Överväganden och förslag

Den aktuella frågeställningen handlar om *hur* sambandet mellan mat- och alkoholservering skall uttryckas i lagen — inte *om* detta samband skall finnas kvar. I direktiven till Alkoholutredningen har detta samband inte ifrågasatts och utredningen anser inte att det har framkommit något som motiverar att utredningen på egen hand skulle aktualisera en så genomgripande förändring.

Kopplingen mellan mat- och alkoholservering har sett olika ut genom åren. En erfarenhet som tillämpande myndigheter har gjort på detta område är att oavsett var man drar gränsen för lagens matkrav så kommer denna gräns ständigt att ifrågasättas. En återgång till måltidstvång, matandelar eller till vad som är en "egentlig" restaurang medför att vi i stället får tillbaka de gamla problem som ledde till dessa reglers avskaffande. En fördel med dagens lagstiftning är att det är lokalens beskaffenhet som är avgörande i detta sammanhang samt att detta går att uttrycka i begripliga termer. Efter Regeringsrättens vägledande domar (se Rättspraxis ovan) har det ytterligare klarlagts var gränsen går för begreppet allsidig matlagning. Uttalandet i kammarrättsdomen beträffande bowlinghallen i Lidingö (se Rättspraxis ovan) visar dock på att regeln också har sina svagheter. Matregeln har ofta getts en så restriktiv tolkning att t.ex. stekbord har blivit ett oundgängligt krav, trots att det inte finns något krav om att restaurangerna måste servera stekta maträtter.

I 7 kap. 8 § alkohollagen anges att tillstånd för alkoholservering till allmänheten får meddelas om serveringsstället har ett kök för *allsidig matlagning* och tillhandahåller *lagad mat*. Exakt vad dessa begrepp innebär är inte angivet i lagtexten. Ett resonemang om begreppen förs emellertid i propositionen. Alkoholinspektionen och rättspraxis har därefter ytterligare förtydligat innebörden. Vägledande för utvecklingen av kravet på restaurangkök är Alkoholpolitiska kommissionens uttalande i sina allmänna överväganden (SOU 1993:50 s. 115) om att ”höga krav skall fortfarande ställas på restaurangernas kapacitet för matlagning” och att ”köksutrustningen skall vara av sådan beskaffenhet att lagad mat i tillräcklig omfattning kan tillredas av råvaror” samt att ”vanliga lägenhetsspisar och mikrovågsugnar för uppvärmning av prefabricerade maträtter kan exempelvis inte anses tillräckliga”. Dessa kommentarer återkommer i propositionen, Alkoholinspektionens allmänna råd och i domstolarnas beslutsmotiveringar.

Det kan emellertid ifrågasättas om en så bestämd definition bör gälla allt framgent. Det gäller särskilt uttalandet om råvaror, vilket i princip utestänger alla lokaler som inte är godkända som ”fullständigt restaurangkök” enligt vedertagen praxis (se under Tillämpning ovan). Ny köksutrustning utvecklas hela tiden som mycket väl uppfyller kraven för att kunna producera ett brett och varierat matutbud. Det finns t.ex. numera s.k. konvektionsugnar som klarar mycket högt ställda krav på ”allsidig matlagning”.

Med utgångspunkt från att det även i fortsättningen skall finnas ett samband mellan mat och alkoholservering finns anledning att framhålla fördelarna med att knyta åtminstone vissa förutsättningar till själva serveringsstället. Sådana krav är lätta att kontrollera om de är uppfyllda, och tillståndsmyndighetens bedömning kan lätt förutses, vilket är en fördel från rättssäkerhetssynpunkt.

Enligt utredningens mening måste en lokal för att kunna godtas för servering av spritdrycker, vin och starköl till allmänheten, precis som anges i författningskommentaren i propositionen till alkohollagen, åtminstone vara *godkänd som livsmedelslokal* enligt 22 § tredje stycket livsmedelslagen. Därmed finns allmänna, vedertagna, förutsättningar för en betryggande livsmedelshygien. Därtill skall serveringsstället kunna erbjuda sina gäster ett tillfredsställande utbud av maträtter och i övrigt ha en sådan utformning att servering av måltider kan ske, t.ex. genom att det finns en särskild matsal eller avdelning i lokalen som är inredd och utrustad för matsservering. Att ett tillräckligt antal sittplatser skall finnas framgår redan av lagtexten. Utredningen anser dessutom att serveringsstället bör ha ett med hänsyn till gästkapaciteten tillräckligt antal gästtoaletter. Serveringstillstånd skall inte heller i fortsättningen ges till gatukök och liknande miljöer.

Under förutsättning att serveringsstället uppfyller dessa grundläggande krav finns dock inte anledning att uppställa några särskilda krav på viss köksutrustning. En hög utrustningsnivå i köket utgör inte i sig någon garanti för att serveringsstället lägger ned möda på matsserveringen. Till kraven på lokalen måste därför också läggas ett krav som tar sikte på just matsserveringen. Enligt den nu gällande regeln skall serveringsstället tillhandahålla ”lagad mat”. Med den ovan förordade förändringen beträffande serveringsställets kök ter sig detta alltför svagt. Utredningen anser därför att detta led bör skärpas så att det kommer att krävas att serveringsstället tillhandahåller *ett brett utbud av lagad mat*. Härmed avses ett varierat utbud av förrätter, huvudrätter och efterrätter som bygger på olika slag av ingredienser och bereds på olika sätt. Ett urval av sådana rätter skall finnas att tillgå för gästerna. Även restauranger som serverar olika varianter av t.ex. pizza som huvudrätt kan i och för sig uppfylla kravet på brett matutbud. Det gäller också olika slag av specialinriktade restauranger, t.ex. fiskrestauranger och vegetariska restauranger. Det breda matutbudet skall i princip finnas att tillgå under hela serveringstiden, men en viss begränsning i antalet rätter kan accepteras vid sen kvällstid eller annars då efterfrågan är låg.

Med utredningens förslag kommer tonvikten mer att läggas vid själva matsserveringen i stället för vid köksutrustningen. Detta får anses principiellt riktigt. Utredningen är medveten om att förslaget kan vara svårare att hantera för tillsynsmyndigheterna än de nuvarande reglerna, men anser inte att detta är ett tillräckligt skäl för att hålla fast vid en reglering som är svår att motivera från strikt alkoholpolitisk synpunkt.

Utredningens förslag innebär att det öppnas möjligheter att ordna produktion och servering av måltider på många olika sätt, under förutsättning att matutbudet är tillfredsställande. Det kan därmed bli möjligt för nya aktörer att få serveringstillstånd. Utredningen anser inte att en sådan utveckling bör hindras så länge den inte motverkar det alkoholpolitiska önskemålet om att alkoholservering skall kombineras med erbjudande om lagad mat. Den kan dessutom medföra att en större andel av alkoholkonsumtionen sker i kontrollerade former. Det bör dock framhållas att för serveringstillstånd måste krävas att den som inte själv har tillräckligt avancerade köksresurser i stället har en fast organisation och planering som möjliggör att ett brett utbud av lagad mat fortlöpande kan tillhandahållas. Det är självfallet inte tillräckligt att endast utgå från att man, om någon gäst skulle beställa mat, inhandlar den från något matställe i närheten.

De nu föreslagna ändringarna angående förutsättningarna för serveringstillstånd till allmänheten aktualiserar frågan om det fortfarande finns behov av tillståndskategorin stadigvarande tillstånd

för servering i slutet sällskap. Många sådana tillståndshavare torde med de nya förutsättningarna lika väl kunna söka tillstånd för servering till allmänheten. Frågan har emellertid uppkommit i ett sent skede av utredningens arbete, och utredningen saknar möjlighet att inom den tidsram som gäller för uppdraget utreda konsekvenserna av ett eventuellt avskaffande av de stadigvarande tillstånden för servering i slutet sällskap. Enligt utredningens mening bör dock denna fråga övervägas under den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

När det gäller möjligheterna för nuvarande innehavare av serveringstillstånd att uppfylla kraven såsom de formuleras i den ändrade bestämmelsen, kan konstateras att dessa innehavare fått sina tillstånd under den förutsättningen att serveringsstället har ett väl utrustat restaurangkök. Det bör därför inte möta några svårigheter för dem att kunna erbjuda sina gäster ett brett utbud av lagad mat. I allmänhet torde de flesta redan göra detta. I den mån matutbudet i något fall skulle anses alltför begränsat kan anpassning lätt ske av verksamheten. Enligt utredningens mening finns därför inte skäl att ha några särskilda övergångsbestämmelser för serveringstillstånd som meddelats före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna. Att samma regler gäller generellt underlättar också kommunernas tillsyn över serveringsställena.

4.3 Tillfälliga tillstånd

Utredningens förslag: Tillfälligt tillstånd för servering till allmänheten skall kunna meddelas endast innehavare av stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten. Tillståndshavare för tillfällig servering i slutet sällskap får i fortsättningen köpa spritdrycker, vin och starköl endast på Systembolaget. Kravet på serveringstillstånd tas bort i fråga om servering som anordnas a) i privat regi utan vinstintresse, b) vid ett enstaka tillfälle för vissa i förväg bestämda personer, och c) inte medför andra kostnader för deltagarna än kostnaden för inköp av dryckerna.

4.3.1 Historik

Tillfälliga serveringstillstånd infördes i rusdrycksförsäljningsförordningen (Rff) i samband med 1954 års reform. Motivet var närmast att man ville finna en utväg ur rådande svårigheter att upprätthålla förtäring- och förvaringsförbuden, t.ex. att personer hade med sig

egen sprit till olika lokaler där detta inte var tillåtet enligt gällande lagstiftning. (Förtäring- och förvaringsförbuden finns fortfarande kvar och regleras numera i 6 kap. 9 § alkohollagen.) Tanken var att folk i allmänhet skulle kunna anordna fester i enklare och billigare former än i vanliga restauranger och festvåningar utan att behöva bryta mot lagen.

I Rff menades med begreppet "tillfällig utskänkning" i regel servering till allmänheten för ett enstaka tillfälle eller för en enstaka tidsperiod. Begreppet kunde även omfatta en kongress eller konferens. Precis som vid ansökningar om stadigvarande tillstånd tillämpades remissförfarande till kommunen, som också hade vetorätt. Antalet tillfälliga tillstånd av denna art var dock mycket litet. År 1973 utgjorde den tillfälliga utskänkningen 29 tillställningar i hela riket. (Ungefär lika många tillfälliga tillstånd för servering till allmänheten beviljades enbart i Haninge kommun år 1997.) Rff indelade övrig alkoholservering i begreppen "årsutskänkning" — som kunde vara servering såväl till allmänheten som till slutna sällskap — och "sluten utskänkning". Den slutna utskänkningen innefattade servering vid enstaka tillfälle till slutet sällskap. Förfarandet vid tillståndsprövningen var mycket enkelt. Såväl skriftlig som muntlig ansökan prövades omedelbart. Något remissförfarande förekom inte. Antalet tillstånd för sluten utskänkning uppgick år 1973 till 15 889 stycken, vilket vid en grov uppskattning är ungefär lika många som år 1997.

Den liberala inställningen till de tillfälliga tillstånden gällde även i förarbetena till lagen om handel med drycker (LHD). I lagen gjordes ingen åtskillnad mellan tillfällig servering till allmänheten eller till slutna sällskap. Det angavs endast att "tillstånd kan avse servering av alkoholdrycker vid enstaka tillfälle eller under enstaka tidsperiod". Vilka krav som gällde för tillstånd angavs inte. Traditionen av enkel lagtillämpning och snabba beslut i Rff avseende "sluten utskänkning" fortsatte även i den nya lagstiftningen. Någon egentlig prövning var det knappast fråga om. Beslut om tillfälliga tillstånd statistikfördes ihop med andra besluts kategorier och därför finns det inga tillförlitliga siffror på antalet beviljade tillstånd under LHD-tiden. Än mindre om fördelningen mellan tillstånd till allmänheten respektive slutna sällskap. Att antalet ändå var mycket stort kan man förstå av att endast länsstyrelsen i Stockholms län behandlade drygt 2 000 ansökningar om tillfälliga tillstånd år 1991. Servering till allmänheten vid "festivaler" av olika slag började öka mycket kraftigt i slutet av 1980-talet.

4.3.2 Alkohollagens bestämmelser

Tillståndsgivningen och ansvaret för tillsynen över alkoholserveringen flyttades i och med alkohollagens ikraftträdande från länsstyrelserna till kommunerna. Begreppet tillståndsmyndighet avser därför numera den kommun där serveringsstället är beläget. Tillsynsmyndigheter över alkoholserveringen är kommunen, polismyndigheten och länsstyrelsen, med kommunen som huvudansvarig. (Alkoholinspektionen utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i alkohollagen.)

De s.k. tillfälliga tillstånden regleras i 7 kap. 5 §:

Serveringstillstånd kan meddelas för servering till allmänheten eller i förening, företag eller annat slutet sällskap. Tillstånd kan avse servering året runt, årligen under viss tidsperiod, under en enstaka tidsperiod eller vid ett enstaka tillfälle.

Tillstånd som avser servering året runt eller årligen under viss tidsperiod gäller tills vidare. Tillståndsmyndigheten får dock om det finns särskilda skäl begränsa tillståndets giltighet till viss tid.

I samband med beslut om serveringstillstånd eller senare får tillståndsmyndigheten meddela de villkor som behövs.

Den nya formuleringen innebär att de tillfälliga tillstånden delas upp i servering till allmänheten eller till slutna sällskap. I förarbetena till lagen anges angående "återinförandet" av en särskild tillståndskategori för tillfällig servering till allmänheten (SOU 1993:50, s 103):

Tillämpningsföreskrifter saknas, vilket medför betydande svårigheter för tillståndsprövande myndigheter. Ett tillfälligt serveringstillstånd till allmänheten är inte alltid så oskyldigt som det eventuellt kan låta. I många fall kan det betyda alkoholservering till tusentals personer och avsevärda ekonomiska intressen.

En uppstramning av ansökningsförfarandet, vad gäller ansökningstider och förutsättningar för tillståndet, har efterlysts av både länsstyrelser och kommuner. Tillståndsmyndigheten bör kunna utforma särskilda riktlinjer för festivaler och andra större evenemang som vänder sig till allmänheten. Dessa kan exempelvis ingå i det alkoholpolitiska program som nämns i avsnittet om kriterier för tillståndsgivning. En allmän uppfattning bland handläggare av ansökningar om serveringstillstånd är att samma krav på branschvana och matutbud bör gälla för tillfälliga tillstånd till allmänheten som för tillsviarestillstånd till allmänheten. Miljöförvaltningen i Stockholm anser att en koppling mellan tillfälligt tillstånd till allmänheten och

befintlig restaurang "i närheten" är nödvändig av livsmedelshygieniska skäl. Sveriges Hotell och Restaurangföretagare har till Alkoholpolitiska kommissionen framfört uppfattningen att tillfälliga tillstånd bör vara förbehållna de befintliga restaurangerna. Bland annat med den motive- ringen att tillfälliga arrangörer inte med så enkla medel skall kunna rycka undan de ekonomiska förutsättningarna för de etablerade restaurangerna, vilka oftast har betydligt högre investeringskostnader. Kommissionen anser att tillståndsmyndigheten bör kunna ha frihet att utforma riktlinjer för denna tillståndskategori med utgångspunkt från de lokala förutsättningarna. En grundregel är emellertid att kraven på varierat matutbud och tillståndshavares personliga lämplighet bör vara desamma som för "permanenta" tillstånd till allmänheten.

Vad gäller besluten om tillfälliga tillstånd till slutna sällskap innehåller alkohollagen och dess förarbeten inga ändringar i sak; annat än att tillståndsmyndigheten inte behöver meddela beslut omedelbart. Därmed finns en möjlighet att bättre kontrollera sökanden och att bredda beslutsunderlaget. Precis som tidigare gäller att en tillställning som är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt *ordningslagens* (1993:1617) bestämmelser inte kan vara ett slutet sällskap i alkohollagens mening:

1 § Med allmän sammankomst enligt denna lag avses

1. sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet,
2. föreläsningar och föredrag som hålls för undervisning eller för att meddela allmän eller medborgerlig bildning,
3. sammankomster som hålls för religionsutövning,
4. teaterföreställningar, biografföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk, samt
5. andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas.

För att en sammankomst skall anses som allmän krävs att den anordnas

för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den eller att sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämställd med en sådan sammankomst.

Bestämmelserna i denna lag om allmänna sammankomster gäller även om det vid en sammankomst förekommer mindre inslag av underhållning eller förströelse av annat slag än framförande av konstnärligt verk.

2 § Vad som sägs i lagen om allmänna sammankomster gäller även cirkusföreställningar.

3 § Med offentlig tillställning enligt denna lag avses

1. tävlingar och uppvisningar i sport och idrott,
2. danstillställningar,
3. tivolinöjen och festtåg,
4. marknader och mässor, samt
5. andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar.

För att en tillställning skall anses som offentlig krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den.

En tillställning till vilken tillträdet är begränsat genom krav på inbjudan, medlemskap i en viss förening eller annat villkor är dock att anse som en tillställning som allmänheten har tillträde till, om tillställningen uppenbarligen är en del av en rörelse vars verksamhet uteslutande eller väsentligen består i att anordna tillställningar av detta slag. Detsamma gäller om tillställningen med hänsyn till omfattningen av den krets som äger tillträde, de villkor som gäller för tillträdet eller andra liknande omständigheter är att jämställa med sådan tillställning.

Ytterligare förtydligande av begreppet slutet sällskap, i alkohollagens mening, finns i Alkoholinspektionens Handbok — SERVERING:

Eftersom kraven för tillstånd för stadigvarande servering till allmänheten är högre än för tillstånd för servering i slutna sällskap respektive tillfälliga tillstånd är det viktigt att frågan om den tänkta serveringen avser allmänheten eller inte utreds vid tillståndsprövningen.

För att det skall kunna vara fråga om ett slutet sällskap krävs att medlemskretsen är känd före det aktuella arrangemanget. Det är alltså inte fråga om ett slutet sällskap om till exempel medlemskap kan lösas i entrén till den aktuella tillställningen.

Vidare krävs att det finns ett gemensamt intresse eller annat innehållsmässigt samband mellan medlemmarna — något sådant samband kan normalt inte finnas till exempel vad gäller gäster på ett hotell. Exempel på underlag som kan användas för att bedöma denna fråga kan vara föreningsstadgar, uppgifter om styrelsens sammansättning, styrelse- eller årsmötesprotokoll, verksamhetsberättelse och medlemsförteckning.

Antalet medlemmar kan också vara av betydelse. Föreningar som omfattar en stor del av invånarna på en ort eller en lokalförening som även är öppen för en organisations samtliga medlemmar inom en viss region eller inom landet torde exempelvis normalt inte kunna anses vara slutna sällskap.

Kravet på att tillhandahålla lagad mat i samband med alkoholservering gäller enligt 7 kap. 8 § alkohollagen även vid tillfälliga tillstånd:

Tillstånd för servering till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod får meddelas endast om serveringsstället har ett kök för allsidig matlagning och tillhandahåller lagad mat. Serveringsstället skall ha ett med hänsyn till omständigheterna tillräckligt antal sittplatser för gäster.

Tillstånd för servering till allmänheten under en enstaka tidsperiod eller vid ett enstaka tillfälle får meddelas om serveringsstället tillhandahåller lagad mat. Detsamma gäller beträffande tillstånd för servering i slutet sällskap.

Om det finns drinkbar skall den vara en mindre väsentlig del av serveringsstället, inrättad i nära anslutning till matsal. Utan hinder av första och andra styckena får tillstånd meddelas för servering av vin och starköl i foajé till teater eller konsertlokal. Servering får dock endast ske under pauser i föreställningen.

Servering av alkoholdrycker från minibar på hotellrum får ske på hotell med serveringstillstånd. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Alkoholinspektionen får meddela närmare bestämmelser om serveringen.

Som framgår av paragrafen är det inte lika höga krav på kökslokaler vid tillfälliga tillstånd som vid stadigvarande servering. I praktiken tolkas också begreppet "lagad mat" något generösare beträffande tillfälliga tillstånd till slutna sällskap i förhållande till vad som gäller vid tillfällig servering till allmänheten. (Matkravet är i regel också högre vid stadigvarande tillstånd till slutna sällskap.)

Det räcker inte längre med muntliga ansökningar och kommunen har rätt att ta ut avgifter för ansökningar och tillsyn, även avseende tillfälliga tillstånd, enligt 7 kap. 13 §:

Ansökan om serveringstillstånd görs skriftligen hos kommunen. Kommunen får ta ut avgift för prövningen enligt grunder som beslutas av kommunfullmäktige.

Kommunen får även ta ut avgift för tillsyn enligt 8 kap. av den som har serveringstillstånd.

4.3.3 Erfarenheter från kommunernas handläggning av tillfälliga tillstånd

Tillståndsprövning/allmänheten

Den största skillnaden gentemot LHD-tiden är tillståndsprövningen av ansökningar om tillfälliga tillstånd för alkoholservering till allmänheten och den därmed sammanhängande tillsynen.

Rekommendationen om att utforma särskilda riktlinjer för festivaler och andra större evenemang har slagit mycket väl ut hos kommunerna. Dessa riktlinjer har i regel beslutats av kommunfullmäktige och anges i kommunens alkoholpolitiska program. I alkoholutredningens enkät till ett urval av landets kommuner (se bilaga 4) har en tydlig majoritet av kommunerna med vissa variationer angivit följande krav i sina riktlinjer för att erhålla tillstånd för tillfällig servering till allmänheten:

- Alkoholserveringen skall ingå i ett seriöst evenemang och bör inte bedrivas i samband med idrott eller rikta sig till ungdomar.
- Lagad mat skall tillhandahållas och i regel skall livsmedelshanteringen ha godkänts av respektive miljökontor.
- Alkoholserveringen skall avslutas senast klockan 24.00 (eller 01.00).
- Servering av spritdrycker medges ej.
- Tillfälliga tillstånd till allmänheten ges endast till (ortens) innehavare av serveringstillstånd för stadigvarande servering (till allmänheten).

Flera kommuner har i samband med enkäten framfört att denna tillståndskategori bör vara förbehållen de "riktiga" restaurangerna. "Det är den egna krogen som är ute", är också en vanlig åsikt från kommunalt håll. Anledningen till denna inställning är densamma som restaurangbranschens uppfattning om att tillfälliga lycksökare inte med så enkla medel skall kunna konkurrera ut de etablerade restaurangerna, men också därför att om en tillståndshavare missköter den tillfälliga serveringen i förhållande till alkohollagens bestämmelser kan det få återverkningar för restaurangens "eget" tillstånd. Detta har för tillståndshavaren en återhållande effekt och bidrar till att motverka uppkomsten av alkoholpolitiska olägenheter vid festivaler och liknande arrangemang, anser många.

Handläggningen av ansökningar om tillfälliga tillstånd till allmänheten påminner mycket om handläggningen av stadigvarande ansökningar. Det märks också på kommunernas avgiftsuttag för tillståndsprövningen. Avgifterna beräknas på kommunens självkostnad för att handlägga ansökan, samt i de allra flesta fall ett tillsynsbesök per

tillfälle. I Alkoholinspektionens och Alkoholutredningens enkäter till kommunerna framgår att avgiften varierar mellan 600 kronor och 5 300 kronor per ansökan — med 3 000 kronor som ett medelvärde. (Avgifterna speglar också kommunernas ambitionsnivåer när det gäller arbetet med alkohollagen.) Med några få undantag kontrolleras vid tillståndsprövningen:

- Kontroll av sökandens personliga vandel.
- Kontroll av sökandens ekonomiska skötsamhet.
- Kontroll av ändamålet med tillställningen, t.ex. om alkoholserveringen ingår i något (annat) sammanhang.
- Kontroll av lokalens beskaffenhet.
- Kontroll av störningsrisk.
- Kontroll av matutbud.
- Tillsynsbesök.

Handläggningen följer också i regel de riktlinjer som beslutats av kommunfullmäktige (se ovan). De tillfälliga tillstånden för servering till allmänheten förekommer oftast som ett framträdande inslag vid s.k. festivaler, t.ex. Stockholm Water Festival och Snöskulpturfestivalen i Kiruna eller som en extra servicefunktion i samband med något annat evenemang, t.ex. VM i Friidrott och 1:a majdemonstrationer. Kommunerna anger vanligen i sina riktlinjer att tillfälligt tillstånd till allmänheten kan beviljas som ett komplement till något annat (seriöst) arrangemang. Det finns emellertid inget i alkohollagen som förhindrar kommunen att bevilja tillfälliga tillstånd utan att behöva ange något särskilt skäl.

Tillståndsprövning/slutna sällskap

Även om tillståndsprövningen av ansökningar om tillfälliga tillstånd för slutna sällskap har blivit bättre sedan LHD-tiden är kommunens handläggning oftast ytterst summarisk. Beslut om serveringstillstånd är vanligen delegerat till tjänsteman. Antalet ansökningar är fortfarande mycket högt och handläggningstiden per ansökan uppgår i regel inte till mer än en timme. I Alkoholutredningens kommunenkät varierar avgiftsuttaget mellan 0 kronor (en kommun) till 1 000 kronor per ansökan (två kommuner) — med 400 kronor som ett medelvärde. Riktlinjer och tillståndsprövning varierar betydligt mellan kommunerna. I några kommuner (med höga avgifter) kontrolleras ansökningar till slutna sällskap nästan lika grundligt som motsvarande ansökningar om servering till allmänheten. En del kommuner nöjer sig med en

kontroll av vilket slutet sällskap det är fråga om. I enkäten ser den genomsnittliga tillståndsprövningen ut så här:

- Kontroll av det slutna sällskapet, t.ex. föreningsstadgar, verksamhetsberättelse, medlemsförteckning, m.m.
- Kontroll av störningsrisk.
- Kontroll av matutbud.

Mer "ambitiösa" kommuner kontrollerar även sökandens vandel och ekonomiska skötsamhet genom remissförfarande till polis- och kronofogdemyndigheterna samt kontrollerar lokalens beskaffenhet. Tillsynsbesök förekommer mycket sällan. Trots ordningslagens bestämmelser och Alkoholinspektionens rekommendationer tolkar kommunerna begreppet slutet sällskap olika. Den mer restriktiva tolkningen är att alla personer som skall medverka i tillställningen för det slutna sällskapet skall vara kända i förväg och då krävs i förekommande fall en medlemsförteckning innan tillstånd beviljas. En mer generös tillämpning av samma begrepp är att medlemmar i t.ex. en musikförening — med uppemot 1 000 medlemmar — beviljas tillstånd för s.k. klubbkvällar. I Malmö får lokalen inte vara öppen för inläpp av nya gäster under pågående tillställning, medan Stockholm tillåter klubbar med medlemskort utan krav på särskilda tider för inläpp. Båda dessa riktlinjer finns företrädda även bland andra kommuner. Ett par andra regler som är vanligt förekommande är att antalet tillfälliga tillstånd får uppgå till högst tolv stycken per år samt att begreppet enstaka tidsperiod får omfatta längst en månad.

4.3.4 Överväganden och förslag

Servering till allmänheten

Vid tillfälliga tillstånd till allmänheten är i regel såväl gästantalet som alkoholserveringen mycket omfattande. Serveringen sker ofta i tältserveringar under restaurangliknande förhållanden. En tillfällig alkoholservering behöver dock inte investera några större summor i restauranglokaler och den ekonomiska kontrollen vid tillfälliga tillstånd är inte lika omfattande som vid stadigvarande servering. Olika s.k. festivaler kan locka nya gäster till den etablerade restaurangnäringen på orten, men festivalerna medför oftast att restaurangerna får vidkännas ett betydande publikbortfall med ekonomiska svackor som följd. Det

finns fog för att påstå att konkurrensen med den etablerade restaurangnäringen inte förs på lika villkor.

Många av landets kommuner beviljar tillstånd för tillfällig servering till allmänheten endast till restauranger (tillståndshavare) med stadigvarande serveringstillstånd. En del av dessa kommuner håller denna tillståndskategori öppen endast för restauranger på den egna orten. De övervägande skälen till dessa begränsningar är att man vill hålla "lycksökare" borta och slå vakt om de ("egna") etablerade restaurangerna. Det har ofta framförts i debatten att man vill ha lagstöd för denna tillämpning. Anledningen härtill är att ett par avslagsbeslut enbart på den grunden att sökanden inte innehar serveringstillstånd har upphävts av domstol vid överklagande.

Det finns uppenbara fördelar med att ge tillfälliga tillstånd för servering till allmänheten endast till tillståndshavare/restauranger med stadigvarande tillstånd. Framför allt är dessa personer redan prövade vad gäller den personliga lämpligheten (vandel, ekonomisk skötsamhet, kunskaper i alkohollagen). Det är av tids- och kostnadsskäl svårt att genomföra en lika noggrann prövning av ansökningar om tillfälligt tillstånd. Vidare kan åsidosättande av alkohollagens regler få återverkningar för den ordinarie restaurangverksamheten, vilket kan bidra till att strama upp den tillfälliga verksamheten. Alkoholutredningen föreslår att tillstånd för tillfällig servering till allmänheten förbehålls innehavare av stadigvarande tillstånd för servering till allmänheten. Utredningen finner det dock inte lämpligt att begränsa möjligheten att erhålla tillfälligt tillstånd till restaurangföretag i en viss kommun eller ort.

Servering i slutna sällskap

Den ursprungliga avsikten med att tillåta alkoholservering i slutna sällskap var att t.ex. föreningar och arbetsplatser skulle kunna anordna fester under billigare och enklare former än att gå till en restaurang. Detta har gjorts möjligt genom att kraven för tillstånd är betydligt lägre vid servering i slutna sällskap än till allmänheten. Den stora skillnaden är i regel att lokalen inte är godkänd för allsidig matlagning. För att uppnå detta godkännande krävs att det finns ett välutrustat restaurangkök, vilket för många är ett stort hinder — ekonomiskt och byggnadstekniskt. Vid tillfälliga serveringstillstånd är kraven dessutom ännu lägre än vid stadigvarande tillstånd. Detta kan locka personer som av olika anledningar inte kan få tillstånd till allmänheten att ansöka om serveringstillstånd för slutna sällskap i stället och driva verksamheten kommersiellt. Därmed uppstår en konkurrenssituation med den etablerade restaurangnäringen.

En företeelse som har blivit vanligare på senare år är s.k. restaurangklubbar med hundratals medlemmar som inte har någon annan samhörighet än att de träffas i olika festlokaler med dans och alkoholservice. Klubbarna förekommer såväl med stadigvarande som med tillfälliga tillstånd för servering i slutet sällskap. Som bevis på behörighet utdelas "medlemskort", som berättigar till inträde i lokalen. Dessa arrangemang sker ofta under mycket restaurangliknande förhållanden, dock utan de krav och den kontroll som gäller för restauranger med tillstånd för servering till allmänheten. Det var inte denna form av "slutet" sällskap lagstiftaren hade i åtanke när "sluten utskänkning" och tillfälliga tillstånd infördes i lagstiftningen. Det är därför viktigt att tillståndsmyndigheterna kontrollerar att det slutna sällskapet inte är fingerat enbart för att kringgå lagstiftningen. Det kan dessutom ifrågasättas om alla former av "slutna sällskap" skall godkännas för tillstånd till alkoholservice.

Alkoholutredningen har övervägt hur tillämpningen av bestämmelserna om slutet sällskap skall kunna göras mer enhetlig och om detta i så fall kräver lagändringar. En möjlig begränsning är att alla deltagare i en tillställning för tillfällig alkoholservice i slutet sällskap på begäran skall kunna identifieras i förväg, t.ex. genom en namnlista. Restaurangklubbar och liknande med hundratals medlemmar, där man inte vet vilka som kommer till olika evenemang, anses då som allmänhet. För tillstånd till alkoholservice gäller då betydligt högre krav och konkurrensen med den etablerade restaurangbranschen förs på lika villkor. Utredningen anser det lämpligt att tillståndsmyndigheterna i tveksamma fall kräver in identitetsuppgifter innan tillstånd beviljas. Detta bör kunna ske inom ramen för tillståndsprövningen enligt nuvarande bestämmelser.

Inköp från partihandlare

Detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får endast bedrivas av Systembolaget. Försäljning direkt till konsument får i övrigt endast bedrivas i form av servering av innehavare av serveringstillstånd. Redan på LHD-tiden fanns emellertid konstruktioner som möjliggjorde inköp av starköl direkt från bryggerierna. Alkoholpolitiska kommissionen anförde i delbetänkandet om serveringsbestämmelser, SOU 1993:50:

I LHD anges att bryggerier får sälja starköl direkt till innehavare av serveringstillstånd. Inköp från bryggerierna kan ibland medföra väsentliga rabatter samt möjlighet att få disponera en s.k. ölpump.

Flera länsstyrelser uppskattar att över hälften av alla ansökningar om tillfälliga tillstånd för slutna sällskap har inlämnats enbart i syfte att få köpa starköl från bryggeri. Sammanlagt handlar det om flera tusen sådana ansökningar per år. Ofta kommer ansökningar från slutna sällskap där serveringsverksamheten är tänkt att bedrivas utan vinstintresse. Dessa sällskap skulle kunna servera alkohol utan serveringstillstånd med hänvisning till de regler som gäller för samköp och ombudsmannaförfarande. Vid påpekanden om detta från länsstyrelserna framhårdar man dock om att få ett serveringstillstånd, eftersom annars får man inte köpa starköl från bryggerierna.

När möjligheten för bryggerier att sälja starköl direkt till restauranger infördes 1977 var det inte lagstiftarens avsikt att detta skulle innebära att bryggerierna även kunde sälja direkt till konsumenterna. Det är emellertid vad som sker genom att flera har upptäckt att det finns ett "kryphål" i lagstiftningen, nämligen att konstruera ett tillfälligt eller stadigvarande slutet sällskap och ansöka om serveringstillstånd.

Alkoholpolitiska kommissionen föreslog att försäljning av starköl från bryggeri till tillståndshavare endast skulle få ske till innehavare av stadigvarande tillstånd. Av alla förslag till ändringar i alkohollagstiftningen lades detta dock inte fram i propositionen till alkohollagen.

Sedan år 1995 är det inte enbart bryggerierna som får sälja alkoholdrycker till innehavare av serveringstillstånd. Skaran har utökats med alla som har rätt till tillverkning eller partihandel med alkoholdrycker och varorna omfattar nu inte bara starköl utan även vin och spritdrycker. Trycket från partihandlarna att få avsättning för sina varor ligger bakom ett mycket stort antal ansökningar om tillfälliga serveringstillstånd. En slags "uppsökande" verksamhet bedrivs av flera partihandlare och bryggerier, som uppmanar presumtiva kunder att ansöka om tillfälliga serveringstillstånd hos kommunen. Härigenom skapas kanaler för försäljning från tillverkare och partihandlare direkt till konsumenter via konstruerade slutna sällskap. Denna verksamhet undergräver det alkoholpolitiska motivet till att vi i Sverige har ett detaljhandelsmonopol för försäljning av alkoholdrycker.

Alkoholutredningen anser att rätten till inköp från tillverkare och partihandlare bör tas bort för de tillfälliga tillstånden till slutna sällskap. Innehavare av sådana tillstånd blir därigenom hänvisade till Systembolaget för inköp av spritdrycker, vin och starköl. De ansökningar som har tillkommit enbart för att möjliggöra inköp från bryggerier m.m. kommer därmed att upphöra. Till skillnad från Alkoholpolitiska kommissionens förslag behöver inköpsrätten däremot inte tas bort för de tillfälliga tillstånden för servering till allmänheten

— under förutsättning att dessa tillstånd reserveras för innehavare av stadigvarande serveringstillstånd (se ovan).

Samköpsbegreppet

I 6 kap. 1 § stadgas att "servering av spritdrycker, vin och starköl får ske endast om tillstånd har meddelats". Servering enligt alkohollagens mening inträffar när någon tillhandahåller dessa alkoholdrycker mot *ersättning* (1 kap. 8 §). Ersättningens storlek har härvid ingen betydelse. Även om alkoholdrycken säljs till självkostnadspris eller t.o.m. med förlust är det servering. Ingår spritdryck, vin eller starköl som del av en middag, flygresa eller annat som sedan faktureras kunden har också — tillståndspliktig — servering inträffat.

Det är däremot tillåtet att bjuda på alkoholdryck, med undantaget vid marknadsföring i 4 kap. 9 §. Serveringstillstånd krävs inte heller då samköp eller ombudsmannaförfarande föreligger. Med dessa begrepp menas att en eller ett par av deltagarna i ett sällskap på uppdrag av de övriga anskaffar dryckerna. Det skall vara fråga om ett enstaka tillfälle, en begränsad krets och antingen en lika fördelning av kostnaderna eller efter vars och ens *förbeställda* mängd. Begreppet "efter vars och ens förbrukning" förekommer också (NJA 1941 s. 47), vilket vid praktisk tillämpning inte längre godkänns. Problemet är att försäljning till självkostnadspris som nämnts ovan är tillståndspliktig och det kan vara svårt att dra en gräns mellan dessa två företeelser.

Alkoholservering sker ofta i olika sammanhang utan att det finns något vinstsyfte med tillställningen. Det kan vara fråga om servering till självkostnadspris vid firmafester och föreningars årsmöten m.m. En annan vanlig företeelse är att personer som bjuder på bröllopsmiddag, 50-årsfest o.dyl. bjuder på en välkomstdrink, vin till maten och något till kaffet, men att gästerna sedan får betala eventuella övriga alkoholdrycker till självkostnadspris. En del av dessa arrangörer ansöker om serveringstillstånd därför att man inte vill göra sig skyldig till något olagligt. Hur många som serverar till självkostnadspris utan att känna till tillståndskravet eller utan att "bry sig om" att ansöka om tillstånd finns det givetvis inga uppgifter om, men det är inte någon särskilt djärv gissning att påstå att det antagligen är ännu vanligare. Gemene man har svårt att förstå det alkoholpolitiska motivet bakom denna tillståndsplikt, när serveringen sker utan vinstintresse till en begränsad krets av vänner och bekanta eller arbetskamrater på ett företag.

Enligt Alkoholutredningens mening är en begränsning av kravet på serveringstillstånd befogad när det gäller enstaka helt privata arrange-

mang som anordnas för vissa bestämda personer och där dessa inte betalar mer för dryckerna än självkostnadspris. Härmed avses inköpspriset för dryckerna. Något kommersiellt intresse får inte föreligga. Av kravet på privat regi följer att serveringen skall anordnas av fysiska personer. Att upprätthålla krav på tillstånd i dessa fall synes närmast motverka allmänhetens förståelse för det alkoholpolitiska regelsystemet. Tillsammans med förslaget ovan om inskränkningar av möjligheterna till inköp hos partihandlare bör denna förändring i betydande grad kunna nedbringa antalet ansökningar om tillfälligt serveringstillstånd för slutna sällskap.

4.4 Lämplighetskravet m.m.

Utredningens förslag: Det nuvarande kravet på personlig lämplighet avseende såväl personliga som ekonomiska förhållanden behålls. Kraven på kunskaper skärps vad gäller bokföring, redovisning och skattelagstiftning.

Utredningens bedömning: Åsidosättande av brandskyddsföreskrifter samt brott mot lotterilagen bör inte vara en självständig grund för återkallelse av serveringstillstånd enligt alkohollagen.

4.4.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas frågan om vilka krav som bör gälla för att en tillståndshavare skall anses lämplig att få och behålla serveringstillstånd. Frågan har aktualiserats bl.a. av Norrköping kommun och Kommunala Alkoholhandläggares Förening.

Norrköpings kommun skriver till Justitiedepartementet 1997-10-10 om ett ärende där kammarrätten ändrade länsrättens dom och kommunens beslut om återkallelse av serveringstillstånd. Regeringsrätten lämnade ej prövningstillstånd i målet. Av handlingarna framgår att den aktuella tillståndshavaren under den senaste sexårsperioden dömts för bedrägeri och misshandel, att han arbetat mer än motsvarande heltidstjänst i restaurangen trots att han uppbar helt sjukbidrag, att utbetalning av oredovisade löner förekommit och att anmärkningar mot restaurangverksamheten framkommit vid tillsynsbesök. Kammarrätten angav i sin dom att socialförvaltningen inte presterat någon godtagbar bevisning beträffande tillståndshavarens bristande rätt att sysselsätta sig i restaurangen under sjukbidragstiden, att restaurangens löneutbetalningar senare ökats till en i förhållande till

försäljningen godtagbar nivå samt att de anmärkningar som fanns vid det enda tillsynsbesöket inte ensamt kunde utgöra grund för återkallelse. Sammantaget ansåg kammarrätten att grund för återkallelse förelåg, men att det ändå fick anses tillräckligt att tilldela bolaget varning. Norrköpings kommun anför i skrivelsen att kammarrättens dom och regeringsrättens beslut att inte meddela prövnings-tillstånd innebär en allvarlig uttunning av samhällets möjligheter att ingripa mot oseriös restaurangverksamhet.

I en skrivelse 1998-02-01 till Alkoholinspektionen framförde Kommunala Alkoholhandläggares Förening (KAF) att det borde tydliggöras vilka kunskaper i alkohollagen m.m. man bör uppfylla för att kunna erhålla serveringstillstånd. Inspektionen överlämnade skrivelsen till Socialdepartementet. KAF hänvisar till att fler och fler kommuner har fått krav på att examinera sökandes kunskaper. Viss osäkerhet råder därvid om hur en examination skall genomföras och vem som bör utföra den. Det finns behov av en enhetlig bedömningsgrund så att samma kunskapskrav gäller i t.ex. Skåne och Dalarna.

Regeringen har överlämnat dessa skrivelser till Alkoholutredningen för närmare utredning. Till avsnittet om lämplighetsprövning förs även frågor om brandsäkerhet och illegalt spel, som också har överlämnats till utredningen.

4.4.2 Tillståndsprövningen

Prövningen av sökandens lämplighet att bedriva servering av alkoholdrycker är den i särklass mest omfattande prövningen vid en ansökan om serveringstillstånd. I alkohollagen regleras detta på följande sätt i 7 kap. 7 §:

Serveringstillstånd får meddelas endast den som visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Sökanden skall också visa att serveringsstället uppfyller kraven i 8 §.

Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till om sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

Vid lämplighetsprövningen är det sökanden som skall visa att han är lämplig. Detta innebär att tillstånd kan vägras redan vid misstanke om ekonomiska oegentligheter eller brottslig verksamhet. Det ankommer i sådant fall på sökanden att förete den utredning som behövs för att undanröja misstanken. Tillstånd kan således inte beviljas enbart på den

grunden att ingenting negativt är känt om sökandens tidigare verksamhet, utan sökanden måste visa att han är "positivt" lämplig.

Lämplighetsprövningen omfattar alla juridiska och fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen, t.ex. delägare, personer med betydande aktieinnehav, verkställande direktör, styrelseledamöter, bolagsmän och långivare. Det kan också bli aktuellt att kontrollera bolag och personer "i flera led", t.ex. moderbolag, aktiebolag som äger varandra eller vid misstanke om bulvanförhållanden. Prövningen består av tre beståndsdelar. Det innebär sammanfattningsvis följande.

Vandelsprövning. Enligt 7 kap. 14 § alkohollagen får en ansökan om stadigvarande alkoholserving inte bifallas utan att polismyndighetens yttrande inhämtats. En kontroll i polisregistret görs därvid för att se om sökanden(a) varit inblandad(e) i brottslig verksamhet. Finns det anmärkningar i registret måste en bedömning göras från fall till fall utifrån brottets art och när det begicks. Kontraindikationer mot beviljande av serveringstillstånd är brott som har anknytning till restaurangrörelser, narkotikabrott, trafiknykterhetsbrott, våldsbrott samt ekonomisk brottslighet. En kontroll görs även av sökandens ekonomiska skötsamhet bl.a. genom kontakter med skattemyndigheten och kronofogden samt utdrag från Patent- och Registreringsverkets bolagsregister. Exempel på ekonomisk misskötsamhet är upprepade restföringar, misskötta skatte- och avgiftsinbetalningar, upprepade konkurser eller enstaka konkurs med kvarstående skulder till det allmänna eller anmärkningar om oegentligheter i förvaltarberättelsen. Vid prövningen av en ansökan är det sökandens beteende innan ansökan inlämnas (eller utredning om ifrågasatt återkallelse inleds) som har betydelse. Reglering av skulder vid senare tillfälle innebär således inte att sökanden därmed automatiskt skall anses som lämplig. Systematisk underlåtenhet från sökandens sida att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna är särskilt allvarlig. Enstaka restföring med öppen kontakt med kronofogden och en välskött avbetalningsplan kan emellertid accepteras i de flesta fall. Vad gäller karenstider vid vandelsprövningen har Alkoholinspektionen angett att vid brottslighet som har anknytning till rörelsen, narkotikabrott, trafiknykterhetsbrott, våldsbrott samt ekonomisk brottslighet bör minst tre år förflyta sedan sökanden senast begick brott innan serveringstillstånd kan komma ifråga. Den tid sökanden avtjänat frihetsberövande påföljd skall inte inräknas i denna tid. Även då ett serveringstillstånd har återkallats bör enligt Alkoholinspektionen minst tre år förflyta innan nytt tillstånd kan komma ifråga.

Kraven på god vandel (skötsamhet) kvarstår även efter det att tillstånd meddelats. Om brister konstateras blir bestämmelsen i 7 kap. 19 § punkt 3 tillämplig:

Kommunen skall återkalla serveringstillstånd om

1. det inte endast tillfälligt uppkommer sådana olägenheter som avses i 6 kap. 2 §,
2. tillståndshavaren inte följer de för servering eller serveringstillstånd gällande bestämmelserna i denna lag eller föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av denna lag, eller
3. *de förutsättningar som gäller för meddelande av tillstånd enligt 7 och 8 §§ inte längre föreligger.*

Finansiering. Sökanden skall visa varifrån kapitalet till ett restaurangförvärv kommer samt hur han tänker finansiera köpet och den framtida rörelsen. Detta redovisar sökanden i en finansieringsplan (se t.ex. Handbok — SERVERING, Alkoholinspektionen 1997:3, s 47 ff). Tillståndsmyndigheten kontrollerar att sökanden inte är ekonomiskt beroende av någon som är olämplig att bedriva serveringsrörelse eller är underkastad sådana ekonomiska åtaganden som väsentligt begränsar hans möjlighet att bestämma över serveringsrörelsens drift. Exempel på det senare kan vara starkt begränsande leverans- eller marknadsföringsavtal. Vid privata lån kan det även bli aktuellt att kontrollera långivaren, t.ex. vid misstanke om s.k. bulvanförhållanden. Finansieringskontrollen har utvecklats genom rättspraxis i många år och syftar i första hand till att förhindra att restaurangköp används till att tvätta "svarta" pengar "vita", dvs. att köpet finansieras med obeskattade eller på annat sätt olagligt förvärvade medel.

Kunskaper i alkohollagstiftningen. Tillståndshavaren måste ha erforderlig kunskap om alkohollagens bestämmelser för att kunna erhålla serveringstillstånd. Är tillståndshavaren en juridisk person räcker det enligt Alkoholinspektionens allmänna råd med att minst 50 procent av ägandet kan uppvisa denna kunskap. Inspektionen har även angivit att kunskapskravet får anses uppfyllt om sökanden har genomgått svensk restaurangskola eller motsvarande annan svensk utbildning eller att han har ett par års erfarenhet från svensk serveringsrörelse med tillstånd att servera spritdrycker, vin eller starköl. Vid icke yrkesmässig serveringsverksamhet, t.ex. i slutna sällskap, är kunskapskraven lägre. På senare tid har ett flertal olika en- eller tvåveckors "krögarkurser" erbjudits av landstingskommunala och privata verksamheter. Efter godkänd examination har sökande, som genomgått sådan korttidsutbildning, ansetts ha erforderliga kunskaper.

Den fortlöpande vandelsprövningen. Kravet på personlig lämplighet kvarstår även efter det att serveringstillstånd har meddelats. Tillståndsmyndighetens kontroll av detta sker främst genom kontakter med andra myndigheter inom ramen för den s.k. inre tillsynen. Något standardiserat förfarande för denna kontroll finns inte, utan kommunerna har utvecklat olika rutiner för den fortsatta vandelsprövningen. Vanligast är att tillståndsmyndigheten med jämna mellanrum begär utdrag från kronofogdemyndigheten för att därvid kontrollera den ekonomiska skötsamheten. Polismyndigheten har liksom kronofogden skyldighet att underrätta kommunen om förhållanden som är av betydelse för tillsynen enligt alkohollagen. Detta går i regel till så att polismyndigheten underrättar tillståndsmyndigheten om tillståndshavare som har blivit dömda för olika brott. Alla personer som döms för brott kontrolleras dock inte i tillstandsregistret. Det är således inte givet att kommunen verkligen får kännedom om alla brott som tillståndshavarna gjort sig skyldiga till. På samma sätt förhåller det sig med skattemyndigheten. Tillståndsmyndigheten får vanligen uppgifter endast vid förfrågan angående speciella tillsynsobjekt.

Genom särskild myndighetssamverkan underlättas informationsutbytet. Operation Krogsanering är ett exempel på detta. Arbetet inleds ofta med att misstänkta objekt väljs ut med hjälp av den samlade information som finns hos myndigheterna. De utvalda restaurangerna blir därefter föremål för såväl inre som yttre tillsyn. Den inre tillsynen leder ibland till att skattemyndigheten gör revisioner hos en del av objekten och den yttre tillsynen består av att berörda myndigheter inspekterar restaurangen — ofta tillsammans.

4.4.3 Brandsäkerhet

Landshövdingen i Stockholms län har i en skrivelse 1999-01-08 till Justitiedepartementet och Alkoholutredningen hemställt om att "brott mot räddningstjänstlagen (1986:1102) införs under de brott som skall anses vara diskvalificerande vid bedömningen av en sökandes/tillståndshavares lämplighet" genom ett tillägg till 7 § alkoholförordningen. Stockholms stad har i en skrivelse 2000-03-06 till regeringen ställt sig bakom denna framställan.

Inom ramen för arbetet med Operation Krogsanering kontrolleras restaurangerna regelbundet av olika myndigheter i samverkan. Kontrollerna avser i första hand ordning och nykterhet, personalens anställningsförhållanden, kassarutiner och lokalernas brandsäkerhet.

Den vanligaste anmärkningen är att det brister i brandsäkerheten. Det är framför allt tre missförhållanden som påträffas:

- Nödutgångar(na) är låsta eller blockerade.
- Belysta eller genomlysta skyltar mot utrymningsväg saknas.
- Restaurangen har tagit in för många gäster i lokalen i förhållande till brandmyndighetens medgivande.

Vid den tragiska branden i Göteborg den 29 oktober 1998, där många ungdomar omkom, hade arrangörerna brutit mot alla dessa tre brandföreskrifter. Trots den stora publiciteten i samband med Göteborgsbranden och återkommande larmrapporter från länsstyrelsen och Brandförsvaret i Stockholms län har brandsäkerheten inte förbättrats på restaurangerna. Bedömare inom dessa myndigheter anser att det endast är en tidsfråga innan vi har en ny brandkatastrof i samband med offentlig tillställning.

Länsstyrelsen i Stockholms län beslutade den 8 maj 1995 att meddela en varning till en restaurang i Stockholm för bristande brandsäkerhet. Beslutet överklagades. I den uppmärksammade domen den 6 juli 1995 biföll länsrätten överklagandet och upphävde länsstyrelsens beslut. I domskälen angavs bl.a. följande.

Enligt den lag, lagen (1977:293) om handel med drycker, som föregick alkohollagen (AL) skulle man vid tillståndsprövningen särskilt beakta serveringsställets tjänlighet för ändamålet. Häri låg bl.a. ett krav på att ett serveringsställe måste uppfylla krav som ställts i annan lagstiftning, t.ex. brandskyddslagstiftningen. I AL infördes inte någon bestämmelse om allmänna krav på en serveringslokals tjänlighet för ändamålet. Beträffande lokaler infördes endast vissa detaljkrav som återfinns i 7 kap. 8 § AL. Dessa reglerar emellertid inte frågan om iakttagande av brandskyddsföreskrifter. I prop. 1994/95:89 uttalades visserligen i den allmänna delen att lokaler med serveringstillstånd även fortsättningsvis bör uppfylla vissa grundkrav. Bl.a. skall lokalen vara godkänd av brandskydds-, arbetarskydds- och hälsoskyddsmyndigheter. Regeringen konstaterade dock att dessa krav gäller allmänt för offentliga lokaler och några allmänna krav avseende lokalprövningen upptogs alltså inte i AL. Enligt länsrättens mening saknas det därför laglig grund att enligt AL göra ingripanden mot serveringstillstånd på grund av brister i brandskyddet. Brandsäkerhetsaspekten får därför tas till vara enligt brandskyddslagstiftningen. Grund för ingripande mot serveringstillståndet på grund av lokalens beskaffenhet föreligger därmed inte heller och överklagandet skall därför bifallas.

Stockholms stad delade inte länsrättens bedömning och överklagade domen till kammarrätten. Kammarrätten ändrade dock inte länsrättens dom (beslut den 29 februari 1996).

I länsrättsdomen hänvisas till att en bestämmelse motsvarande den som fanns i lag (1977:293) om handel med drycker (LHD) angående lokalens brandskydd inte infördes i alkohollagen. Den paragraf som avses i LHD är följande.

40 § Vid tillståndsprövningen skall särskilt beaktas behovet av serveringen, sökandens lämplighet att bedriva servering av alkohol-drycker och serveringsställets tjänlighet för ändamålet.

Vid prövningen skall särskild hänsyn tas till sökandens lämplighet med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

I förarbeten och kommentarer till LHD nämndes angående lokalens tjänlighet endast i förbigående att ett serveringsställe också måste uppfylla kraven i annan lagstiftning som t.ex. livsmedels-, byggnads-, brandskydds- och arbetarskyddslagstiftning (se t.ex. Bestämmelser rörande handel med drycker, Socialstyrelsen 1 juli 1990, s. 30). Några andra förtydliganden om brandsäkerhetskrav fanns inte.

I propositionen (1994/95:89) till alkohollagen anför regeringen under rubriken Lokalprövning (s. 64) att enligt regeringens uppfattning bör lokaler med serveringstillstånd även fortsättningsvis uppfylla vissa grundkrav. Lokalen skall vara godkänd av brandskydds-, arbetarskydds- och hälsoskyddsmyndigheter.

Räddningstjänstlagen innehåller föreskrifter om hur samhällets räddningstjänst skall organiseras och bedrivas. I 55–58 §§ finns tillsyns- och ansvarsbestämmelser:

55 § För tillsynen har en tillsynsmyndighet rätt att få tillträde till byggnader, lokaler och anläggningar. Tillsynsmyndigheten har också rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

56 § En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Underlåter någon att vidta en åtgärd som åligger honom enligt en tillsynsmyndighets föreläggande, får myndigheten vidta åtgärden på hans bekostnad.

57 § Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsynen.

58 § Till böter skall den dömas som

1. uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud mot eldning utomhus som har meddelats med stöd av 20 §,
2. uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att ge upplysningar eller lämna ut handlingar enligt 19, 40 eller 55 §,
3. uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift om förhållande av betydelse vid fullgörande av uppgiftsskyldighet som följer av 19, 40 eller 55 §,
4. uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 38 eller 39 §,
5. utan att ha laga förfall uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra tjänsteplikt som åligger honom enligt 44 §,
6. uppsåtligen hindrar eller försöker hindra en åtgärd som beslutats enligt 45 § första stycket eller annars utan giltig ursäkt åsidosätter sådan åtgärd.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Till ansvar enligt första stycket skall inte dömas, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud skall inte dömas till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Sanktionsbeslut om föreläggande, förbud och/eller vite enligt 56 § gäller endast för enstaka tillfällen. Om försummelsen upprepas finns inga andra regler i räddningstjänstlagen än nya sanktionsbeslut. I sammanhanget bör dock uppmärksammas att åsidosättande av brandskyddsbestämmelser också kan utgöra brott enligt brottsbalken, t.ex. framkallande av fara för annan.

4.4.4 Brott mot lotterilagen

Denna fråga har aktualiserats av Lotteriinspektionen, som i en skrivelse 1998-12-14 till regeringen hemställt om ändring i alkohollagen så att serveringstillstånd skall kunna återkallas vid brott mot lotterilagen. Skälet till detta är att det förekommer illegalt spel på många restauranger med rättigheter att servera alkoholdrycker, och att inspektionen bedömer att andra vägar att åtgärda problemet är mindre effektiva.

Det har sedan många år funnits en koppling mellan spel om pengar och alkoholservering. Inom båda områdena förekommer både legala och illegala former. Lagstiftningen har varit olika utformad under årens lopp, men lite grovt kan sägas att legalt spel praktiskt taget aldrig kan eller har kunnat bedrivas på en illegal servering medan det däremot

förekommer illegalt spel på legala serveringsställen (med eller utan tillståndshavarens kännedom). Anledningen till detta är att roulettspel, tärningsspel, Black Jack eller andra kortspel, värde-, varuspels- och penningautomater m.m. endast får bedrivas om tillstånd för detta har utfärdats. En förutsättning för tillstånd är vanligen att verksamheten bedrivs på restaurang med rätt att servera alkoholdrycker. Därav följer att den vanligaste spelformen är legalt spel på legal servering. Illegalt spel är för det mesta förknippat med s.k. svartklubbar, där även alkoholserveringen är illegal.

Tidigare var länsstyrelsen beslutsmyndighet för såväl spel- som serveringstillstånd. Sedan 1 januari 1995 (lotterilagen trädde i kraft samtidigt med alkohollagen) är det Lotteriinspektionen och kommunen som är tillståndsmyndigheter för speltillstånd respektive alkoholservering.

Lotterilagen (1994:1000) skall tillämpas på lotterier som anordnas för allmänheten och är också tillämplig på bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel och kortspel som inte anordnas för allmänheten, om spelet anordnas i vinstsyfte. För varuspelsautomater, värdeautomater, roulettspel, tärningsspel och kortspel gäller att tillstånd får meddelas om: ”spelet anordnas i samband med hotell- och restaurangverksamhet om det för rörelsen finns tillstånd till servering av spritdrycker, vin eller starköl enligt alkohollagen (1994:1738) eller om det ändå kan antas att spelet utan olägenhet kan anordnas i samband med verksamheten ...” (27, 32, 34 §§ lotterilagen).

Undantag gäller för spel på fartyg i internationell trafik och i vissa fall får tillstånd även ges till offentlig nöjeställning inom en nöjespark eller liknande anläggning (26, 32 §§).

Den som anordnar spelverksamheten får inte låta någon som är under 18 år delta i spelet (35 §). Anställda eller funktionärer hos anordnaren får inte delta i spelet (36 §). Kredit får inte lämnas för insatser i spelet (37 §).

Angående tillsyn och kontroll anges i lotterilagen bl.a. att Lotteriinspektionen har den centrala tillsynen över att lagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av denna följs. Lotteriinspektionen utövar också den närmare tillsynen över sådana lotterier som anordnas efter tillstånd av inspektionen och regeringen. Den kommunala tillstånds- och registreringsmyndigheten samt länsstyrelsen har den närmare tillsynen över sådana lotterier som får anordnas efter tillstånd av eller registrering hos myndigheten. Länsstyrelser och kommuner skall hjälpa Lotteriinspektionen att utöva den centrala tillsynen. Beträffande administrativa ingripanden och straffbestämmelser anges följande.

51 § Om tillståndshavaren inte följer föreskrifterna i denna lag eller föreskrifter, villkor eller bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen, får den myndighet som har lämnat tillståndet meddela varning eller återkalla tillståndet.

Tillståndet får också återkallas eller ändras om förutsättningarna för tillståndet inte längre finns eller har ändrats.

...

52 § En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen skall följas.

Ett sådant föreläggande eller förbud får förenas med vite.

...

54 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

1. olovligen anordnar lotteri, eller
2. olovligen innehar en penningautomat, värdeautomat eller skicklighetsautomat.

...

57 § Bestämmelserna i 54 och 56 §§ skall inte tillämpas, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

...

58 § Insatser som tagits emot vid brott enligt denna lag samt utrustning, handlingar och annan egendom som har använts vid eller varit föremål för ett sådant brott skall förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Om en spelautomat förverkas skall även dess innehåll förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

...

Lotterilagen och lotteriförordningen (1994:1451) stadgar också att det är Lotteriinspektionen som är tillståndsmyndighet för de ovan omnämnda speltyperna. När det gäller vissa lotterier, bingospel och automatspel är länsstyrelsen och kommunen tillståndsmyndigheter.

4.4.5 Kunskapskravet

Redan i LHD gällde att sökanden måste kunna uppvisa erforderlig kännedom om alkohollagstiftningen för den "socialt ansvarsfulla uppgiften att driva servering med alkoholdrycker". I Bestämmelser rörande handel med drycker per den 1 juli 1990 uttryckte Alkoholinspektionens föregångare, Socialstyrelsen, det på följande sätt.

För att det ovannämnda kravet på kännedom om alkohollagstiftningen skall vara uppfyllt, krävs enligt socialstyrelsens uppfattning att kunskaperna är dokumenterade till exempel genom att sökanden har genomgått restaurangskola och/eller har ett par års erfarenhet i branschen. Socialstyrelsen anser vidare att en ytterligare förutsättning bör vara tillräcklig förmåga att behärska svenska språket i tal och skrift samt kännedom om förhållanden på den svenska arbetsmarknaden.

Alkoholinspektionens kommentarer och allmänna råd angående kunskapskravet har redovisats ovan under rubriken *Kunskaper i alkohollagstiftningen*.

Ända fram till för bara ett par år sedan fanns det inga direkt anpassade utbildningar i alkohollagstiftningen för blivande tillståndshavare och övrig restaurangpersonal. Det som fanns var flerårig restaurangskola, barmästarutbildning eller någon enstaka AMU-kurs. Dessa utbildningar hade dock andra huvudinriktningar och behandlade i regel bestämmelser om alkoholservering och alkoholens skadeverknings m.m. endast översiktligt. På senare tid har kursplanen ändrats till att omfatta även utbildning i ansvarsfull alkoholhantering. Efter alkohollagens ikraftträdande växte det fram ett allt större behov av riktade utbildningar till restaurangpersonal av olika kategorier. Detta hade inte direkt med den nya lagstiftningen att göra, utan berodde snarare på en större medvetenhet från restaurangbranschen och tillståndsgivande myndigheter. Ett par kommuner och landsting samt några utbildningskonsulter/-företag startade kurser för krögare, servitörer och presumtiva tillståndshavare, som inte uppfyllde kunskapskravet för att få bedriva alkoholservering.

I instruktionen för Alkoholinspektionen ingick att verka för att ta fram utbildningsmaterial för innehavare av serveringstillstånd och för serveringspersonal. En arbetsgrupp bestående av inspektionen, Folkhälsoinstitutet, Kommunala Alkoholhandläggares Förening och branschorganisationerna tillskapades och i mars 1997 presenterades Måldokument — Restauratörsutbildning (Alkoholinspektionen 1997:2). Dokumentet var tänkt att ligga till grund för alla som anordnar utbildningar för restaurangpersonal. Till materialet fanns också en "frågebank" med frågor och svar bl.a. för användning vid examination och kontroll av kunskaperna. Detta material blev snabbt mycket uppskattat och antogs som en vägledande riktlinje för utarbetande av kursprogram inom alkoholserveringsområdet. Som man kan se i avsnittet Rättspraxis nedan har måldokumentet även haft genomslagskraft i domstolsväsendet. Flera utbildningsanordnare tog måldokumentet som grund för lokalt anpassade kursprogram, som ofta också innehöll avsnitt om bokföring, skattelagstiftning m.m. Det visade sig

nämligen finnas ett stort intresse bland krögare och restaurangpersonal att få en närmare presentation även av detta regelverk. Stockholms stad var en av de första kommuner som antog riktlinjer för vad en restauratörsutbildning måste innehålla för att den skall vara godkänd för uppfyllande av kunskapskravet i alkohollagen. Här följer ett utdrag av gällande regler (fr.o.m. november 1997) i Stockholm.

Restaurangbranschen är mycket personalintensiv med högt kostnadsläge och stort flöde av kontanta medel. Många restaurangföretagare är servitörer, kockar och andra personer med anknytning till restaurangbranschen som har "öppnat eget". Antalet invandrare i denna kategori är kraftigt överrepresenterat i förhållande till befolkningsandelen. Dessa personer är ofta skickliga yrkesmän inom sina ursprungliga arbetsområden, men av naturliga skäl finns brister i grundläggande kunskaper om bokföring, arbetsmarknads- och skattelagstiftning m.m. Som tidigare nämnts har dessa brister t.o.m. resulterat i återkallelser av serveringstillståndet p.g.a. ekonomisk misskötsamhet. Detta är i princip samma sak som att restaurangrörelsen inte kan fortsätta. Restauratörsutbildningen bör därför innehålla ett block med företagsekonomi, inkluderande budgetering, marknadsföring, bokföring och information om arbetsmarknads- och skattelagstiftningen, miljöskydd, livsmedelshygien och brandskydd m.m. Förvaltningens bedömning är att detta avsnitt bör omfatta 2 dagar.

Minimikraven för av Stockholms stad godkänd restauratörsutbildning i punktform:

- En dag skall användas till genomgång av alkohollagen, inklusive de regler som gäller i Stockholms stad samt bestämmelser om olaga diskriminering.
- Två dagar skall användas till alkoholens skadeverkningar, folkhälsoaspekter, ansvarsfull alkoholservering samt till hur man upptäcker och förebygger narkotikamissbruk (i restaurangmiljö).
- Två dagar skall användas till företagsekonomi, budgetering, bokföring, miljö- och brandskydd, livsmedelshygien, arbetsmarknads- och skattelagstiftning m.m.
- Av det sista blocket skall två timmar avsättas för ett kunskapsprov.

Alkoholinspektionens måldokument innehåller inga krav på kunskaper i bokföring och skattelagstiftning, eftersom det enligt inspektionens uppfattning inte finns tillräckligt lagstöd för att kunna kräva detta. Inspektionen har under år 1999 genomfört en kartläggning av de utbildningar som finns för restaurangpersonal i landet, och planerar att

efter den pågående lagöversynen presentera en ny version av måldokumentet.

4.4.6 Rättspraxis

Nedanstående urval av domar har delats upp i "allmän lämplighet" och "kunskapskravet". Av praktiska skäl läggs i begreppet allmän lämplighet även in domar angående brister i ordning och nykterhet (3 kap. 4 § och 6 kap. 2 §).

Allmän lämplighet

Kammarrättens i Jönköping mål 1998-05-15 (nr 4423/97). Kommunen hade återkallat serveringstillståndet för en restaurang på grund av att det hade inkommit tre anmälningar om misshandel och en anmälan om våldsamt motstånd med anknytning till restaurangen. Länsrätten ansåg i sin dom att varning var en tillräcklig åtgärd och kommunen överklagade till kammarrätten. Kammarrätten anför i sin dom att "de händelser som föranledde att bolagets serveringstillstånd kom att ifrågasättas är av sådan art att det har funnits grund för att återkalla tillståndet med stöd av 7 kap. 19 § alkohollagen. Dessa händelser ägde emellertid rum för snart ett år sedan. Några anmärkningar mot bolagets alkoholservering efter länsrättens dom har inte framkommit. Mot bakgrund härav och med hänsyn till omständigheterna i övrigt finner kammarrätten inte skäl att ändra länsrättens beslut om varning."

Kammarrätten i Jönköping fastställde beslut om återkallelse i dom 1998-01-22 (nr 3784/97) för en person som inom loppet av ett år gjort sig skyldig till två trafiknykterhetsbrott.

Länsrätten i Stockholms län avslog i dom 1998-06-29 överklagande från ett restaurangbolag som hade fått sitt serveringstillstånd återkallat på grund av upprepade och betydande skulder till kronofogdemyndigheten. I överklagandet åberopade bolaget att det fem dagar innan kommunens beslut om återkallelse hade betalat samtliga skulder, som då uppgick till över en halv miljon kronor. I domskälen framförs bl.a. "Det bör också framhållas att det är tillståndshavarens beteende innan en omprövning inletts som främst har betydelse vid bedömningen av lämpligheten. Detta medför att om en skuld betalas först efter det att tillståndsmyndigheten inlett sin omprövning, bör detta inte annat än i undantagsfall påverka lämplighetsbedömningen."

Länsrättens i Västmanlands län dom 1998-06-05 (nr 1108/98). Kommunen avslog en ansökan om tillfälligt serveringstillstånd till

allmänheten i samband med den s.k. Arosfestivalen. Sökanden, som drev en restaurangrörelse med starkölsrättigheter sedan åtta år i en annan kommun, visade sig ha genomgått två konkurser för sex respektive sju år sedan. Konkurserna hänförde sig till två bilföretag som sökanden tidigare var engagerad i. Det fanns fortfarande skulder kvar till det allmänna på betydande belopp. Länsrätten anförde i domen: "Med hänsyn härtill och de krav som enligt alkohollagen och tidigare redovisade uttalanden i förarbetena ställs på den sökandes lämplighet vad avser ekonomiska förhållanden, finner länsrätten inte att sökanden kan anses lämplig att utöva verksamhet med serveringstillstånd. Vad sökanden anført dels angående konkurserna, dels om den restaurangverksamhet med serveringstillstånd han bedriver i B. ändrar inte denna bedömning. Överklagandet skall därför avslås."

Länsrätten i Stockholms län ändrade i dom 1999-01-27 (nr 554/99) kommunens återkallelse till varning. Målet gällde bl.a. hur långt lämplighetsprövningen skall drivas. Restaurangbolagets styrelse-suppleant och finansiär hade båda dömts för rattfylleri. En suppleant har till skillnad från en ledamot normalt inte något betydande inflytande över rörelsen, men kommunen menade att i vart fall finansiären tillhör den krets av personer som skall ingå i lämplighetsprövningen och återkallade serveringstillståndet. Länsrätten menade i domen att finansiären — vilken synes inte ha någon direkt funktion eller anknytning till bolaget — inte bör prövas annat än vad som är nödvändigt för att göra en bedömning av henne i egenskap av finansiär. "Lämplighetsprövningen bör därför omfatta i första hand en ekonomisk prövning. Med anledning härav finner länsrätten att det faktum att finansiären gjort sig skyldig till ett trafiknykterhetsbrott inte skall inverka på förevarande bolags alkoholtillstånd." Beträffande suppleanten anger länsrätten att "eftersom det varit fråga om en enstaka förseelse" finner man särskilda skäl att ändra kommunens beslut till varning.

Länsrättens i Örebro län dom 1998-12-03 (nr 2817/98). Ett handelsbolag med två bolagsmän ansökte om serveringstillstånd. Den ene bolagsmannens make var tidigare delägare i en annan restaurangrörelse som nyligen försattes i konkurs med betydande skulder till det allmänna. Bolagsmannen själv hade ingen egen erfarenhet från restaurangbranschen. Kommunen fann anledning antaga att maken ville undandra sig prövning, varför hustrun i detta fall agerade i hans ställe. Bolagsmannen var sålunda bulvan för sin make. Ansökan avslogs. Länsrätten anförde följande: "Sökanden har ingen egen erfarenhet av alkoholserving och har inte tidigare drivit restaurangrörelse, vilket däremot hennes make gjort. Denne har i ansökan angivits som serveringsansvarig personal. Den aktuella näringsverksamheten är

familjens enda inkomstkälla. Maken har även vid ett flertal tillfällen kontaktat socialförvaltningen i tillståndsärendet och agerat som en person med betydande intresse i rörelsen. Det finns därför skäl att anta att han genom sin branschkunskap skulle komma att utöva betydande inflytande i verksamheten." Därmed omfattades även maken av lämplighetsprövningen och domstolen fann att kommunen haft fog för sitt beslut. Överklagandet avsågs.

Länsrätten i Kalmar län avsåg i dom 1999-01-22 (nr 1817/98) ett överklagande i ett annat "bulvanärende". Kommunen hade avslagit en ansökan om serveringstillstånd eftersom man ansåg att sökanden var bulvan för sin sambo, vilken ansågs olämplig att inneha serveringstillstånd. Restaurangen i fråga drevs tidigare i annat bolag av hennes sambo med sökanden som anställd. Bolaget hade efter skatterevison skönstaxerats för betydande belopp och fråga hade uppkommit om svarta löner hade utbetalats. Sambon sålde i detta läge restaurangrörelsen till sökanden. Kommunen menade att överlåtelsen var en direkt följd av revisionen och gjordes för att undvika att serveringstillståndet skulle komma att återkallas. Eftersom kommunen ansåg att sambon även efter överlåtelsen skulle behålla ett avgörande inflytande över rörelsen avsågs ansökan. Länsrätten angav i domen att även om målen avseende taxeringsrevisionen ej var avgjorda fanns ändå tillräckligt material för den lämplighetsbedömning som skall göras enligt alkohollagen. Eftersom sökanden tidigare, som anställd i bolaget, bl.a. haft hand om alla anställningar, försäljning av alkoholdrycker m.m. var det enligt länsrätten "utomordentligt osannolikt att hon skulle ha varit ovetande om vad som föregick". Med hänsyn till att hon sannolikt var medveten om de tidigare oegentligheterna ansågs hon själv vara olämplig att inneha serveringstillstånd. Domstolen avsåg således överklagandet på andra grunder än vad kommunen angivit som skäl för avslag på ansökan om serveringstillstånd.

Länsrätten i Östergötlands län fastställde i dom 1999-01-15 (nr 3492/98) kommunens återkallelse av serveringstillstånd för tillståndshavare som i samband med ett tillfälligt serveringstillstånd inte registrerade försäljningen i kassaapparat. Oegentligheterna vid det tillfälliga serveringstillståndet fick således återverkningar på tillståndshavarens "ordinarie" tillstånd.

Länsrättens i Värmlands län dom 1999-03-09 (nr 1381/98). Kommunen hade avslagit en ansökan om serveringstillstånd därför att den ene av bolagsmännen inte kunde anses lämplig. Hon hade nämligen varit företrädare för två andra bolag (ett handelsbolag och ett aktiebolag) som gjort sig skyldiga till ekonomiska oegentligheter. Vid överklagandet gjorde kvinnan gällande att hon inte kunde göras ansvarig för bristerna i bolagen eftersom hon inte varit aktiv delägare.

Domstolen avslag överklagandet med motiveringen. "Den som varit engagerad i ett bolag där missförhållanden förekommit, och som haft en formell ställning som typiskt sett innebär ett betydande inflytande, får räkna med att detta ligger honom i fatet om han inte övertygande kan visa att den formella ställningen inte motsvarades av den reella."

Kunskapskravet

Kammarrätten i Stockholm fastställde kommunens beslut att inte förlänga serveringstillståndet efter prövotid i dom 1996-11-25 (nr 8487/96). En restaurang drevs i aktiebolagsform med tre ägare. En av delägarna hade tidigare branschvana och uppfyllde kunskapskravet i alkohollagen. De övriga två hade ingen tidigare erfarenhet av alkoholservering och var även i övrigt helt nya i branschen. Bolaget erhöll tidsbegränsat serveringstillstånd (prövotid) ett år. Efter en tids meningsmotsättningar under prövoåret löstes personen med branschvana ut från aktiebolaget. När tillståndet skulle omprövas fann kommunen därmed att bolaget inte längre kunde anses uppfylla kravet på erforderlig branschvana (minst två år) och ansökan om fortsatt serveringstillstånd avslogs. Kammarrätten höll med länsrätten och kommunen och avslag överklagandet.

Kammarrättens i Sundsvall dom 1997-09-18 (nr 60/97). En sökande hade åberopat att han arbetat som oavlönad, icke anställd, servitör på en restaurang i Sundsvall. Vid kontroll visade det sig att detta arbete stred mot bestämmelserna i 6 kap. 3 § och kommunen avslag därför ansökan. I domen anförde kammarrätten: "Den praktik, genom vilken sökanden vill dokumentera att han inhämtat tillfredsställande kunskaper i svensk alkohollagstiftning, har emellertid skett under former som direkt strider mot en väsentlig serveringsbestämmelse i lagstiftningen. Det måste därmed antas, att ansvariga arbetsledare vid den ifrågavarande praktikrestaurangen antingen haft väsentliga brister i sina kunskaper om svensk alkohollagstiftning eller också avsiktligt satt sig över bestämmelserna. Detta inger starka tvivel om sökanden genom praktiken inhämtat tillräckliga kunskaper i ämnet." Kammarrätten upphävde länsrättens dom och fastställde kommunens avslagsbeslut.

Kammarrätten i Jönköping fastställde i dom 1997-06-11 (nr 750/97) länsrättens beslut att avslå överklagande från person som hävdade att avslag av språkliga skäl strider mot Europakonventionen. Kommunen hade avslagit ansökan om serveringstillstånd på grund av att sökanden inte hade visat att han hade tillräckliga kunskaper i det svenska språket, svensk alkohollagstiftning eller tillräcklig erfarenhet av alkoholservering i Sverige. Sökanden åberopade att han genomgått utbild-

ningen "Certificate of catering" i England, vilken är internationellt känd. Han menade också att hans hemspråk engelska med hänsyn till Sveriges medlemskap i EU skall räknas som officiellt språk och hänvisade till artiklarna 52, 53, 54:3 och 57 i Romfördraget. Kammarrätten anförde i domen att innehållet i de åberopade artiklarna samt vad sökanden i övrigt anförde och åberopat inte föranledde annat ställningstagande än vad länsrätten gjort. Överklagandet avslogs.

Kammarrätten i Sundsvall kom till samma slutsats angående kunskaper förvärvade utomlands i dom 1996-12-02 (nr 3317/96). Kammarrätten anförde i domen: "Det ligger i sakens natur att det inte är möjligt att genom praktisk yrkeserfarenhet förvärva erforderliga kunskaper om den svenska alkohollagstiftningen annat än i Sverige." Länsrättens dom upphävdes och kommunens avslagsbeslut fastställdes.

Länsrättens i Göteborg dom 1998-07-31 (nr 4547/98). Kommunen hade avslagit ansökan om serveringstillstånd för ett handelsbolag. Ingen av de två bolagsmännen hade någon tidigare erfarenhet av alkoholservering, men den ene hade genomgått Utbildningsborgens krögarutbildning. Kommunen ansåg att även praktisk erfarenhet av alkoholservering är nödvändig för att någon skall kunna anförtros uppgiften att bedriva servering av spritdrycker, vin och starköl. Domstolen konstaterade att enligt Alkoholinspektionens måldokument krävs en utbildning i alkohollagen motsvarande 16 timmar. Den utbildning som den ene bolagsmannen nyligen hade genomgått uppfyllde enligt länsrättens bedömning såväl tidsmässigt som innehållsmässigt de krav som inspektionen ställde. Bolaget uppfyllde därmed kunskapskravet i 7 kap. 7 §. Något annat skäl (t.ex. krav på erfarenhet av alkoholservering) att inte medge bolaget serveringstillstånd fanns det ej fog för. Domstolen biföll överklagandet och förordnade att kommunen omgående skulle medge bolaget yrkat serveringstillstånd.

Länsrättens i Gävleborgs län dom 1998-10-20 (nr 1610/98). Kommunen avslög ansökan om serveringstillstånd från en person på grund av att hon inte uppfyllde kraven på branschkunskap enligt kommunens riktlinjer samt att lokalens köksutrustning inte uppfyllde alkohollagens krav. Sökanden hade genomgått en 16 timmars utbildning i ämnet alkohollagstiftning i AMU-gruppens regi. Utbildningen hade utarbetats i samråd med Alkoholinspektionen och följde inspektionens måldokument om restauratörsutbildning. Hon hade emellertid ingen praktisk erfarenhet av alkoholservering. Precis som i föregående dom ansåg länsrätten att den kurs sökanden genomgått uppfyllde alkohollagens utbildningskrav. Hennes personliga lämplighet enligt 7 kap. 7 § kunde enligt domstolen inte heller ifrågasättas på annat sätt. (Däremot ansåg även domstolen att serveringsställets kök inte var så utrustat att det medgav allsidig matlagning enligt 7 kap. 8 §.)

Länsrätten i Gävleborgs län avslag överklagande i dom 1999-01-15 (nr 2101/98). Ansökan om serveringstillstånd avsågs av kommunen avseende en person som åberopade att han arbetat i restaurangbranschen i ca två år med servering av spritdrycker, vin och starköl. Vid företagen utredning visar det sig att under den tid som sökanden hade skaffat sig erfarenhet av alkoholserving hade han ej varit anställd, utan endast "praktiserat". Enligt kommunen stred anställningen/praktiken mot bestämmelserna i 6 kap. 3 § och kunde därför inte räknas som någon merit. Domstolen fann att "den utredning sökanden åberopat till stöd för sin ansökan, i form av olika intyg samt vad kommunen inhämtat, talar snarast i motsatt riktning". Länsrätten fann därför att "kommunen haft fog för att vägra meddela serveringstillstånd på den grund som angivits och att överklagandet skall avslås".

Länsrättens i Kalmar län dom 1998-10-22 (nr 1263/98). Kommunen avslag ansökan om serveringstillstånd därför att sökanden inte kunnat styrka att hon hade tillräcklig insikt i gällande alkohollagstiftning. Hennes bristande kunskaper i svenska språket var också en försvårande omständighet i detta sammanhang. Sökanden hade arbetat inom restaurangbranschen i Jugoslavien och Sverige i över 20 år. Erfarenheten från Sverige omfattade dock inte alkoholserving. Domstolen avslag överklagandet med hänvisning till att sökanden inte hade kunnat visa att utbildningskravet i alkohollagen var uppfyllt och konstaterade dessutom att hennes kommunikation med kommunen under ärendets gång alltid skett genom ombud. Hon hade därmed enligt länsrätten inte heller visat att hon besatt erforderliga kunskaper i svenska språket. Överklagandet avsågs.

Länsrättens i Göteborg dom 1998-04-29 (nr 1896/98). Kommunen hade avslagit en ansökan om serveringstillstånd från en person på grund av att han inte ansågs besitta tillräckliga kunskaper i alkohollagstiftningen. Sökanden hade arbetat inom restaurangbranschen i över tio år, bl.a. som serveringsansvarig för spritdrycker, vin och starköl på restauranger i Göteborg. Han hade också drivit egen serveringsrörelse med alkoholorättigheter i en närbelägen kommun i fyra år. Tillståndsmyndigheten genomförde en "objektiv bedömning av sökandens kunskaper och lämplighet". Man hänvisade till Alkoholinspektionens rekommendationer att tillståndsmyndigheten skall kontrollera att vissa positiva krav är uppfyllda, till exempel att sökanden har tillräcklig kunskap i alkohollagstiftningen. Sökanden fick därvid genomgå ett test som hade utformats av Alkoholinspektionen (den s.k. Frågebanken). Sökandens resultat från testet var att han klarade endast 11 av 65 frågor om alkohollagstiftning och serveringsbestämmelser. Kommunen menade att detta, trots sökandens tidigare erfarenhet, visade att sökanden ej kunde anses uppfylla kunskapskravet i 7 kap. 7 § och

avslog därför hans ansökan om serveringstillstånd. I överklagandet hänvisade sökanden till vissa språksvårigheter och stor nervositet och anförde att hans övriga meriter talade för att han ändå var lämplig som tillståndshavare. Domstolen anförde i domen att det dåliga resultatet av frågetestet "till en del kan förklaras med bristfälliga kunskaper i det svenska språket och frågornas utformning". Vidare angavs i domen: "I förevarande mål gör länsrätten den samlade bedömningen att sökandens långa erfarenhet av servering av alkoholdrycker utan några anmärkningar får anses visa att han, trots vad som framkommit vid det skriftliga testet, kan förväntas leva upp till de krav som kan ställas på honom som serveringsansvarig i U. Tillräckliga skäl att vägra honom serveringstillstånd i enlighet med ansökningen föreligger därför inte. Överklagandet skall därför bifallas."

4.4.7 Överväganden och förslag

Prövningen av sökandens lämplighet att bedriva servering av spritdrycker, vin och starköl — såväl vid ansökningstillfället som vid fortlöpande kontroll — har kommit att ta alltmer av tillståndsmyndighetens tid i anspråk. Alltsedan lämplighetskravet i LHD år 1986 utvidgades till att omfatta även allmän ekonomisk skötsamhet har förarbeten, föreskrifter och allmänna råd utvecklats och metoderna att utöva kontroll förfinats. I vissa avseenden innebar alkohollagen ytterligare skärpningar, framför allt genom att sökanden ålagts att visa sin lämplighet och genom en starkare betoning av den ekonomiska skötsamheten, t.ex. beträffande konkurser. Lagtexter och författningskommentarer m.m. kan emellertid inte täcka in alla tänkbara situationer. Tillståndsmyndigheten måste därför alltid göra en bedömning i det enskilda fallet med vägledning bl.a. av den rättspraxis som har utvecklats på området. Inte inom något annat område av alkohollagstiftningen finns det så många domar som avseende tillståndshavarens personliga lämplighet. De rättsfall som har redovisats i detta betänkande är bara ett litet urval.

Översynen av lämplighetskravet har aktualiserats bl.a. av en kommun som hänvisat till att domstolarna upphävt återkallelsebeslut, vilket enligt kommunen försvårade det fortsatta tillsynsarbetet. Enligt utredningens uppfattning kan dock inga bestämda slutsatser dras av utgången i ett enskilt ärende där många olika faktorer kan spela in, t.ex. bevisläget. Ibland händer det visserligen att domstolarna dömer olika i till synes likartade mål. Detta händer dock även inom andra rättsområden. Utredningen anser att rättspraxis klart visar att domstolarna ser allvarligt på olika typer av ekonomisk misskötsamhet, t.ex.

skatteundandraganden och bidragsfusk. Med hänsyn till den intensiva bevakningen — även i massmedia — av det s.k. krogfusket och det resultat som en allt effektivare myndighetssamverkan (t.ex. Operation Krogsanering) uppvisar synes risken för att dessa frågor skulle förlora i betydelse som mycket liten. Vad gäller vandelsprövningen, inklusive prövning av den ekonomiska skötsamheten och finansieringen, synes denna del av lämplighetsprövningen i stort sett fungera väl. Något behov av lagändring eller annat klarläggande finns därför inte.

När det gäller kunskapskravet har det däremot hänt en hel del på senare tid. På bara några år har nya "krögarutbildningar" vuxit upp. En uppfattning hos tillståndsmyndigheter och branschens egna organisationer är att dessa har bidragit till att väsentligt höja kunskapsnivån hos restaurangpersonal av olika kategorier. Här pågår också en intensiv vidareutveckling och kvalitetshöjning. Olika utbildningar för restaurangpersonal ligger just nu i tiden. En av flera bidragande orsaker till det stora intresset hos restaurangföretag och anställda är att det har blivit en merit att ha genomgått en restauratörsutbildning. Hos vissa restauranger är det dessutom ett krav för att kunna utses som serveringsansvarig. Genom att det inte finns så många andra adekvata utbildningar för restaurangpersonalens vidareutveckling finns här ett gemensamt intresse för branschen och berörda myndigheter att göra dessa kurser så bra som möjligt.

Tillståndsstatistik och rättspraxis ger vid handen att de allra flesta återkallelser av serveringstillstånd beror på ekonomisk misskötsamhet av olika slag. Ofta har orsaken till misskötsamheten berott på slarv och okunskap om det svenska regelsystemet. Utredningen anser därför att restauratörsutbildningarna även bör innehålla avsnitt om främst bokföring och redovisning, moms, källskatter och arbetsgivaravgifter. Alkoholinspektionen har ansett att det för närvarande inte finns tillräckligt lagstöd för att kräva detta. Det kan visserligen hävdas att detta borde kunna tolkas in i "personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten" samt i att "särskild hänsyn tas till om sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna" i 7 kap. 7 §. I 8 kap. 5 § anges också att bokföring i rörelse som är tillståndspliktig skall vara så utformad att kontroll av verksamheten är möjlig. Detta krav är grundläggande för möjligheterna till kontroll av den ekonomiska skötsamheten och måste därför noga upprätthållas. För att kunna följa dessa bestämmelser är det nödvändigt att ha vissa grundläggande kunskaper. Det framförs t.o.m. från branschföreträdare att kunskaper i skattelagstiftningen har en "allmänt morallhöjande effekt". Som tidigare nämnts innehåller de flesta s.k. krögarutbildningar redan i dag ett avsnitt om skattelagstiftning m.m. Utredningen anser således att höga

krav bör ställas på tillståndshavarnas kunskaper i främst bokföring, redovisning och skattelagstiftning. För att ingen tvekan skall kunna råda om den lagliga möjligheten att uppställa sådana kunskapskrav föreslår utredningen en mindre ändring i 7 kap. 7 §. Självfallet kommer detta endast att gälla vid beviljande av nya tillstånd och vid prövning av nya företrädare för en rörelse med serveringstillstånd.

Utredningen har övervägt om ett krav på kunskaper i svenska språket bör uppställas. Under LHD-tiden gällde Socialstyrelsens bestämmelser i detta sammanhang, vilka framgår under rubriken Kunskapskravet i detta avsnitt. Något motsvarande uttalande har inte gjorts i förarbetena till alkohollagen. Kammarrättens i Jönköping dom 1997-06-11 (se ovan) innebär dock ett stöd för den "gamla" uppfattningen att kunskaper i svenska språket är nödvändiga för att kunna tillgodogöra sig erforderliga kunskaper i svensk alkohollagstiftning. Utredningen anser det inte vare sig behövt eller lämpligt att markera krav på kunskaper i svenska. Ett sådant krav skulle dessutom kunna stå i strid med EG-rättens icke-diskrimineringsprincip som innebär att varje form av negativ särbehandling på grund av nationalitetsskäl är förbjuden. Utredningens förslag angående krav på kunskaper i bokföring och skattelagstiftning m.m. torde dock i praktiken medföra att även kunskaper i svenska språket är nödvändiga.

När det gäller åsidosättande av brandskyddsbestämmelser och brott mot lotterilagen anser utredningen principiellt att sådana problem bör lösas inom ramen för respektive speciallagstiftning. Alkohollagen är en alkoholpolitiskt motiverad lag som inte bör utnyttjas för att tillgodose behov av kontrollmöjligheter på andra områden. Dessutom kan anföras att långt ifrån alla lokaler med bristande brandsäkerhet (t.ex. den i Göteborg) eller där illegalt spel förekommer har serveringstillstånd, och dessa skulle ändå inte omfattas av alkohollagens bestämmelser. Det kan dock finnas skäl att, om en tillståndshavare blir fälld för brott mot annan lagstiftning, ifrågasätta hans personliga lämplighet att inneha serveringstillstånd. En tillståndshavare, som dömts för brott mot brandskyddsbestämmelser eller meddelats upprepade förelägganden eller förbud enligt 56 § räddningstjänstlagen, riskerar därmed att få sitt tillstånd återkallat.

4.5 Anställd personal

Utredningens förslag: Kravet i 6 kap. 3 § alkohollagen om att det vid servering av spritdrycker, vin eller starköl endast får anlitas personal som är anställd av tillståndshavaren tas bort. Kommunen ges möjlighet att i det enskilda fallet kräva av tillståndshavare att under en tid av längst sex månader fortlöpande anmäla all personal till tillståndsmyndigheten.

4.5.1 Bakgrund

I lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) infördes en bestämmelse om att personal i en restaurangrörelse måste vara anställd av tillståndshavaren. Detta reglerades i 45 § sålunda:

Alkoholdrycker får ej serveras om föreståndare eller ersättare ej är närvarande på serveringsstället.

Vid bedrivande av serveringsrörelse för alkoholdrycker får endast anlitas personal som är anställd av tillståndshavaren.

De bakomliggande skälen till detta redogjordes för av dåvarande chefen för Riksskatteverkets alkoholbyrå Arne Hillbo i "Lagar och politik kring alkohol" med kommentarer till 1977/78 års alkohollagar.

Andra stycket ersätter 20 § andra stycket första punkten ÖFL, en regel som ansetts böra äga motsvarande tillämpning inom rusdrycksområdet. Här har emellertid nu även formellt skapats en enhetlig regel för alla serveringsrörelser för alkoholdrycker. Detta är viktigt främst för att tillståndshavaren skall effektivt kunna ingripa då olägenheter i fråga om ordning, nykterhet och trevnad uppstår på serveringsstället. Det är även viktigt med hänsyn till de problem som uppkommit genom anlitan av s k grå arbetskraft, som inte är anställd av restauratören utan fungerar som en egen företagare eller är anställd av en entreprenör. Genom den nya bestämmelsen avses anlitan av grå arbetskraft kunna motverkas. All personal, såväl i kök och ekonomilokaler som i serveringslokaler, skall vara anställd av tillståndshavaren. Undantag får göras för personal som ej är av större betydelse för ordning och nykterhet, såsom garderobiär, musiker, tobaksförsäljare, personal för spelautomater och rouletter. Ordnings- och entrévakter har stor betydelse för ordningshållningen på restaurangen och bör därför vara anställd av restauratören. Med hänsyn till att dessa vakter vid restaurang f n ofta är anställda av särskilda

vaktbolag och det kan vara svårt att åtminstone på kort tid ändra på detta förhållande bör dock den nuvarande ordningen tills vidare kunna godtagas. Detta bör dock ske endast under förutsättning att vakterna vad gäller sättet att upprätthålla ordningen direkt underställs restauratören och inte vaktbolaget. Eftersom nattklubbsverksamhet o d är av stor betydelse för ordning och nykterhet på restaurang, får restauratören inte överlåta denna del på entreprenör samtidigt som han själv bedriver serveringsrörelsen.

Efter ett tillägg i LHD år 1982 blev det möjligt att tillgripa en administrativ sanktion mot ekonomiskt misskötsamma tillståndshavare. Bestämmelsen om anställd personal fick då större betydelse för serveringstillståndet, framför allt om tillståndshavaren drog sig undan arbetsgivaravgifter genom att anlita "grå" arbetskraft.

I förarbetena till alkohollagen fördes inga diskussioner om förändring av bestämmelsen om anställd personal. Lagtexten fick dock en något annan utformning i 6 kap. 3 §:

På serveringsställe där serveringstillstånd gäller skall tillståndshavaren eller av honom utsedd serveringsansvarig person utöva tillsyn över serveringen och vara närvarande under hela serveringstiden.

Den som är serveringsansvarig skall med hänsyn till sina egenskaper och övriga omständigheter vara lämplig för uppgiften.

Tillståndshavaren skall till tillståndsmyndigheten anmäla den eller de personer som har utsetts att ansvara för alkoholservingen.

För servering av spritdrycker, vin eller starköl får endast anlitas personal som är anställd av tillståndshavaren. Restaurangskolor med serveringstillstånd får dock i utbildningssyfte anlita restaurangskolans elever.

I författningskommentaren anges i propositionen 1994/95:89 Förslag till alkohollag angående anställningskravet:

Enligt fjärde stycket får vid bedrivande av serveringsrörelse för spritdrycker, vin och starköl endast anlitas personal som är anställd av tillståndshavaren. Detta gäller redan i dag.

Kommentaren ger vid handen att någon förändring ej var avsedd, och där används också den gamla formuleringen. I lagtexten däremot anges "För servering av ..." i stället för "Vid bedrivande av serveringsrörelse för ...". Denna lilla skillnad har tolkats som att kretsen av personal som måste vara anställd av tillståndshavaren har minskats från att tidigare ha omfattat i princip all personal till endast den personal som serverar

alkoholdryckerna. Detta föranledde Alkoholinspektionen att i sina kommentarer till bestämmelsen i Handbok — SERVERING (1997:3) skriva följande:

Det bör noteras att lagtexten med uttrycket "för servering" inte enbart avser den personal som lämnar ut alkoholdrycker till gästerna. Begreppet används i en vidare betydelse. Kravet på att anlita personal skall vara anställd omfattar således i princip all personal som används för bedrivande av serveringsrörelsen. Detta anges också uttryckligen i prop. på sid. 97.

Enligt praxis som utvecklats under tidigare lagstiftning är personal som inte tillhör den egentliga serveringsrörelsen undantagen från kravet på anställning hos tillståndshavaren. Detta kan gälla garderobiärer, musiker, casinopersonal, ordningsvakter och liknande.

4.5.2 Ärendet

I en skrivelse 1996-02-27 till Socialdepartementet hemställer Alkoholinspektionen att 6 kap. 3 § fjärde stycket alkohollagen ändras så att den återfår sin gamla lydelse i 45 § andra stycket LHD. Motiveringen är att "med den nuvarande formuleringen i alkohollagen har kravet på anlåtande av endast anställd personal för servering av spritdrycker, vin och starköl kommit att bli mindre restriktivt än vad som gällde tidigare med uttrycket vid bedrivande av serveringsrörelse för alkoholdrycker får endast anlitas personal som är anställd av tillståndshavaren. Detta har uppenbarligen inte varit avsikten."

Restauranghögskolan i Grythyttan anför i skrivelse 1998-03-10 till Socialdepartementet:

Enligt Alkoholinspektionen ska alla, såväl i kök som matsal, vara anställd av restaurangen för att servering av alkoholdrycker ska kunna ske. Undantag medges bara för dörrvakter, garderobiärer etc. Vad jag förstår hindrar detta restauranger från att hyra in personal från personalpooler etc. när någon blir sjuk. Varför ska alla andra företag kunna hyra in personal från personalpooler, utom restauranger?

Än större problem blir det vid gästspel. Det är ju numera vanligt att utländska kockar gästspelar vid ledande svenska restauranger, eller att ledande svenska kockar gästspelar vid restauranger ute i landet. Bland annat våra studenter gör sådana gästspel. I år har studenterna bland annat gästspelat i Linköping och i Norrbotten. Med nuvarande inställning från inspektionens sida, måste gästspelande kockar och serveringspersonal anställas av krogen. En sådan regel skapar en

omfattande byråkrati med korttidsanställningar, för att inte tala om problem med arbetstillstånd för gästspelande utländska kockar. Är det verkligen en medveten avsikt?

Regeringen har överlämnat båda dessa skrivelser till Alkoholutredningen för närmare utredning.

I en interpellation i riksdagen den 2 mars 1999 till socialministern frågade en riksdagsledamot om reglerna för biljettförsäljning m.m. i samband med att en jazzklubb ger konsert på restaurang med serveringstillstånd.

Just Jazz Club i Örebro ordnar som flera andra jazzklubbar konserter på en välrenommerad restaurang. Jazzkvällarna fylls av god musik och stöds ekonomiskt av kommunen och Kulturrådet. De har möjliggjorts genom stort ideellt engagemang. Öl serveras av restaurangen, men aldrig så att det strider mot god ordning. Örebroklubben har sålt biljetter till sina konserter. Nu måste man avstå från det till Stora Hotellet, som ansvarar för utskänkningen under jazzkvällarna. Bakgrunden är att kommunen enhälligt, efter samråd med sina jurister, bedömt att alkohollagen kräver att också intäkter för biljettförsäljning måste redovisas i restaurangens bokföring. Ärendet prövas för närvarande hos länsstyrelsen. Jag har stor respekt för krav, som tillkommit för att restaurangägare inte skall gå runt regler som motverkar "svarta affärer", men vi får knappast respekt för lagarna om de upplevs som orättvisa. Klubben får inte längre sälja biljetter själv utan via Stora Hotellet och blir momspliktig för sin verksamhet. Det måste vara möjligt för seriösa föreningar, där kommunen genom bidrag har insyn i bokföringen att få en generell dispens från kravet på att försäljningen skall ske i tillståndshavarens regi.

Är socialministern beredd att tillse att Alkoholutredningen också studerar förutsättningarna för kommunerna att ge jazzklubbar möjlighet att själva ansvara för försäljning och redovisning av biljetter till sina konserter?

Frågan berör både reglerna om anställd personal i 6 kap. 3 § och bokföringsreglerna i 8 kap. 5 §. Socialministern svarade att frågorna ingår i Alkoholutredningens uppdrag.

Utredningen har också kontaktats av företag som sysslar med personaluthyrning. De har av sina jurister bibringats den uppfattningen att det är fullt lagligt för restauranger med serveringstillstånd att hyra in kockar, kallskänkor, disk- och städpersonal eftersom dessa personal-kategorier inte serverar spritdrycker, vin eller starköl. Företag som hyr ut personal till restauranger finns framför allt i storstäderna.

Företrädare för dessa företag menar att om regeln om att all personal måste vara anställd av tillståndshavaren har tillkommit för att säkerställa att arbetsgivaravgifterna betalas, bör det gå lika bra att i förekommande fall kontrollera personaluthyrningsfirmorna i stället.

4.5.3 Lagtillämpningen

När alkohollagen var ny rådde en viss osäkerhet bland kommunerna om vad som verkligen gällde med den ändrade lydelsen i lagtexten angående anställd personal. Så småningom har man dock kommit fram till att någon förändring härvidlag i förhållande till LHD inte varit avsedd. När Alkoholinspektionens Handbok — SERVERING kom vid halvårsskiftet 1997 blev det klarlagt att anställningskravet gäller för i princip all personal på restaurangen. Tillståndshavare och deras juridiska ombud har dock ibland hävdat andra tolkningar av paragrafens innebörd.

Ett kanske större problem är vad som gäller när man vid den yttre tillsynen påträffar personer som bevisligen arbetar på restaurangen, men påstår att de egentligen bara "hjälp till". Det kan gälla tydliga fall av s.k. svart arbetskraft, men också när t.ex. närstående till restaurangens ägare — vid tillfällig personalbrist eller vid akut ekonomisk kris — vill hjälpa sin släkting. I andra kulturer anses detta som självklart, och skall inte ens behöva ifrågasättas. På t.ex. vissa asiatiska restauranger förekommer det dessutom att hela "familjen" vistas en stor del av dagen på restaurangen. Det kan då gälla små barn och åldringar som också hjälper till med enklare sysslor. Här kan det vara svårt att dra gränsen för när anställningskravet inträder.

Tidigare rättspraxis

Kammarrättens i Stockholm dom 1998-02-12 (nr 7257/97). Kommunen hade återkallat serveringstillståndet för en indisk restaurang för att en person hade påträffats arbeta i köket utan att anställningsförhållande förelegat. I överklagande till länsrätten anförde tillståndshavaren att, utan hans begäran, hade en "kompis" till honom hjälpt till i köket. Detta påstods också vara en sed i Indien — att man på detta sätt markerar en hjälpinsats. Länsrätten upphävde återkallelsebeslutet och ansåg att varning var en tillräckligt ingripande åtgärd. Kammarrätten fann att det var "ostridigt att i rörelsen vid servering av alkohol har använts personal som inte varit anställd". Länsrättens dom upphävdes och kommunens beslut om återkallelse fastställdes.

Kammarrätten i Göteborg ändrade i dom 1998-12-29 (nr 7145/98) kommunens och länsrättens beslut om återkallelse av serveringstillståndet till varning. Det gällde en kinesisk restaurang som drevs som ett "familjeföretag vars styrelseledamöter och anställda i stor utsträckning är släkt med varandra" enligt egen uppgift. Kommunen hade återkallat tillståndet av fyra skäl; bolaget hade använt sig av icke anställd arbetskraft, bokföringen hade varit bristfällig, verksamheten hade inte drivits i det bolag som tilldelats tillståndet samt att bolaget hade anmält vissa personer som serveringsansvariga trots att dessa personer inte arbetade i rörelsen. Det tyngsta skälet var den första punkten om att personer som ej var anställda av tillståndshavaren påträffats med att arbeta i restaurangen med olika sysslor. I domen anförde kammarrätten:

”Vid kammarrättens muntliga förhandling har som vittne hörts NN, som deltog vid det tillsynsbesök som ägde rum den 30 maj 1998. Han har bl.a. uppgivit att han sett XX servera öl. Kammarrätten finner inte anledning ifrågasätta denna uppgift. Det får sålunda anses utrett att bolaget i strid med bestämmelserna i 6 kap 3 § alkohollagen för servering har anlitat personal som inte är anställd av bolaget. Vad gäller YY däremot kan inte anses visat att han utfört sådana uppgifter som endast får utföras av anställda. (Han hade vid ett fåtal tillfällen hjälpt till i samband med att han hämtade sin hustru som var anställd på restaurangen.) Regeln om att vid servering endast får användas personal som är anställd av tillståndshavaren torde finnas av främst två skäl. För det första har det ansetts viktigt att inga andra personer arbetar med servering än sådana som vid prövning befunnits lämpliga därför. För det andra förekommer det att icke anställd personal används för att tillståndshavaren gentemot skattemyndigheter och andra vill dölja försäljningens verkliga storlek eller för att den som arbetar inte vill att detta förhållande skall bli känt för myndigheterna, och kravet på att endast ha anställd personal skulle då motverka fusk med skatter, avgifter eller bidrag. Bolaget har framhållit att i förarbetena till tidigare lagstiftning inom samma område angavs att tillståndshavaren endast fick anlita ‘anställda, inräknat familjemedlemmarna’, vilket skulle kunna innebära att medlemmar i tillståndshavarens familj får hjälpa till i serveringsrörelsen utan att vara anställda. Bolaget har vidare anført att det bör beaktas att enligt den kinesiska traditionen hjälper alla familjemedlemmar till i en rörelse av aktuellt slag. Vidare har bolaget uppgett att XX den kväll då tillsynsbesöket ägde rum ringde sin bror XY och bad att denne skulle hjälpa till att hålla ordning i restaurangen. Bakgrunden skulle vara att det var ovanligt många gäster denna kväll och att man ville förhindra att det uppstod ordningsproblem, vilket tydligen blivit fallet den 30 april, när det också var många gäster. XX skulle främst kontrollera att underåriga inte kom in på restaurangen. Det

har inte framkommit att bolaget använt sig av svart arbetskraft i den betydelsen att man anlitat avlönad arbetskraft utan att redovisa utbetalda löner. Kammarrätten anser vidare att det vid bedömningen av frågan huruvida återkallelse av serveringstillståndet är befogad inte helt kan bortse från vad bolaget åberopat om kinesisk tradition, vilken bl.a. skulle innebära att det är naturligt att medlemmar av restaurangägarens familj (inkluderande inte endast den s.k. kärnfamiljen) ofta vistas i restaurangen och hjälper till med vissa göromål utan att för den skull betraktas som arbetskraft.”

Länsrätten i Stockholms län avslog i dom 1999-02-19 (nr 1633/99) överklagande från en tillståndshavare som hade fått sitt tillstånd återkallat av kommunen för att han, utan att denne var anställd, hade anlitat en person i köket för att "visa vad han gick för". I ett liknande mål kom Länsrätten i Vänersborg till samma slutsats i dom 1998-12-14 (nr 2011/98) när det gällde en person som provtjänstgjorde i restaurangen "för att man skulle se om han passade för yrket".

Länsrättens i Göteborg dom 1998-10-23 (nr 5663/98). Kommunen hade avslagit en ansökan om serveringstillstånd med motiveringen att samma person nyligen fått ett tidsbegränsat serveringstillstånd återkallat därför att hon vid två tillfällen hade använt icke anställd personal vid servering av alkoholdrycker. I överklagandet anfördes att det var en bror och en svägerska som vid ett par tillfällen hjälpte henne att komma i gång med den nystartade rörelsen. Domstolen konstaterade att sökanden vid åtminstone två tillfällen använt sig av personer som varken varit anställda eller avlönats för servering av alkoholdrycker och avslog överklagandet eftersom sökanden "inte har förebringat någon utredning som visar att hon kan anses vara lämplig utöva serveringsverksamhet".

Länsrättens i Stockholms län dom 1999-03-03 (nr 331/99). Kommunen hade återkallat serveringstillståndet för en restaurang som vid ett flertal tillfällen hade anlitat en person för arbete i köket, utan att denne var anställd av tillståndshavaren. Bolaget överklagade beslutet och påtalade skillnaden i lagtextens utformning mellan LHD och alkohollagen. Länsrätten upphävde återkallelsen eftersom personen i fråga ej hade serverat spritdrycker, vin eller starköl.

Länsrättens i Norrbottens län dom 1998-06-24 (nr 1208/98). Målet rörde en restaurang som hade fått sitt serveringstillstånd återkallat av kommunen därför att en person som inte var anställd hade påträffats med att utföra matlagningssysslor i köket. Länsrätten gjorde följande bedömning:

”Lagtexten i 6 kap 3 § fjärde stycket alkohollagen ‘För servering av spritdrycker, vin eller starköl får endast anlitas personal som är anställd av tillståndshavaren’ är enligt länsrättens mening alldeles klar. ‘För

servering' kan enligt svenskt språkbruk inte betyda exempelvis 'för matlagning' eller 'för städning' eller 'för garderobsarbete'. I en serveringsrörelse kan däremot personer av alla dessa yrkeskategorier användas likaväl som en och samma person kan utföra — vid olika tillfällen — alla dessa sysslor. I den tidigare gällande lagen om handel med drycker (1977:293) angavs i 45 § andra stycket att 'Vid bedrivande av serveringsrörelse för alkoholdrycker får endast anlitas personal som är anställd hos tillståndshavaren'. Vad som kan anses skapa problem vid lagtolkningen är att, som kommunen anfört, det enligt förarbetena till den nya lagen i specialmotiveringen till 6 kap 3 § fjärde stycket anförts att de båda begreppen 'för servering' och 'vid bedrivande av serveringsrörelse' avsetts vara synonyma. Länsrätten konstaterar att Alkoholinspektionen inte utfärdat någon föreskrift eller något allmänt råd i frågan. Vad som anförts av inspektionen är en kommentar till lagtexten och endast en tolkning av densamma. Enligt rättspraxis är det vid betungande beslut för den enskilde inte tillåtet att genom s k utfyllnad i förarbeten extendera lagtexten. Ett serveringstillstånd eller körkort skall inte kunna återkallas med mindre förutsättningar härför klart framgår av lag. Länsrätten finner att kommunen inte visat att personen i fråga vid inspektionstillfället eller annars anlitas 'för servering' av alkoholhaltiga drycker. Grund för återkallelse av serveringstillståndet på återopad grund föreligger därför inte. Överklagandet skall därför bifallas. Länsrätten upphäver det överklagade beslutet."

Länsrätten i Stockholms län avslog i dom 1998-12-01 (nr Ö 14123/98) överklagande från en person som fått sitt serveringstillstånd återkallat för att han "i sin verksamhet hade anlitat personer som hade utfört arbete i restaurangen utan att något anställningsförhållande förelegat". I överklagandet framfördes att personalen i fråga var släkt eller vänner till tillståndshavaren och "att någon arbetar utan lön är inte vanligt i den svenska kulturen men däremot i den kultur från vilken de nämna personerna kommer". (I målet hade tillståndshavaren även underlåtit att anmäla förändrade ägarförhållanden enligt 8 kap. 3 §.)

Regeringsrättens dom den 2 februari 2000

En restaurang i Lidingö hade fått sitt serveringstillstånd återkallat på grund av att "personer hjälpt till i köket på pizzerian utan anställningsförhållande". Bolaget hävdade att personerna i fråga inte hade lämnat ut alkoholdrycker till gästerna och att "i alkohollagen stadgas att endast personal som serverar måste vara anställd av tillståndshavaren. Lagtextens ordalydelse ger inte utrymme för någon annan tolkning."

Både länsrätt och kammarrätt avslog överklagandet, och ärendet avgjordes slutligen i Regeringsrätten.

Länsstyrelsen i Stockholms län avstyrkte bifall till överklagandet och anförde avseende anställningsbegreppet följande.

Enligt arbetsrätten kan ett anställningsavtal på den privata sektorn ingås formlöst, dvs. det måste inte vara skriftligt. Ett muntligt anställningsavtal förutsätter i princip att parterna avger samstämmiga viljeförklaringar i frågan. Ett anställningsförhållande kan också uppstå genom att arbetsgivaren — utan att ha för avsikt att sluta anställningsavtal — uppträder på ett sådan sätt att den arbetssökande med fog får uppfattningen att han blivit anställd.

De arbetsrättsliga reglerna upp bärs av flera synpunkter som skyddar parternas olika intressen. Inom vissa branscher där myndigheterna har kännedom om olika sätt att kringgå lagstiftningen för att skaffa sig otillbörliga konkurrensfördelar, t.ex. restaurangbranschen, anser Länsstyrelsen att det finns anledning att ställa stränga krav på bevisning att anställning inte förelegat. Detta eftersom parterna ofta har ett gemensamt intresse av att undandra sig ansvar för skatter och avgifter.

Lön i form av pengar behöver inte utgå för att en anställning ska föreligga. Länsstyrelsen erinrar om lydelsen i 32 § 1 mom punkt a kommunalskattelagen "Till intäkt av tjänst hänförs avlöning, arvode och kostnadsersättning samt annan förmån i pengar, bostad eller annat som utgått för tjänsten."

Enligt Länsstyrelsen måste ett anställningsförhållande anses ha uppstått även i de fall då arbetstagare och arbetsgivare kommit överens om att låta arbetstagaren arbeta eller utföra viss prestation men ännu inte kommit överens om ersättningens storlek.

Även Alkoholinspektionen yttrade sig i målet och menade att anställningskravet skall omfatta även kökspersonal och hänvisade till uttalanden i samband med att bestämmelsen infördes i LHD. Även inspektionen avstyrkte bifall till överklagandet.

När det gäller vilka personer som skall omfattas av bestämmelsen i 6 kap. 3 § fjärde stycket gjorde Regeringsrätten följande bedömning.

En tolkning bör enligt Regeringsrättens mening ta sin utgångspunkt i bestämmelsens syfte att — mot bakgrund av att tillståndshavaren skall ha ett odelat ansvar för verksamhetens bedrivande — säkerställa hans möjlighet att utöva kontroll över denna. Denna kontroll måste givetvis i första hand avse den personal som direkt kommer i kontakt med gästerna. De krav beträffande tillhandahållande av mat som gäller som villkor för serveringstillstånd talar dock för att bestämmelsen skall anses

omfatta även kökspersonalen. Det skulle sålunda knappast vara tänkbart att godta exempelvis att en självständig entreprenör svarade för hela matlagningen. Betydande gränsdragningsproblem skulle också uppkomma om skillnad görs mellan olika personalkategorier i serveringsverksamheten. Regeringsrätten anser därför att bestämmelsen får anses omfatta all personal som är sysselsatt i den egentliga serveringsrörelsen.

Däremot ansåg Regeringsrätten att det inte är helt klart vad som avses med att personalen skall vara anställd av tillståndshavaren och anförde följande.

Det är emellertid inte entydigt vad som avses med att personalen skall vara anställd av tillståndshavaren. Det står till en början klart att det inte kan föreligga ett krav på fast anställning, eftersom det uppenbarligen måste vara möjligt att anlita tillfällig personal vid särskilda tillställningar, semestrar m.m. Vidare är att märka att ägare i fåmansaktiebolag ofta inte ses som anställda i bolaget och detta gäller i än högre grad delägare i handelsbolag. Det är likväl uppenbart att dessa får vara verksamma i den serveringsrörelse som bolaget bedriver. Även beträffande familjemedlemmar till dessa liksom till enskilda näringsidkare saknas inte sällan ett formellt anställningsförhållande. Vid tillkomsten av den ursprungliga bestämmelsen i ölförsäljningslagen förutsattes emellertid att familjemedlemmar kunde anlitas.

Även här måste tolkningen utgå från det förut angivna syftet med regleringen. Vad som skall förhindras är således att det i rörelsen anlitas personal som har en från tillståndshavaren fristående ställning och som han till följd därav inte kan utöva kontroll över. Att så är fallet kan bero på antingen att de är självständiga entreprenörer eller att de engagerats av någon annan, exempelvis som nämnts av APU av deltagarna i en tillställning. Däremot kan det anses sakna självständig betydelse om de som medverkar i rörelsen uppbär ersättning av tillståndshavaren eller ej. Det bör dock inte kunna godtas att de för sin medverkan i stället erhåller ersättning direkt av gästerna, bortsett från sedvanliga drickspengar, eftersom de då får en alltför självständig ställning. Vad som är avgörande är således att de som anlitas skall ha engagerats av tillståndshavaren och vara underställd denne. Det kan också framhållas att det förhållandet att tillståndshavaren inte har redovisat innehållen preliminär skatt eller arbetsgivaravgifter inte medför att anlitade personer inte kan anses anställda, oavsett om detta beror på att ersättning inte utbetalas eller på att s.k. svart ersättning lämnats. Underlåtenhet att redovisa skatter och avgifter när så bort ske utgör i stället sådan ekonomisk misskötsamhet som i sig kan utgöra grund för återkallelse.

I det aktuella målet fann Regeringsrätten att de ifrågavarande personerna var att anse som anställda. Då det inte hade visats att de uppburit någon ersättning som skulle ha föranlett redovisning av skatter och avgifter bifölls överklagandet (mål nr 2516-1998).

Som en följd av Regeringsrättens dom skrev landshövdingen i Stockholms län den 25 februari 2000 ett brev till länets samtliga alkoholhandläggare. I brevet framfördes bl.a. att domen innebär att det inte finns någon automatisk koppling mellan brott mot 6 kap. 3 § fjärde stycket alkohollagen och ej redovisad preliminär skatt eller arbetsgivaravgift. Det som måste utredas är om skatter och avgifter skulle ha redovisats. Har skatter och avgifter ej betalats trots att så bort ske är det fråga om ekonomisk misskötsamhet som i sig kan vara grund för återkallelse.

4.5.4 Branschsaneringsutredningen

I Branschsaneringsutredningens huvudbetänkande (se närmare avsnitt 3.3.3) ägnades restaurang-, städ- och taxinäringarna stor uppmärksamhet. När det gäller fusk med skatter och arbetsgivaravgifter anförde utredningen (SOU 1997:111 s. 416 f):

Den ekonomiska brottsligheten består bl.a. i att arbetstagare arbetar svart åt arbetsgivare. Löntagare kombinerar ibland den svarta lönen med bidragsfusk, t.ex. A-kassa eller sjukpenning. Ett sätt att komma till rätta med den svarta arbetskraften är att göra besök på arbetsplatser för att se vilka personer som arbetar där.

Inom ramen för PEK-projekten (Preventiv Ekonomisk Kontroll) samarbetar polis och skatteförvaltning med andra myndigheter för att på frivillig väg få näringsidkare att registrera rörelsen, bl.a. för redovisning och betalning av arbetsgivaravgifter. I "Operation Krogsanering" och liknande samverkansprojekt kontrolleras bl.a. vilken personal som finns på arbetsplatsen. Nyligen har Skatteflyktskommittén föreslagit att skattemyndigheterna skall få behörighet att avkräva legitimation i syfte att få identiteten fastställd på personer som driver eller är verksamma i en rörelse (SOU 1997:86). Behovet av identitetskontroll har gjort sig särskilt gällande inom den tillfälliga försäljningen.

En erfarenhet av kontrollverksamheten av bl.a. restauranger och tillfällig försäljning, är att påfallande många arbetstagare har börjat sitt arbete praktiskt taget samma dag som kontrollen utförts. En sådan uppgift är svår att kontrollera. Det går inte med hjälp av uppbördsdeklarationer om preliminärskatt och arbetsgivaravgifter som arbetsgivaren tidigare redovisade under året. Det går heller inte att

någon månad senare kontrollera om preliminärskatt och arbetsgivaravgifter redovisats för den aktuella löntagaren. Inte heller finns det någon möjlighet att kontrollera om de skatteavdrag och arbetsgivaravgifter som löpande betalats under året i slutändan avser samma person som finns angiven på den årliga kontrolluppgiften. Dessa brister är allvarliga och gynnar direkt ekonomisk brottslighet vilket bl.a. visat sig i städbranschen.

För att bättre kunna kontrollera anställningsförhållanden föreslog utredningen att skattemyndigheten genom ett tillägg i skattebetalningslagen (1997:483) skulle kunna besluta om att en arbetsgivare löpande skall ge in specifikationer över vilka personer arbetsgivaravgifter och skatteavdrag avser.

Alla remissinstanser tillstyrkte förslaget utom Statskontoret och Riksskatteverket, som ansåg att löpande kontroll av anställd personal kan ske inom ramen för nuvarande regelsystem. Under hand har RSV också meddelat att skulle man kräva in personallistor från t.ex. merparten av restaurang-, städ- och taxiföretagen skulle detta innebära ett avsevärt merarbete och krav på betydande personalförstärkning vid skattemyndigheterna. Branschsaneringsutredningens förslag bereds för närvarande inom Finansdepartementet.

4.5.5 Överväganden och förslag

Skall det vara en förutsättning för serveringstillståndet att personal i restaurangrörelser är anställd av tillståndshavaren? I så fall vilka personalkategorier handlar det om? Vad är syftet? Detta är bara några av de frågor som kan ställas när det gäller bestämmelsen om anställd personal i 6 kap. 3 § alkohollagen.

Denna regel tillkom för att "tillståndshavaren effektivt skall kunna ingripa då olägenheter i fråga om ordning, nykterhet och trevnad uppstår på serveringsstället". Emellertid omfattade inte anställningskravet ens från början all personal. En av de viktigaste personalkategorierna för upprätthållande av ordning och nykterhet är onekligen entrévärdar, ordningsvakter och liknande, men "med hänsyn till att dessa vakter vid restaurang f n ofta är anställda av särskilda vaktbolag och det kan vara svårt att åtminstone på kort tid ändra på detta förhållande bör dock den nuvarande ordningen tills vidare kunna godtagas". Detta sades för över 20 år sedan, men gäller fortfarande. Andra personalkategorier som också undantogs var exempelvis garderobiärer och casinopersonal, eftersom dessa "ej är av större betydelse för ordning och nykterhet". Det kan vara svårt att förstå

varför t.ex. disk- och städpersonal, som i regel aldrig ens kommer i kontakt med restauranggästerna, är så viktiga för ordningen och nykterheten på restaurangen att denna personal däremot skall omfattas av anställningskravet.

Om anställningskravet endast handlade om upprätthållande av ordning och nykterhet hade det knappast överlevt särskilt länge. Emellertid har bestämmelsen sedan lagändringen i LHD år 1982 fått betydelse i ett annat hänseende. Tillståndshavare som är ekonomiskt misskötsamma kan få sitt serveringstillstånd indraget. Den kanske vanligaste misskötsamheten på detta område är anlitande av "svart" arbetskraft. Forskare och andra som har studerat restaurangbranschen menar att jämte bygg- och städbranschen finns det troligen inte något annat område där det är så vanligt med helt eller delvis obeskattad personal som just på restaurangerna. Tidigare kunde brott mot bestämmelsen i 6 kap 3 § fjärde stycket räcka som argument för återkallelse av serveringstillståndet, även om tidigare rättspraxis uppvisade en viss osäkerhet på området. Efter Regeringsrättens dom den 2 februari 2000 får det emellertid anses klarlagt att det formella anställningsförhållandet inte är avgörande. Om inte skatter och arbetsgivaravgifter har erlagts när så bort ske kan dock återkallelse ske på grund av ekonomisk misskötsamhet. Detta betyder att tillsynsmyndigheterna inte kan nöja sig med att kontrollera anställningsförhållandena, utan även måste kontrollera skatte- och avgiftsinbetalningar. Detta konstaterade också landshövdingen i Stockholm i brev till länets alkoholhandläggare m.a.a. domen.

Arbetsmarknaden är i dag mer komplex än tidigare och större krav ställs på flexibilitet inom arbetslivet. Den höga arbetslösheten bidrar också till att andra lösningar växer fram. Personalförmedling i olika former är ett exempel på detta och uthyrning av arbetskraft är nu en etablerad företagsform inom nästan varje yrkesbransch. Det är därför naturligt att en krögare som drabbas av att t.ex. kökspersonal insjuknat vänder sig till en s.k. personalpool för att få hjälp. Bestämmelsen i 6 kap. 3 § alkohollagen är då ett besvärligt hinder för honom i hans företagsutövande. Även för mycket korta vikariat är han tvungen att anställa personalen, medan andra näringsidkare på ett enklare sätt kan hyra in tillfällig personal utan att bryta mot några bestämmelser. Varför anställningskrav även skall gälla vid s.k. gästspel av kockar från andra restauranger, som exempelvis Restauranghögskolan i Grythyttan påpekar, kan också vara svårt att förstå.

En första fråga gäller emellertid vilket syfte ifrågavarande bestämmelse fyller i dagsläget. Från rent alkoholpolitiska utgångspunkter förefaller det knappast befogat att upprätthålla ett anställningskrav för personal som över huvud taget inte kommer i kontakt med kunderna,

såsom t.ex. städpersonal. Skälet för att behålla bestämmelsen — som kan framstå som något föråldrad — måste alltså stå att finna i önskemålet om kontroll av den ekonomiska skötsamheten, främst i fråga om betalning av skatter och arbetsgivaravgifter. Då ekonomisk skötsamhet är ett villkor för serveringstillstånd och problem med ”svart” arbetskraft varit vanliga i branschen finns knappast anledning att ha några principiella invändningar mot detta. Det kan emellertid ifrågasättas om bestämmelsen är ändamålsenligt utformad för detta syfte, samtidigt som den försvårar för i och för sig naturliga åtgärder hos seriösa företagare, såsom att vid sjukdom hos den ordinarie personalen anlita en personalpool.

Enligt utredningens mening framstår kravet på att all personal skall vara anställd av tillståndshavaren som ett ganska trubbigt instrument för att upptäcka oegentligheter, eftersom det bara kan kontrolleras i samband med oanmälda inspektionsbesök på själva restaurangen och man inte vet vem som arbetat där vid andra tillfällen. Mer effektivt vore självfallet att fortlöpande kontrollera all personal som utför arbete i en restaurang, avlönat eller inte. Tillståndshavare skulle då åläggas att till kommunen anmäla inte endast serveringsansvarig personal utan all personal som utför arbete i verksamheten. Härmed avses alla personalförändringar. Skulle det vid kontroll upptäckas att ytterligare personer arbetar i rörelsen kan detta utgöra grund för återkallelse av serveringstillståndet och även ge anledning till särskild granskning från skattemyndighetens sida.

Enligt utredningens mening är det önskvärt att förändra kravet i 6 kap. 3 § på att all personal i en serveringsrörelse skall vara anställd av tillståndshavaren så att regleringen blir mera anpassad till dagens förhållanden och till behoven i den seriösa delen av branschen. Samtidigt bör kravet på kontrollmöjligheter när det gäller misstankar om anlitande av ”svart” arbetskraft inte eftersättas. Med beaktande av båda dessa aspekter förefaller en anmälningsskyldighet avseende all personal, anställd eller inte, som en mera adekvat lösning än den nuvarande regeln. Utredningen anser alltså att den nuvarande regeln i 6 kap. 3 § fjärde stycket bör upphävas och ersättas med en regel om anmälningsskyldighet.

Att göra en sådan anmälningsskyldighet generell skulle dock enligt utredningens mening föra alltför långt. Det skulle medföra en stor belastning för konferensanläggningar, trafikserveringar och större restaurangföretag med hög personalomsättning att fortlöpande anmäla all personal som anlitas till tillståndsmyndigheten. Även hos tillståndsmyndigheten skulle mycket tid och resurser behöva tas i anspråk för att sortera och granska all denna information. Utredningen anser därför att en lämplig avvägning är att tillståndsmyndigheten ges befogenhet att i

enskilda fall ålägga en tillståndshavare att under en viss tid anmäla all personal som utför arbete i verksamheten. Detta blir framför allt aktuellt om kommunen finner anledning att misstänka att ekonomiska oegentligheter förekommer i en rörelse. Uppgifterna om personal kan då följas upp och, om de visar sig felaktiga, läggas till grund för vidare åtgärder. Jämförelser kan också ske med redovisningen av skatter och avgifter. Åläggande att anmäla all personal bör dock enligt utredningens mening inte bara kunna användas i fall då misstankar föreligger, utan också som ett led i kommunens löpande tillsyn över restaurangerna.

Den tid varunder all personal skall anmälas bör avgöras av kommunen, men vara begränsad till längst sex månader. Besluten kommer att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol, men då anmälningsskyldigheten enligt utredningens förslag inte förutsätter några anmärkningar mot tillståndshavaren utan får beslutas som en kontrollåtgärd i samband med tillsyn, kan inte förutses att besluten kommer att ändras i någon högre grad.

Utredningens förslag medför att även restauranger får möjlighet att hyra in t.ex. köks- och serveringspersonal från personalpooler. En stark utveckling sker på detta område. Det blir också möjligt att ta emot "gästspel" av kockar och bartendrar från andra restauranger eller personer som skall hjälpa till med vinprovningar eller jazzklubbar utan att dessa behöver anställas av tillståndshavaren. Den nya möjligheten att kunna hyra in olika personalkategorier medför självfallet ingen ändring av tillståndshavarens ansvar för ordning och nykterhet. Det är ytterst tillståndshavaren som skall se till att alla regler följs och eventuella missförhållanden kan liksom tidigare leda till återkallelse av serveringstillståndet.

4.6 Gemensam serveringslokal

<p><u>Utredningens förslag:</u> Det skall även fortsättningsvis vara möjligt för två eller flera tillståndshavare att dela på en gemensam serveringsyta. Tillståndshavarnas gemensamma ansvar för ordning och nykterhet klargörs. Om exempelvis olägenheter konstateras skall tillståndsmyndigheten kunna ifrågasätta serveringstillståndet för alla de tillståndshavare som bedriver servering i lokalen.</p>
--

4.6.1 Bakgrund

I lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) stadgades i 36 § att: "Tillstånd till servering av alkoholdrycker hänför sig till viss lokal eller annat avgränsat utrymme." Motsvarande bestämmelse i alkohollagen finns i 7 kap. 10 § som säger att: "Serveringstillstånd skall avse viss lokal eller annat avgränsat utrymme." I kommentarerna till serveringsbestämmelserna i LHD angavs att: "Med serveringsställe avses i regel samtliga lokaler och utrymmen som företaget förfogar över för rörelsen, således även kök, och övriga ekonomilokaler, entré, toaletter m.m. Med serveringslokaler åsyftas normalt den del av försäljningsstället där servering av alkoholdrycker är tillåten. Dessa serveringslokaler (eller andra serveringsutrymmen) skall noggrant anges i tillståndsbeviset och tydligt utmärkas på den planritning som utgör en bilaga till tillståndsbeviset." I författningskommentaren till alkohollagen sägs kort och gott: "Paragrafen ersätter 36 § första stycket LHD och understryker att tillstånd till servering hänför sig till ett visst serveringsställe."

Ingenstans i förarbetena till varken LHD eller alkohollagen sägs att en serveringslokal endast får ha en tillståndshavare, eller att flera tillståndshavare kan dela på samma serveringslokal. Frågan berörs överhuvud inte. Tillståndsmyndigheterna, länsstyrelserna och senare kommunerna, har betraktat det som en självklarhet att serveringslokal är en del av (ett) serveringsställe och skall finnas angivet i planritningen. På förekommen anledning har dock Alkoholinspektionen i sin Handbok — SERVERING kommenterat ämnet på följande sätt:

Ett serveringsställe — en restaurang

Enligt Alkoholinspektionen följer av bestämmelsen i denna paragraf och mot bakgrund av andra bestämmelser i alkohollagen att en och samma serveringsyta inte samtidigt kan användas av flera restaurangföretag. Exempel på sådana andra bestämmelser är den om tillståndshavares tillsynsplikt över ett serveringsställe (6 kap. 3 §) och de om förtäring- och förvaringsförbud (6 kap. 9 §). Ett serveringsställe kan alltså vid en viss tidpunkt endast utnyttjas av en restaurang. Detta är viktigt bland annat eftersom tillsynsmyndigheten alltid måste veta vem som har ansvaret för serveringsverksamheten och till vem man därför skall vända sig om det till exempel konstateras överträdelse av bestämmelserna rörande åldersgräns, förtäring- och förvaringsförbud och/eller ordning och nykterhet.

Anledningen till Alkoholinspektionens kommentar är att begreppet gemensam serveringsyta börjat uppträda på senare år. Denna företeelse

har förekommit vid ett antal tillfälliga tillstånd för servering till allmänheten i samband med s.k. festivaler. Det började med Stockholm Water Festival som fick tillstånd för alkoholservering på gemensamma serveringsytor, och har sedan spritt sig till andra liknande evenemang. Så länge som gemensamma serveringsytor endast förekommer vid tillfälliga tillstånd är de eventuella alkoholpolitiska olägenheterna detta kan medföra trots allt ganska begränsade, eftersom serveringstillstånden endast gäller under en mycket kort tid. Det finns dessutom en möjlighet för tillståndsmyndigheten att vägra meddela tillstånd till gemensamt serveringsutrymme nästa gång frågan blir aktuell — ifall det föregående arrangemanget föranledde olägenheter.

Något stadigvarande serveringstillstånd med gemensam serveringslokal har inte förekommit någonstans i Sverige förrän länsrätten år 1996 upphävde ett beslut av länsstyrelsen i Stockholms län om att varje serveringsställe skall vara väl avgränsat. Bakgrunden var en ansökan från några restauranger om att dela på en gemensam restauranglokal i Kungshallen invid Hötorget i Stockholm. Ansökan hade remitterats till kommunen som 1995-10-19 hade tillstyrkt ansökan om gemensamt serveringsutrymme "under förutsättning att klarhet kommer att råda om vem som bär det juridiska ansvaret". Länsstyrelsens beslutade 1995-11-27 att bifalla ansökan "med villkor att varje serveringsställe ska vara väl avgränsat". Länsrätten upphävde detta villkor i dom 1996-05-28. Beslutet överklagades inte till kammarrätten. I domskälen anför länsrätten i den aktuella domen:

I 7 kap 10 § alkohollagen föreskrivs att serveringstillstånd skall avse viss lokal eller annat avgränsat utrymme.

Enligt 7 kap 5 § tredje stycket alkohollagen får tillståndsmyndigheten i samband med beslut om serveringstillstånd eller senare meddela de villkor som behövs.

Frågan i målet gäller i första hand om alkohollagens bestämmelser hindrar att flera restauranger meddelas serveringstillstånd avseende samma serveringsyta.

Inledningsvis kan konstateras att serveringstillstånd avseende en gemensam serveringsyta inte strider mot ordalydelsen i 7 kap 10 § alkohollagen. Frågan har inte berörts i förarbetena till alkohollagen eller dess föregångare lagen om handel med drycker (1977:293). Den situation som uppkommit till följd av det nu aktuella restaurangkonceptet synes inte ha föresvävat lagstiftaren vare sig vid 1977 eller 1994 års lagstiftningsarbete.

Mot den nu angivna bakgrunden anser länsrätten att — oavsett det övergripande alkoholpolitiska syftet med alkohollagen — något

principiellt hinder inte kan anses föreligga mot att meddela serveringstillstånd för flera restauranger avseende samma serveringsyta.

Härefter återstår frågan om det i länsstyrelsens beslut föreskrivna villkoret är särskilt påkallat från tillsyns- och kontrollsynpunkt eller av andra skäl.

Med hänsyn till vad som upplysts i målet om det aktuella restaurangkonceptet, särskilt avtalet om samarbete och tillsyn, anser länsrätten att riskerna för alkoholpolitiska olägenheter för närvarande måste bedömas som ringa. Något behov av att meddela särskilda villkor kan därför inte anses föreligga. Därvid kan anmärkas att om olägenheter i nykterhets hänseende senare skulle visa sig uppkomma, tillståndsmyndigheten självfallet är oförhindrad att gå in och meddela de villkor som behövs för att avhjälpa dessa.

Sammanfattningsvis anser länsrätten att bolagen skall meddelas serveringstillstånd utan det i länsstyrelsens beslut angivna villkoret. Överklagandet skall därför bifallas.

Restaurangerna i Kungshallen fick sina serveringstillstånd utan villkor om avgränsningar. Detta serveringstillstånd är hittills det enda i sitt slag i landet. Alkoholinspektionen, flera länsstyrelser, många kommuner och Kommunala Alkoholhandläggares Förening anser att beslutet är mycket olyckligt och att det borde ha överklagats. Skälen till missnöjet med beslutet om Kungshallen är i stort sett överensstämmande med Alkoholinspektionens kommentar ovan.

4.6.2 Överväganden och förslag

Som framgår av domen finns inget hinder i alkohollagen eller dess förarbeten för att flera serveringsställen kan ha samma serveringslokal. Det har dock ända fram till länsrättsdomen varit en allmän uppfattning hos vissa myndigheter och branschföreträdare att en serveringslokal endast kan ha en tillståndshavare. Däremot har en tillståndshavare kunnat ha mer än en serveringslokal.

Alkoholutredningen har övervägt om uppfattningen om att en serveringslokal endast får användas av en tillståndshavare bör få ett stöd i lagen, t.ex. genom ett tillägg i 7 kap. 10 §.

Att avsteg från principen "ett serveringsställe — en lokal" har gjorts vid tillfälliga tillstånd kan lättare förklaras. Alltsedan 1954 års rusdrycksförsäljningsförordning (rff) har tillståndsmyndigheterna tagit sig stora friheter vid meddelande av tillfälliga tillstånd. Varken rff eller LHD betraktade de tillfälliga tillstånden som något problem, och även om det blev en skärpning av bestämmelserna i alkohollagen har

kommunerna delvis fortsatt i den gamla traditionen. Kommunerna har i regel angivit riktlinjer för tillfälliga serveringstillstånd i sina alkoholpolitiska program, vilka har beslutats av kommunfullmäktige. Det har uppfattats av kommunerna att de därigenom har ett visst utrymme att bedriva en egen alkoholpolitik när det gäller den tillfälliga alkoholserveringen.

Om flera restauranger skall dela på ett torg eller annan begränsad yta kan avspärningar mellan restaurangernas serveringar förhindra framkomligheten. I samband med Vattenfestivalen och Restaurangernas Dag har tillståndsmyndigheten tillåtit gemensamma serveringsytor på Gustav Adolfs torg och Riksplan respektive Kungsträdgården under förutsättning att restaurangområdena har varit väl avgränsade utåt och att förordnade vakter har uppsikt över serveringen. Detta kan tillståndsmyndigheten dessutom meddela som villkor enligt 7 kap. 5 § tredje stycket. De s.k. festivalerna är också i regel mycket väl bevakade av tillsynsmyndigheterna under den tid som evenemanget varar. Erfarenheterna från Stockholm visar att det tack vare noggrann övervakning går att upprätthålla acceptabel ordning och säkerhet vid gemensamma serveringsytor. Uppstår alkoholpolitiska olägenheter vid tillfällig alkoholservering är detta av naturliga skäl ganska snart övergående, och tillståndsmyndigheten kan med erfarenheter från detta vägra nytt serveringstillstånd ifall frågan skulle uppkomma igen.

Alkoholutredningen finner att det inte har framkommit tillräckliga skäl för att föreslå en lagändring om att en serveringslokal endast får ha en tillståndshavare. Däremot anser utredningen att det bör vara möjligt för tillståndsmyndigheten att kunna ingripa mot en stadigvarande serveringsrörelse om alkoholpolitiska olägenheter — exempelvis överservering eller servering till underåriga — uppstår i samband med gemensamma serveringsytor. Utredningen har övervägt olika alternativ, t.ex. att tillståndsmyndigheten i förekommande fall skall kunna föreskriva som villkor enligt 7 kap. 5 § att varje tillståndshavare måste ha ett eget, avgränsat, serveringsutrymme. En klarare regel, som dessutom tydliggör tillståndshavarnas ansvar, är emellertid att serveringstillståndet för alla de tillståndshavare som samtidigt bedriver servering i lokalen bör kunna ifrågasättas om alkoholpolitisk olägenhet uppstår.

Utredningen föreslår ett tillägg i 7 kap. 10 § som klargör tillståndshavarnas gemensamma ansvar för att ordning och nykterhet upprätthålls. Vidare föreslås ett tillägg i 7 kap. 19 § om att återkallelse av tillstånd i här aktuella fall skall ske i förhållande till samtliga tillståndshavare.

4.7 Provning av alkoholdrycker

Utredningens förslag: Systembolaget ges rätt att ordna provningar av alkoholdrycker för allmänheten enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.

Utredningens bedömning: Allmänna regler om vinprovning, vid sidan av reglerna om serveringstillstånd och den rätt att anordna vinprovningar som föreslås för Systembolaget, bör inte införas.

Detta avsnitt handlar om under vilka former provningar av spritdrycker, vin och starköl får ske. Den mer vanligt förekommande beteckningen vinprovning används i detta sammanhang som ett gemensamt samlingsbegrepp.

4.7.1 Bakgrund

I takt med att vinet successivt har trängt tillbaka spritkonsumtionen har intresset för vinprovning ökat påtagligt. Från att tidigare ha varit en exklusiv sysselsättning för några få vinkonässörer har vinprovningar blivit en vanlig hobby. Det ökande vinintresset bland allmänheten har lett till att många vinklubbar har bildats. Detta intresse har fångats upp av restaurangbranschen och andra aktörer. Vinprovningar används också som ett led i marknadsföring av nya produkter. På grund av det svenska reklamförbudet för alkoholdrycker har leverantörerna sökt andra vägar för att nå ut med sina varor. När partihandelsmonopolet slopades år 1995 fick de s.k. agenterna, om de fått partihandelstillstånd, handla med alkoholdrycker. De nya möjligheterna lockade dessutom många fler att partihandla med vin- och spritdrycker. Trycket att få avsättning för varorna ökade och att anordna vinprovningar blev alltmer intressant.

En av partihandlarnas möjligheter att marknadsföra sina produkter är att dryckerna serveras på en restaurang — gärna i form av en vinprovning. Partihandlaren är då inte alltid så intresserad av att ta betalt av krögaren för dryckerna, utan det viktigaste är att nå ut med produkten till allmänheten för att på så vis skapa efterfrågan. Det är inte ovanligt att tillståndsmyndigheterna får förfrågningar om olika affärskonstruktioner mellan partihandlaren och krögaren i detta syfte är förenliga med alkohollagen.

Vinprovningar på mässor o.dyl. har blivit allt vanligare i takt med att fler aktörer har etablerat sig på marknaden. I samband med detta arrangeras vinprovningar och erbjudanden om varuprover från utstäl-

larnas sortiment. Detta är ibland förenligt med nuvarande regler om marknadsföring i alkohollagen, ibland krävs serveringstillstånd från kommunen och ibland får serveringstillstånd inte ges till utställarna eftersom mässlokalen har ett eget serveringstillstånd. Det händer att dessa regler tolkas olika av tillståndsmyndigheterna.

Hur matkravet i 7 kap. 8 § skall tillgodoses är också ett problem och ett förtydligande om vad som gäller har efterfrågats. Vinprovningar, vare sig det sker i utbildningssyfte för restaurangpersonal eller för medlemmar i en vinklubb, förknippas inte med servering av lagad mat. Önskemål har därför framförts att vinprovningar tas in under undantaget från matkravet, tillsammans med teatrar och konsertlokaler, i 7 kap. 8 § fjärde stycket.

Systembolaget har i en skrivelse till Socialdepartementet 1998-03-04 hemställt om att Systembolaget skall ges rätt att anordna vinprovningar under vissa förutsättningar. Anledning till framställningen är att bolaget vill kunna tillmötesgå intresset bland Systembolagets kunder.

4.7.2 Gällande bestämmelser och praktisk tillämpning

Alkohollagen

All servering av spritdrycker, vin och starköl är tillståndspliktig (6 kap. 1 §) och med servering enligt alkohollagens definitioner menas tillhandahållande av dryck mot ersättning (1 kap 8 §) oavsett ersättningens storlek eller form.

All servering av spritdrycker, vin och starköl får påbörjas tidigast klockan 11.00 om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat.

Stadigvarande servering av spritdrycker, vin och starköl till allmänheten får ske endast i lokaler som har ett kök för allsidig matlagning och tillhandahåller lagad mat. Vid tillfälliga tillstånd för servering till allmänheten samt servering i slutna sällskap räcker det med att lagad mat tillhandahålls. (7 kap. 8 §)

Vid servering av spritdrycker, vin och starköl får endast anlitas personal som är anställd av tillståndshavaren. Restaurangskolor med serveringstillstånd får dock i utbildningssyfte anlita restaurangskolans elever. (6 kap. 3 §)

Det är inte tillåtet att ta med sig spritdrycker, vin och starköl från ett serveringsställe. (6 kap. 8 §)

Det s.k. förtäring- och förvaringsförbudet (6 kap. 9 §) innebär att i lokaler med serveringstillstånd får inga andra alkoholdrycker (med undantag för folköl) konsumeras än sådana som serveras av tillståndshavaren i enlighet med tillståndet. Spritdrycker, vin och starköl får inte heller konsumeras i lokaler som yrkesmässigt upplåts för sådana sammankomster vid vilka mat och dryck tillhandahålls av innehavaren. I serveringslokaler utan tillstånd får spritdrycker, vin och starköl inte förvaras.

Vid marknadsföring eller försäljning av tjänster eller andra varor än alkoholdrycker är det inte tillåtet att bjuda på alkohol och den som tillverkar eller säljer alkoholdrycker får i sin rörelse lämna sådan dryck endast i form av varuprov. (4 kap. 9 §)

Det är inte tillåtet att bjuda på spritdrycker, vin eller starköl till någon som ej har fyllt 20 år, om det inte sker när någon bjuder av en alkoholdryck "för förtäring på stället". (3 kap. 9 §)

Tillämpningen

Vinprovningar arrangeras i många olika sammanhang, t.ex.:

- I privata vinklubbar, antingen i form av samköp, till självkostnadspris eller i vinstsyfte.
- I s.k. ost- & vinkällare utan serveringstillstånd.
- I (restaurang-)lokal med serveringstillstånd.
- Av partihandlare på mässor och festivaler i form av smakprov ur det egna sortimentet.
- I utbildningssyfte på restaurangskolor och liknande.
- Av företag (eller privatperson) som bjuder på dryckerna i samband med personalfest, studiebesök etc.

Alla dessa olika varianter innehåller "fallgropar" i förhållande till lagstiftningen.

Vinprovning i form av samköp i ett slutet sällskap i lokal utan serveringstillstånd är inte tillståndspliktig. Servering till självkostnadspris eller i vinstsyfte (t.ex. överskottet tillfaller vinklubben) är däremot tillståndspliktig, även om serveringen sker i slutet sällskap. Vid dessa tillfällen måste lagad mat tillhandahållas i samband med vinprovningen.

Affärsidén med ost- & vinkällare är att gästerna får betala för att vistas i lokalen och för att få disponera egna förvaringsutrymmen (med rätt temperatur) för vinflaskor. Arrangören brukar också servera ost och bröd (mot betalning) och ibland förekommer att vinexperter bjuds in

till lokalen för att hålla föredrag (mot betalning). Denna verksamhet är en balansgång i förhållande till förtäring- och förvaringsförbuden i 6 kap. 9 §. Enligt utvecklad praxis räknas nämligen inte ost och bröd som "mat eller dryck" i lagtexten. (6 kap. 9 § andra stycket.)

I en restauranglokal med serveringstillstånd får endast tillståndshavaren anordna vinprovning. Något mattvång för deltagarna i vinprovningen finns inte eftersom det räcker med att restaurangen som sådan har ett kök för allsidig matlagning och tillhandahåller lagad mat. Det är mycket vanligt att partihandlare vill anordna vinprovning i restauranger med serveringstillstånd. Detta kan lagligen ske endast genom att restaurangföretaget köper vinflaskorna av partihandlaren och sedan serverar dem. Partihandlaren får inte hjälpa till med serveringen, om han inte är anställd av restaurangen (6 kap 3 §), men däremot får han berätta om vinerna i samband med vinprovningen.

En partihandlare eller tillverkare får i samband med t.ex. en vinmessa låta innehavare av serveringstillstånd smaka ur hans sortiment (4 kap. 9 §). Han får däremot inte bjuda allmänheten på smakprov av några alkoholdrycker. Om han vill servera mot ersättning måste han ha ett (tillfälligt) serveringstillstånd och samtidigt tillhandahålla lagad mat. Har mässlokaler eget serveringstillstånd måste serveringen ske genom detta bolag analogt med bestämmelserna ovan om alkoholservering i restauranglokal.

Vid utbildning av restaurangpersonal i restaurangskolor med eget serveringstillstånd eller i annan lokal gäller samma regler som ovan även vid vinprovningar — med undantaget i 6 kap. 3 § om anställd personal. Nuvarande "konsumentpaneler" i samband med föreläsningar och "laboratorieprovningar" av blivande doktorander vid Restauranghögskolan befinner sig i en gråzon.

När en privatperson, förening, företag, partihandlare, tillverkare eller restauratör får anordna "gratis" vinprovning är i första hand en fråga om när man enligt alkohollagen får bjuda på alkoholdryck. Den som bjuder på vinprovning, och inte är partihandlare eller tillverkare, får göra detta om det inte strider mot marknadsföringsförbudet i 4 kap. 9 §. Någon ersättning får inte tas ut — t.ex. för entré eller mat. Om annan person (t.ex. en cateringfirma) skall svara för serveringen, måste den personen ha (tillfälligt) serveringstillstånd om han tar betalt för sina tjänster (av den som bjuder). Lagad mat måste då också tillhandahållas. Man får dock inte bjuda på spritdrycker, vin eller starköl till någon som ej har fyllt 20 år enligt bestämmelserna i 3 kap 9 §.

Det förekommer även att ambassader arrangerar vinprovning för att lansera viner från hemlandet. Sker detta på ambassadområdet gäller inte alkohollagen, men om en ambassad låter en restaurang ta hand om

vinprovningen gäller vanliga regler. Detta betyder att serveringen av vin skall ske i enlighet med serveringstillståndet.

4.7.3 Vinprovning i Systembolagets regi

Det finns i dag nästan ingen möjlighet att kunna provsmaka alkoholvaror före ett köp, utan kunderna är hänvisade till bolagets produktinformation och till vinspalter i tidningarna. Genom olika arrangemang anordnas vin- och spritprovningar av t.ex. Systembolagets museum och Vin- och sprithistoriska museet, där flera av de alkoholvaror som finns till försäljning i Sverige presenteras. Dessa verksamheter är dock mycket ringa och finns i denna form endast i Stockholm. När det bl.a. gäller kvalitetsviner i de övre prisklasserna finns emellertid ett starkt önskemål om att först kunna prova vinerna — mot betalning — innan man bestämmer sig för ett kostsamt köp. Detta har framförts till Systembolaget från bl.a. vinföreningen Munsänkarna som har över 14 000 medlemmar i lokalavdelningar över hela landet.

Med anledning av önskemålet om vinprovningar har Systembolaget presenterat följande modell för vinprovningar i bolagets regi.

I butiker med lämpliga lokaler kan provningar anordnas. Provningar erbjuds vid bestämt datum och klockslag under respektive butiks öppettider. Biljett till provningsomgång köps i kassan i förväg. Vilka viner, eller andra alkoholdrycker, som ingår i provningen anges på ett plakat i butiken. För grupper kan särskilda överenskommelser göras.

Antal prov och mängd följer nedanstående tabell.

	<i>Antal prov</i>	<i>Volym/prov</i>	<i>Total mängd per person, max</i>
Öl och vin	4 - 8	4 cl	32 cl
Starkvin	3 - 6	3 cl	18 cl
Spritdryck	3 - 6	0,5 cl	3 cl

Priset sätts så att det täcker varuvärde, kostnad för provningsledare och övriga omkostnader.

4.7.4 Överväganden och förslag

Som ovan framgått är vinprovning inte något enhetligt begrepp, utan betecknar en rad olika företeelser och arrangemang. Att införa allmänna regler på detta område vid sidan av reglerna om serveringstillstånd kan redan av detta skäl inte komma i fråga. Utredningen ställer sig dessutom tveksam till lämpligheten av en vidgad rätt att ordna alkoholservering utan att de krav som uppställs för serveringstillstånd är uppfyllda. Riskerna är stora för att en sådan reglering kan komma att utnyttjas på obehörigt sätt för att kringgå reglerna för serveringstillstånd. Det finns emellertid skäl att framhålla att flera av de förslag som utredningen lägger fram i detta betänkande är ägnade att underlätta även för arrangemang av nu aktuellt slag. Det gäller främst förslaget om slopat krav på serveringstillstånd för vissa privata tillställningar med servering utan vinstintresse (avsnitt 4.3.4, s. 199 f) och förslaget om att ersätta kravet på kök för allsidig matlagning med krav på visst matutbud (avsnitt 4.2.5). Utredningen anser inte att det bör genomföras ytterligare lättnader för provningar av alkoholdrycker. Tillämpningen av nuvarande regler är emellertid, som framgått av redovisningen ovan, tämligen komplicerad. Enligt utredningens mening bör dessa frågor klargöras i allmänna råd från den nya centrala myndighet som avses överta Alkoholinspektionens uppgifter.

De problem som ovan påtalats gäller inte på samma sätt om vinprovningar som anordnas av Systembolaget. Det är svårt att se några alkoholpolitiska olägenheter med att detaljhandelsmonopolet på sitt ansvar erbjuder sina kunder en sådan möjlighet. Inte heller medför det risker för kringgående av kraven för serveringstillstånd. I sak anser utredningen det dessutom rimligt att det tillskapas en möjlighet för bolagets kunder att provsmaka olika produkter innan de bestämmer sig för större inköp. Utredningen föreslår därför att det i alkohollagen öppnas en möjlighet för Systembolaget att bedriva provning av spritdrycker, vin och starköl för allmänheten enligt närmare riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.

4.8 Alkoholpolitiska olägenheter

<p><u>Utredningens bedömning:</u> Ingen ändring bör göras i alkohollagens regler angående alkoholpolitiska olägenheter. Inte heller behövs nya regler om kommunernas alkoholpolitiska program.</p>
--

4.8.1 Ärendet

I direktiven till Alkoholutredningen (bilaga 1) anges att flera kommuner har krävt förtydliganden av begreppet alkoholpolitiska olägenheter samt att de kommunala alkoholpolitiska programmens rättsliga status har ifrågasatts. Det är framför allt Jönköpings kommun, IOGT-NTO-rörelsen och Borlänge kommun som har utvecklat detta närmare.

Jönköpings kommun menar i skrivelser till Socialministern 1996-07-05 och 1997-04-30 att kommunens ställning har försvagats sedan vetorätten avskaffades år 1995. Man exemplifierar detta med att bifoga ett antal ärenden där länsstyrelsen under övergångsåret 1995 beviljade serveringstillstånd trots att kommunen avstyrkte ansökningarna. Även några ärenden från år 1996, där domstol efter överklagande har upphävt kommunens avslagsbeslut, finns med i sammanställningen. Några av ärendena handlar om vad som kan anses vara en alkoholpolitisk olägenhet. Flertalet av de åberopade ärendena rör dock huvudsakligen andra frågor såsom branschvana, restaurangkökets utformning, ekonomisk misskötsamhet m.m.

IOGT-NTO-rörelsen menar i sin skrivelse till Socialministern 1997-02-27 att man kan utläsa en tendens bland landets förvaltningsdomstolar att bortse från förekommande alkoholpolitiska program och i stället följa bokstaven i alkohollagen. Detta var inte lagstiftarens intention, enligt IOGT-NTO, och man hänvisar bl.a. till förarbetena till alkohollagen och uttalanden av föredragande statsrådet i riksdagen. Ett exempel är texten i propositionen 1994/95:89 s. 62:

Alkohollagstiftningen har (dock) tillkommit för att begränsa alkoholens skadeverknings och är i första hand en skyddslagstiftning. I de fall alkoholpolitiska hänsyn ställs mot företagsekonomiska eller näringspolitiska bör de alkoholpolitiska hänsynen ha företräde.

IOGT-NTO-rörelsen anser att problemet för domstolarna är att man inte vet när denna situation uppkommer samt att även frågan om vad som är en alkoholpolitisk olägenhet kan tolkas olika av kommuner och domstolar. Rörelsen hemställer om att lagtexten om alkoholpolitiska olägenheter förtydligas "på ett sådant sätt att domstolarna förstår vad den lagstiftande församlingen egentligen menar".

Borlänge kommun hänvisar i en skrivelse 1997-09-10 till Socialdepartementet till ett ärende där kommunens restauranginspektörer vid tre tillfällen funnit anmärkningar gentemot en restaurang angående oordning, onykterhet och överskridande av serveringstiden. Socialnämnden beslutade att återkalla serveringstillståndet såvitt avsåg vissa

tider. Efter överklagande undanröjdes kommunens beslut av länsrätten. Kommunen anger i skrivelsen att man upplever att tillsynsverksamheten börjar bli meningslös och efterlyser klarare "spelregler" för bl.a. hur många gånger en restaurang får bryta mot alkohollagen innan serveringstillståndet kan återkallas.

4.8.2 Bakgrund

Den kommunala medbestämmanderätten i frågor rörande försäljning av alkoholdrycker vilar på en gammal och stark tradition. Enligt tidig sedvänja hördes alltid kommunen innan tillstånd till alkoholförsäljning beviljades, dock utan att kommunens uppfattning hade bindande verkan. Kravet på kommunalt inflytande manifesterades genom att det kommunala vetot infördes i 1855 års brännvinsförordning. I 1917 års rusdrycksförsäljningsförordning (rff) utsträcktes omfattningen av vetot ytterligare. Kommunerna fick då möjlighet att föreslå inskränkningar i fråga om alkoholförsäljning. I praktiken hade kommunen möjlighet att bestämma hur många utminuterings- och utskänkningsställen det skulle finnas i kommunen och var dessa skulle vara belägna. Vetot behölls för servering av alkoholdrycker men togs bort på utminuteringsområdet i 1937 års rff.

Etableringskontrollen och därmed även det kommunala vetots ställning var starkare i rff än i LHD på framför allt två punkter. Etableringskontrollen, som sedan ersattes av den s.k. behovsprövningen, kunde användas dels genom att begränsa antalet serveringsställen eller att förbjuda serveringsställes förläggning till viss del av kommunen samt dels genom ett s.k. oktrojssystem. Utskänknings-tillstånd enligt rff meddelades för en gemensam tidsperiod om fyra år (oktrojperiod). Detta innebar att samtliga tillstånd omprövades vart fjärde år efter förnyat ansökningsförfarande från alla restauranger m.fl. som önskade fortsätta med sin verksamhet. I detta sammanhang kunde kommunerna genom sin vetorätt utöva ett avgörande inflytande över etableringen. Oktrojssystemet innebar emellertid ett omfattande administrativt arbete vid både länsstyrelser och kommuner.

Det alkoholpolitiska värdet av systemet ifrågasattes, vilket ledde till att det avskaffades 1977 och ersattes i LHD med behovsprövning. Det kommunala vetot begränsades också till att avse endast nyetableringar och ansökningar om utökat dryckessortiment. Tidigare hade kommunen veto även avseende detaljföreskrifter, exempelvis serveringstiderna samt möjlighet att med bindande verkan föreslå återkallelse av utskänkningsrättigheter. Det tydliggjordes att vetot framdeles skulle

användas i samband med behovsprövningen för att kommunen även fortsättningsvis skulle kunna utöva en viss etableringskontroll.

Förslaget att införa behovsprövning i lagstiftningen mötte kritik redan i remissomgången. Bland annat framhölls svårigheterna att göra en objektivt riktig behovsprövning utan att samtidigt hindra etablering av nya restauranger som kanske bättre än de redan befintliga kunde tillgodose de alkoholpolitiska och konsumentpolitiska intressena.

I samband med Sveriges närmande till Europa genom EES och EG i början av 1990-talet var det nödvändigt att se över bestämmelserna i alkohollagstiftningen. Två utredningar, Alkoholpolitiska kommissionen och LHD/LVM-utredningen, tillsattes av regeringen för att utvärdera den dittillsvarande alkoholpolitiken och föreslå förändringar i ett EES-/EG-perspektiv respektive göra en analys av förutsättningarna för och konsekvenserna av att tillståndsgivningen enligt lagen om handel med drycker (LHD) fördes över till kommunerna. Båda utredningarna fann att vilken myndighet som än beslutade om utskänkning och oavsett EES-avtal eller svenskt medlemskap i EG, så måste det kommunala vetot avskaffas. Vetot ansågs inte förenligt med artikel 6 i Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna, som Sverige hade anslutit sig till. De två utredningarna analyserade tillståndsprövningen oberoende av varandra och kom fram till — från delvis olika utgångspunkter — att det dittillsvarande kommunala vetot borde avskaffas. För att förstå hur alkohollagens reglering av tillståndsprövningen har tillkommit följer här de väsentligaste motiveringarna i dessa båda förarbeten till alkohollagen.

LHD/LVM-utredningen anförde framför allt rättssäkerhetsskäl mot att det kommunala vetot skulle behållas. Till detta lades även ett europaperspektiv (Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården, SOU 1993:31 s. 98 ff).

Enligt nuvarande regler kan samtliga beslut av länsstyrelsen i ärenden om tillstånd eller återkallelse av tillstånd överklagas till förvaltningsdomstol. I det fall ett beslut om avslag på en ansökan om permanent serveringstillstånd grundas på ett s.k. kommunalt veto föreligger dock lagligt hinder för bifall. Detta binder då både länsstyrelsen och den domstol dit ett sådant beslut överklagas. Domstolsprövningen innebär därför i sådant fall inte en reell sakprövning. Det är självklart att vid en överföring av tillståndsärendena till kommunerna måste finnas minst lika stora möjligheter till överklagande och domstolsprövning som nu. Frågan är om detta är tillräckligt.

Det kommunala vetot har tillkommit för att tillförsäkra kommunen inflytande över den lokala etableringen av serveringsställen för alkohol. Det finns dock inga regler för hur vetot skall utövas. Inte heller behöver

det motiveras, även om detta ofta sker. Teoretiskt sett kan därför ett kommunalt veto beslutas på godtyckliga eller diskriminerande grunder. Någon sakprövning om kommunen haft rimliga skäl för sin ståndpunkt kan emellertid inte komma till stånd. Detta ter sig principiellt otillfredsställande från rättslig synpunkt. Det har blivit en alltmer vedertagen princip i svensk rätt att enskilda skall ha möjlighet att överklaga beslut som rör deras egen rättsställning och att kunna få felaktiga eller ogrundade beslut ändrade. Det är olyckligt att inte detta gäller även enligt LHD. Till dessa nationella synpunkter kan läggas europaperspektivet. Sverige har (som tidigare nämnts) blivit fälld av den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna för bristande möjligheter till domstolsprövning i fråga om återkallelse av tillstånd enligt äldre regler i LHD. Numera finns möjlighet till fullständig domstolsprövning i återkallelseärendena. Detsamma kan dock, till följd av det kommunala vetot, inte sägas gälla i ärenden om tillstånd till servering (---).

Enligt utredarens mening talar därför starka principiella skäl för att man bör söka andra vägar för att tillförsäkra kommunen inflytande över den lokala alkoholpolitiken än att behålla den kommunala vetot. Detta gäller även om beslutanderätten ligger kvar hos länsstyrelsen, men framträder självfallet med ännu större styrka om det dessutom blir kommunen själv som skall fatta beslut i tillståndsärendena. Ett regelsystem där enskilda saknar reell möjlighet att angripa ett eventuellt godtyckligt beslut i en för dem viktig ekonomisk fråga kan inte accepteras från rättssäkerhetssynpunkt. Det kommunala vetot bör således avskaffas och ersättas med regler om överklagande av kommunens beslut i vanlig ordning. Kommunens inflytande över den lokala alkoholpolitiken kommer då i stället att komma till uttryck genom dess praxis vid tillståndsgivningen.

Nuvarande regler ger, särskilt i fråga om behovsprövningen, alltför stort utrymme för subjektiva bedömningar. --- En uppstramning av reglerna skulle t.ex. kunna åstadkommas genom en klarare uppdelning mellan å ena sidan de faktorer som skall bedömas beträffande sökanden själv och å andra sidan de alkoholpolitiska hänsynen. Om alkoholpolitiska skäl talar emot bifall till en ansökan bör den kunna avslås även om det inte finns några särskilda anmärkningar mot sökanden själv.

I delbetänkandet *Serveringsbestämmelser* (SOU 1993:50) konstaterade även Alkoholpolitiska kommissionen att vetot kan ifrågasättas ur ett europarättsligt perspektiv (s. 90 f).

Konventionsartikel 6 behandlar den enskildes rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade inför en inhemsk domstol. Konventionen medför folkrättsliga förpliktelser för Sveriges del, men det materiella innehållet är inte direkt tillämpligt, t.ex. vid talan inför domstol. Enligt den nu gällande s.k. transformationsprincipen förutsätts att internationella konventioner transformeras till intern svensk rätt. Skulle så ej vara fallet kan inte en enskild inför domstol direkt åberopa konventionens materiella innehåll. I EG-domstolens praxis har tydligt uttalats att Europakonventionen skall ses som en integrerad del av EG:s rättsordning. Detta innebär bl.a. att konventionens materiella regler kan åberopas av enskilda inför domstol. Vid ett svenskt medlemskap i EU/EG kommer denna praxis att också gälla Sverige. Domstolens synsätt kommer också att ha bäring på svenska förhållanden genom ikraftträdandet av EES-avtalen¹.

Kommissionen anförde vidare bl.a. följande (s. 93).

Vid en kommunalisering av tillståndsprövningen ställs ökade krav på att göra tydligt vad som egentligen skall ingå i behovsprövningen. Avslag på ansökningar måste motiveras om det kommunala vetot slopas, vilket är ett allmänt krav i förvaltningslagen. Alla beslut kan då i fortsättningen få en sakprövning om de överklagas till domstol. Som tidigare nämnts är behovsprövning ett svårtolkat begrepp och det finns i dag ett utrymme för visst godtycke i bedömningen av behovet av restauranger. En precisering vad tillståndsprövningen syftar till, förutom bedömningen av sökandens och lokalens lämplighet, är Riksrevisionsverkets förslag i en promemoria 1984 att prövningen i stället för en behovsbedömning skall avse enbart riskerna för alkoholpolitiska olägenheter i och med att ett serveringsställe etableras. Tvingas tillståndsmyndigheten dessutom att noggrant motivera skälen för ett eventuellt avslag på tillståndsansökan förbättras förutsättningarna för att utveckla en tydligare praxis.

Vid tillståndsprövningen skickar länsstyrelsen i dag ansökan på remiss till bl.a. den lokala polismyndigheten för yttrande inom polisens kompetensområde. Alkoholpolitiska kommissionen finner ingen anledning att föreslå någon förändring härvidlag om kommunen övertar tillståndsprövningen. Det är emellertid angeläget att ge större tyngd i tillståndsprövningen åt polisens yttrande om ordningsläget i området för

¹ Europakonventionen har sedermera inkorporerats i svensk lagstiftning och skall sedan 1 november 1998 gälla såsom svensk lag. (Lag [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.)

den tilltänkta etableringen och kommunens bedömning av risken för att närboende störs. --- Liksom i dag bör det vara möjligt för en kommun att förhindra restaurangetablering i särskilt känsliga områden, exempelvis i närhet av ungdomsgårdar, trafikleder, idrottsplatser, i områden med känd missbruksproblematik eller i utpräglade bostadsområden. Om antalet restauranger i ett område har ökat eller riskerar att öka till en sådan omfattning att alkoholpolitiska olägenheter bedöms vara för handen bör kommunen som tillståndsmyndighet ges rätt att vägra nya serveringstillstånd i detta område för att förhindra en överetablering. En individuell prövning måste dock ske i varje ansökan om serveringstillstånd mot bakgrund av en alkoholpolitisk helhetsbedömning och med hänsyn till de villkor som den tillståndsbeviljande myndigheten kan förknippa med tillståndet.

Kommunerna bör förslagsvis i alkoholpolitiska program ange vilka kriterier kommunen avser att tillämpa vid prövningen av ansökningar om serveringstillstånd. Tillståndsprövningen i denna del bör inriktas på att förhindra uppkomsten av alkoholpolitiska olägenheter. Varje ansökan skall sedan med omsorg och ansvar bedömas från dessa utgångspunkter. Kommunen bör kunna ges frihet att utforma sin alkoholpolitik efter de lokala förutsättningarna, bl.a. med hänsyn till socialtjänstens bedömning av det alkoholpolitiska läget i området. En sådan ordning som godtar lokal hänsyn torde leda till skillnader i kommunernas tillståndsgivning. Såväl sträng som generös bedömning kan förekomma, på motsvarande sätt som länsstyrelsernas lagtillämpning kan variera i dag. Det är emellertid sannolikt att skillnaderna i de kommunala bedömningarna är större med dagens system. Skälet är att det kommunala vetot inte behöver motiveras och inte kan överklagas. ---

Ibland ingår svåra avväganden vid tillståndsprövningen där olika intressen ställs mot varandra. I detta sammanhang betonar kommissionen att alkohollagstiftningen har tillkommit för att begränsa alkoholens skadeverkningar och är i första hand en skyddslagstiftning. I de fall alkoholpolitiska hänsyn ställs mot företagsekonomiska eller näringspolitiska bör de alkoholpolitiska hänsynen ha företräde.

Dessa båda betänkanden avseende tillståndsprövningens utformning blev vägledande för regering och riksdag vid utformningen av bestämmelserna i alkohollagen. Den aktuella paragraftexten fick följande lydelse:

7 kap. 9 § Om serveringen kan befaras medföra olägenheter från alkoholpolitisk synpunkt, får serveringstillstånd vägras även om kraven i 7 och 8 §§ är uppfyllda.

4.8.3 Alkoholinspektionens kommentarer och utvärderingar

Handboken

I Alkoholinspektionens Handbok — SERVERING (1997:3) anføres bl.a. följande (s. 58 f).

Tillståndsprövningen inom alkoholområdet skall baseras på objektiva, tydliga och i lag, förordning eller myndighetsföreskrifter fastställda kriterier, se prop. sid. 55. Det skall vara möjligt att i förväg bedöma om det går att få ett tillstånd.

Kommunerna har dock möjlighet att, inom alkohollagens ram, utforma alkoholpolitiska program med riktlinjer för tillståndsgivningen på alkoholområdet. Där kan och bör anges vilka kriterier kommunen avser att tillämpa vid bedömningen av om en servering kan medföra alkoholpolitiska olägenheter.

Kommunerna har härigenom getts en viss möjlighet att styra utvecklingen på serveringsområdet. I prop. sid. 116 framhålls att "det skall vara möjligt för en kommun att förhindra restaurangetablering med servering av alkoholdrycker i särskilt känsliga områden, såsom i närhet av skolor, ungdomsgårdar eller där många ungdomar annars brukar samlas".

...

Exempel på förhållanden som kan behandlas i kommunalpolitiska program är:

- serveringstider,
- restaurangers inriktning (till exempel etableringsprinciper vad gäller renodlade matrestauranger, restauranger med nöjesverksamhet eller restauranger som vänder sig till ungdomar etc.),
- restaurangtäthet (när det blir fråga om överetableringar),
- närhet till idrotts- eller nöjesanläggningar,
- hur ungdomar skall skyddas,
- etablering i närheten av trafikleder,
- etablering i områden med känd missbruksproblematik eller hög brottsbelastning samt
- restaurangetablering i bostadsområden.

...

Som konstaterats ovan kan tillstånd vägras redan vid farhågor om att alkoholpolitiska olägenheter skall uppstå. Det krävs dock att det redovisas vilka olägenheter det är fråga om. Dessutom måste tillståndsmyndigheten ange grunden för att olägenheter är att befara, till exempel sakförhållanden i närområdet (se ovan), om alkoholpolitiska problem

redan förekommer i området eller bedömningar från andra myndigheter. Om sålunda polismyndigheten befarar att en restaurangetablering innebär en risk utifrån allmänna ordningssynpunkter eller om miljöförvaltningen bedömer att etableringen innebär risk för störningar för närboende bör detta tillmätas stor betydelse. Tillståndsmyndigheten måste dock i varje enskilt ärende göra en egen bedömning och motivera varje beslut utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Enbart en hänvisning till kommunala riktlinjer är alltså inte tillräckligt.

Utvärdering av kommunaliseringen av serveringsärenden 1995-1997 (Alkoholinspektionen 1998:2)

Av inspektionens sammanfattning beträffande tillämpningen av bestämmelserna angående alkoholpolitiska olägenheter och alkoholpolitiska program framgår bl.a. följande.

I den nya lagstiftningen avskaffades det kommunala vetot vid tillståndsprövning. Numera kan en sökande överklaga alla avslagsbeslut till förvaltningsdomstol. När det gäller överklaganden av avslagsbeslut som motiverats med risk för att alkoholpolitiska olägenheter skulle kunna uppstå, ändrade läns- och kammarrätterna 60 procent av besluten under åren 1995-1997. Kommunerna hade inte framgång vid något tillfälle under 1995, då de vid 19 tillfällen överklagade ett av länsstyrelsen beviljat tillstånd.

Läns- och kammarrätterna ändrade i större utsträckning överklagade avslagsbeslut när tillståndsmyndigheten hade använt risken för att alkoholpolitiska olägenheter skulle uppstå som avslagsgrund, i jämförelse med när andra avslagsgrunder användes.

Polismyndighetens ställningstagande som remissinstans har varit av stor betydelse för utgången vid domstolsprövning. Vid de tillfällen polismyndigheten tillstyrkte bifall till ansökningar som tillståndsmyndigheterna sedan avslog, ändrade domstolarna avslagsbeslutet i 77 procent av de fall då besluten överklagades. I övriga fall, det vill säga då polisen avstyrkt bifall till ansökan eller inte haft någon uppfattning, ändrades ungefär 47 procent av besluten.

Även tillståndsmyndighetens grad av motivering för avslag hade betydelse, men inte lika stor betydelse som polisens ställningstagande.

I de tre storstadslänen ändrades 23 procent av de överklagade avslagsbesluten där tillståndsmyndigheten använt risken för att alkoholpolitiska olägenheter skulle uppstå som avslagsgrund. I övriga landet ändrades 77 procent av dessa ärenden.

Domstolsstatistik

I utvärderingen presenterade Alkoholinspektionen en tabell med till läns- och kammarrätt överklagade avslagsbeslut där 7 kap. 9 § hade använts som avslagsgrund. Tabellen hade följande utseende:

År	1995		1996		1997	
	Kom.	Sök.	Kom.	Sök.	Kom.	Sök.
Klagande (kommun alt. sökande)						
Antal överklaganden	19	22	--	55	--	21
Antal tillfällen då länsrätt ändrade tillståndsmyndighetens beslut	0	11	--	33	--	14
Antal överklaganden till kammarrätt	9	6	5	6	3	2
Antal tillfällen då kammarrätt ändrade länsrättens avgörande	0	0	0	2	1	0
Det totala antal tillfällen då tillståndsmyndighetens beslut slutligen ändrades av domstolarna	11		35		13	
Andel av de överklagade besluten som slutligen ändrades av domstolarna	0 %	50 %	64 %		62 %	

I tabellen kan utläsas att länsrätt och kammarrätt under perioden slutligen ändrade tillståndsmyndigheternas avslagsbeslut i hälften av fallen eller mer. Andelen var större under åren 1996 och 1997 jämfört med år 1995. Genomsnitt för hela perioden var 60 procent.

Det antal fall där domstolarna ändrade avslagsbeslut till de sökandes fördel var under perioden högre när 7 kap. 9 § användes som avslagsgrund i jämförelse med när andra avslagsgrunder användes. När det gäller överklagade beslut om begränsningar i serveringstider (6 kap. 4 §) ändrade domstolarna 48 procent av de överklagade avslagsbesluten. I övriga fall (där i huvudsak 7 kap. 7 och 8 §§ användes som avslagsgrunder) var ändringsfrekvensen 33 procent.

Noteras bör minskningen av antalet överklagade avslagsbeslut där 7 kap. 9 § har använts som avslagsgrund mellan åren 1996 och 1997 (55 respektive 21). Enligt länsenkäten 1998 har användningen av denna avslagsgrund minskat under 1997 jämfört med året innan, vilket till viss del kan förklara det minskade antalet överklaganden. Enligt samma enkät har många kommuner ansett denna avslagsgrund osäker att framgångsrikt hävda vid domstolsprövning och därför använt den alltmer sällan. En annan förklaring kan vara att kommunerna har fått en bättre förmåga att pröva tillståndsansökningar och motivera beslut, vilket kan minska benägenheten hos de sökande att överklaga ett avslagsbeslut.

Kommentarer

Alkoholinspektionen anför för egen del följande i ”kommunaliseringsutvärderingen” (s. 17). Det har framförts från kommunalt håll att det i förvaltningsdomstolarna varit svårt att få gehör för avslag som grundats på 7 kap. 9 §. Den studie av länsrätts- och kammarrättsdomar som Alkoholinspektionen genomfört visar att det finns visst stöd för denna uppfattning. En anledning till de påtalade svårigheterna kan troligen sökas redan i utredningen fram till ett beslut men även i utformningen och motiveringen av beslutet. Dåligt motiverade och otydligt utformade beslut stämmer illa med förvaltningslagens regler och gör det svårare för den sökande att ta till sig och acceptera myndighetens ställningstagande. Av nämnda studie framgår också att sannolikheten för att ett avslag som grundas på 7 kap. 9 § skall hålla vid en domstolsprövning ökar, ju mer sakligt beslutet motiveras. Förvaltningslagens regler om till exempel motivering av beslut tillsammans med en verklig bedömning av risken för alkoholpolitiska olägenheter i det enskilda fallet ökar således sannolikheten att även domstolarna delar myndigheternas bedömning. Det förtjänar också att nämnas att benägenheten att överklaga ett beslut dessutom torde minska om detta är väl motiverat eftersom sökanden då lättare kan förstå varför beslutet gått honom emot. Ovan nämnda studie visar också att polismyndighetens ställningstagande som remissinstans har haft stor betydelse för utgången vid domstolsprövningarna.

Även de kommunala alkoholpolitiska programmen/riktlinjerna blir ibland föremål för granskning, till exempel i samband med en domstolsprövning av ett avslagsbeslut om serveringstillstånd. För att programmen skall stå sig vid en rättslig prövning av ett avslagsbeslut måste naturligtvis även de vara juridiskt korrekta, sakligt utformade och får inte heller strida mot alkohollagens bestämmelser eller

intentioner. Det är således inte lämpligt att i riktlinjer ange till exempel att servering av spritdrycker inte kan medges vid tillfällig servering eller att tillfälliga serveringstillstånd endast kan meddelas redan etablerade restaurörer. Båda exemplen, som alltså inskränker alkohollagens bestämmelser, har förekommit i flera fall.

4.8.4 Rättspraxis

Begreppen alkoholpolitiska olägenheter och alkoholpolitiska program fanns inte i tidigare lagstiftningar. En viss osäkerhet om vad dessa begrepp egentligen står för kunde därför märkas hos såväl tillståndsmyndigheterna som domstolarna under de första åren med alkohollagens bestämmelser. I denna sammanställning har domar som egentligen handlar om andra områden än strikt alkoholpolitiska olägenheter sorterats bort — även om kommunen åberopat 7 kap. 9 §; exempelvis serveringstider, regler för tillfälliga tillstånd, personlig lämplighet, serveringslokalens utformning. Det kan i och för sig vara en tolkningsfråga om brister i dessa förhållanden också i förlängningen kan leda till alkoholpolitiska olägenheter. Emellertid behandlas i regel dessa detaljer under andra paragrafer än 7 kap. 9 §.

Här följer vidare ett urval av domar där alkoholpolitiska olägenheter enligt 7 kap. 9 § använts av kommunen som avslagsgrund.

Kammarrätten i Göteborg fastställde i dom 1996-01-31 (nr 6502/95) länsrättens bedömning att tillstånd att få servera, förutom starköl och vin, även spritdrycker inte medför alkoholpolitiska olägenheter enbart därför att kommunen hade angivit detta i sitt alkoholpolitiska program.

Kammarrätten i Jönköping fastställde i dom 1996-06-03 (nr 242/96) länsrättens beslut om att avslå överklagande från en restaurang som fått avslag på ansökan att få servera, förutom starköl och vin, även spritdrycker. Tillståndsmyndigheten hade i sin utredning motiverat beslutet med att den aktuella restaurangens besökare tillhörde ungdomsgruppen, och att tillstånd att även få servera spritdrycker skulle strida mot alkohollagstiftningens syfte att skydda ungdomen.

Kammarrätten i Jönköping delade i dom 1995-09-07 (nr 3819/95) länsrättens uppfattning. En sökande fick avslag på sin ansökan om serveringstillstånd på ett torg eftersom området kring torget var en samlingsplats för såväl ungdomar som vuxna med alkoholproblem. En restaurangetablering med servering av alkoholdrycker skulle därför medföra risk för att alkoholpolitiska olägenheter skulle uppstå.

Kammarrätten i Jönköping fastställde i dom 1996-09-24 (nr 3460/96) länsrättens beslut om avslag på överklagande från en restaurang som

inte fick serveringstillstånd på uteserveringen. Polisen hade avstyrkt ansökan med hänvisning till att det skulle vara olämpligt med alkoholserving från ordningssynpunkt eftersom mycket folk passerade platsen för att handla i intilliggande kiosk, vilken dessutom var en samlingsplats för ungdomar. Med hänvisning härtill hade tillståndsmyndigheten avslagit ansökan.

Kammarrätten i Stockholm fastställde i dom 1997-07-03 (nr 4459/97) länsrättens beslut att avslå överklagande från en restaurang som fick avslag på ansökan om serveringstillstånd med hänvisning till överetablering i det aktuella området. Polismyndigheten hade avstyrkt bolagets ansökan med motiveringen att det geografiska område där restaurangen var belägen innehöll fyra restauranger inom högst fem minuters gångväg, vilka samtliga hade fullständiga rättigheter och dans. I detta mycket begränsade område fanns dessutom ett antal mindre restauranger med alkoholrättigheter om än med kortare serveringstid. Inom fem minuters avstånd kunde man nå ytterligare ett antal restauranger och pubar med serveringstillstånd. Med hänsyn härtill var risken för överetablering uppenbar. En sådan överetablering leder i sin tur ofta till ordningsstörningar i större eller mindre omfattning, enligt polismyndigheten. Det aktuella området var dessutom redan vid ansökningstillfället överrepresenterat vad gällde gatuvåld med bl.a. misshandel och personrån.

Kammarrätten i Jönköping fastställde i dom 1997-06-25 (nr 1728/97) länsrättens avslag på överklagande om serveringstillstånd i Filmstaden, som är ett s.k. biografpalats med några biosalonger. Kommunen avslög ansökan med motiveringen att Filmstaden var det mest ungdomspräglade kvarter som fanns i kommunen och att det fanns risk för att alkoholpolitiska olägenheter skulle kunna uppstå om alkoholserving tilläts i dessa lokaler. Kommunen hänvisade också till sitt alkoholpolitiska program om att serveringstillstånd ej bör meddelas till lokaler i utpräglade ungdomsmiljöer.

Kammarrätten i Göteborg fastställde i dom 1998-03-18 (nr 7632/97) länsrättens bifall till överklagande om att få serveringstillstånd i en badanläggning. Kommunen hade avslagit ansökan med hänvisning till sitt alkoholpolitiska program om att alkohol inte skall serveras i ungdomsmiljöer. Länsrätten förde ett resonemang bl.a. om det vistades många ungdomar i badanläggningen och fann att tillräckliga skäl att vägra tillstånd på den av kommunen åberopade grunden inte kunde anses föreligga.

Kammarrätten i Jönköping ändrade i dom 1998-06-24 (nr 920/98) länsrättens bifall till överklagande om serveringstillstånd vid Visfestivalen i Västervik. Kommunen befarade att alkoholpolitiska olägenheter skulle kunna uppstå om ett öltält tilläts servera starköl utanför

festivalområdet och meddelade avslag. Med hänsyn till målets stora uppmärksamhet inhämtade kammarrätten yttrande från Alkoholinspektionen som bl.a. anförde följande.

”För förverkligandet av (alkohol-)politiken på lokalt plan ligger ett stort ansvar på kommunerna inom olika verksamhetsfält. När det gäller servering av alkoholdrycker har kommunerna givits det fulla ansvaret att pröva tillståndsansökningar och utöva tillsyn. Tillståndshanteringen styrs av alkohollagens regler. Till sin karaktär är den en förprovning för att förebygga alkoholpolitiska olägenheter om de kan befaras. ---

I alkoholpolitiska program kan kommunen precisera vilka allmänna kriterier som den avser att tillämpa vid bedömningen av om en servering kan orsaka alkoholpolitiska olägenheter. En individuell provning måste dock alltid ske mot bakgrund av en alkoholpolitisk helhetsbedömning. Skälen för bedömningen måste preciseras i beslutet. Alkoholagstiftningen är i första hand en social skyddslagstiftning. Om alkoholpolitiska hänsyn ställs mot företagsekonomiska eller näringspolitiska skall de alkoholpolitiska hänsynen ha företräde (prop. 1994/95:89 s. 62, s.105-106).

Av handlingarna framgår att Västerviks kommun har, i december 1995, antagit ett alkoholpolitiskt program. I programmet finns bl. a. riktlinjer för serveringstillstånd. Sålunda anges att "ett evenemang som huvudsakligen vänder sig till en ungdomlig publik under 20 år eller ett evenemang oavsett vilken publik det vänder sig till, där det kan antas att många ungdomar i dess närhet är i rörelse, skall ej erhålla serveringstillstånd".

Det saken gäller är ett tillfälligt serveringsställe, utanför det område där visfestivalen skall avhållas. Västerviks kommun har antagit ett alkoholpolitiskt program och i detta bl. a. klart angivit att serveringstillstånd inte skall medges där det kan antas att många ungdomar i dess närhet är i rörelse.

Även om visfestivalen inte vänder sig till en i huvudsak ungdomlig publik så finns det inte skäl att ifrågasätta kommunens bedömning att många ungdomar kommer att vistas i området under de aktuella dagarna. Det spelar därvid lag mindre roll varifrån ungdomarna kan tänkas komma. Kommunen har, såvitt framgår av handlingarna, bedömt att serveringsbehovet tillgodosetts inom festivalområdet. ---

Vid ansökningar om stadigvarande servering skall polismyndighetens uppfattning bl.a. om ordningsläget för platsen för den tänkta serveringen alltid inhämtas (alkohollagen 7 kap. 14 §). Vid ansökningar om tillfällig servering finns inte motsvarande bestämmelse. Om en kommun ändå väljer att rådfråga polismyndigheten vid sådana ansökningar är det enligt Alkoholinspektionens uppfattning naturligt att även lägga stor vikt vid polismyndighetens åsikt. Av handlingarna framgår att

polismyndigheten avgivit yttrande och däri bedömt att det sökta tillståndet kan medföra en ökning av brottslighet och ordningsstörningar varför man avstyrkt ansökan. ---

Alkoholinspektionen anser att stor vikt bör fästas vid kommunens, i det alkoholpolitiska programmet offentliggjorda, viljeyttring. I ärendet finns inte skäl att ifrågasätta att det kommer att vistas många ungdomar i området under de aktuella dagarna. Alkoholinspektionen anser vidare att det genom de skäl polismyndigheten framfört, är tillräckligt visat att den tänkta serveringen kan medföra risk för att alkoholpolitiska olägenheter kan uppstå. Förutsättningarna i 7 kap. 9 § alkohollagen är således uppfyllda och kommunens beslut bör därför bestå.”

Kammarrätten i Sundsvall upphävde i dom 1999-01-11 (nr 2527/97) länsrättens beslut att undanröja Borlänge kommuns återkallelse av serveringstillståndet för en restaurang som vid tre tillfällen hade brutit mot bestämmelserna i alkohollagen. I domen anges att vid de förnyade inspektioner som kommunen nu hade hunnit göra var det fortfarande lika eländigt och "att vad bolaget anfört inte kan anses ge vid handen att tidigare påtalade brister i ordnings- och nykterhetsförhållanden inte längre föreligger". På grund av detta återkallades tillståndet.

Länsrätten i Jämtlands län avslog i dom 1998-03-10 (nr 1058/97) överklagande från en restaurang invid en skidbacke i Duved som inte fick servera, förutom starköl och vin, även spritdrycker. Kommunen hade i sin utredning motiverat avslaget med det olämpliga i att servera spritdrycker i en skidbacke med hänsyn till ungdomar och säkerhet.

4.8.5 Alkoholutredningens enkät

Utredningens enkät till ett urval av landets kommuner angående tillämpningen av vissa bestämmelser i alkohollagen redovisas i sin helhet i bilaga 4. I enkäten framkom att 80 procent av kommunerna har antagit alkoholpolitiska program och definierat de alkoholpolitiska olägenheter som man bedömer i den egna kommunen utgöra ett hinder för alkoholservering. Dessa uppgifter har också bekräftats i Alkoholinspektionens enkäter och i de årliga länsrapporterna. Vad har då kommunerna angivit som alkoholpolitiska olägenheter? De tre största kategorierna var:

1. Polis/Oordning. Om polisen avstyrker ansökan på grund av ordnings- eller säkerhetsskäl, eller om ett geografiskt område är särskilt brottsbelastat.

2. Miljö/Närboende. Om miljöförvaltningen/motsvarande avstyrker ansökan på grund av konstaterade eller befarade störningar för närboende, eller om sådana störningar är kända på annat sätt.

3. Skola/Ungdom. Närhet till skola, ungdomsgård/liknande eller verksamhet som huvudsakligen är inriktad på alkoholserving till ungdom.

På fjärde plats kom idrottsanläggningar av olika slag, vilket i regel uttrycktes i det alkoholpolitiska programmet med att idrott och alkohol inte hör ihop. En del kommuner hade också angivit ett definierat geografiskt område i kommunen som olämpligt för alkoholserving.

De kommuner, som framförde synpunkter angående programmen och olägenheterna, önskade ett förtydligande av begreppet alkoholpolitisk olägenhet samt ett ökat lagstöd för de alkoholpolitiska programmen. De flesta kommuner, vilket även har framkommit vid olika kommunsammankomster och seminarier, har dock lärt sig hur man kan använda 7 kap. 9 § för att få hållbara (avslags)beslut och för att få genomslag för kommunens alkoholpolitik.

4.8.6 Överväganden

Kommunernas alkoholpolitiska program inom serveringsområdet innehåller huvudsakligen riktlinjer för bedömning av ansökningar om serveringstillstånd, avgifter för ansökningar och tillsyn, de alkoholpolitiska olägenheterna — dvs. en precisering av vad kommunen anser utgöra hinder för att få serveringstillstånd — samt hur tillsynen över serveringsställena är organiserad. Programmen täcker således ett betydligt vidare område än de alkoholpolitiska olägenheterna. I programmen kan en presumtiv sökande av serveringstillstånd vanligen läsa sig till hur man ansöker om tillstånd, vad det kostar, hur lång tid det tar och i fall det finns några särskilt uttalade hinder. I Alkoholinspektionens kommunenkät 1998 ansågs det alkoholpolitiska programmet ha haft störst betydelse vid ärendehantering och i beslutsprocessen och mindre betydelse vid domstolsbehandlingen av överklagade avslagsbeslut.

I kommentaren till 7 kap. 9 § i propositionen till alkohollagen (s. 105 f) nämns att den tidigare s.k. behovsprövningen har ersatts med att kommunen i stället skall bedöma riskerna för eventuella alkoholpolitiska olägenheter. Det framhålls att polismyndighetens och miljöförvaltningens yttranden skall tillmätas stor vikt vid tillståndsprövningen. Angående programmen anges att kommunerna *kan* i t.ex. alkoholpolitiska program precisera vilka allmänna kriterier kommunen avser att tillämpa vid bedömningen av om en serving kan orsaka

alkoholpolitiska olägenheter. En individuell prövning måste dock alltid ske med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Av författningskommentaren framgår tydligt att det aldrig har varit meningen att de alkoholpolitiska programmen eller kommunens allmänna bedömning av när alkoholservering kan leda till alkoholpolitisk olägenhet skall vara bindande vid t.ex. en överprövning i domstol. Tanken var snarare att programmen skulle vara vägledande och delvis tjäna som upplysning för eventuella sökande. Det kommunala vetot och behovsprövningen skall således inte kunna återinföras bakvägen genom de alkoholpolitiska programmen. Emellertid har uppenbarligen vissa skrivningar i propositionen och uttalanden i samband med riksdagsbehandlingen invagat vissa kommuner i den föreställningen att det alkoholpolitiska programmet inte får ifrågasättas.

Det har visat sig att de alkoholpolitiska programmen inte har fått den ställning vid domstolsbehandling av överklagade avslagsbeslut som många hoppats på. Genom utvecklingen av rättspraxis kan man dock dra slutsatser om programmets och olägenheternas betydelse vid domstolsprövningar och om hur kommunen bör hantera beslut med hänvisning till 7 kap. 9 §.

Allmänt kan således sägas att det inte duger att enbart hänvisa till det alkoholpolitiska programmet. Genom en analys av det enskilda fallet mot bakgrund av kommunens alkoholpolitiska program ökar utsikterna att beslutet håller vid en överprövning. När det gäller frågor om ordning och säkerhet, brottsbelastat område eller risk för överetablering är det vidare av största betydelse att ha stöd av polismyndighetens yttrande. Vid befördad störningsrisk i samband med en restaurangetablering är miljöförvaltningens/motsvarande yttrande viktigt. Beslutet bör vidare motiveras utförligt, med angivande av de konkreta omständigheter som talar mot ett bifall till ansökningsen.

Alkoholutredningen har övervägt om kommunernas alkoholpolitiska program eventuellt behöver ges ett starkare lagstöd för att bättre hålla vid domstolsprövning av överklagade beslut. Utredningen menar dock att rättspraxis visar att kommunerna har goda möjligheter att kunna stoppa oönskade etableringar. Emellertid måste man i sådana ärenden argumentera såväl utifrån det alkoholpolitiska programmet som avseende förutsättningarna i det enskilda fallet. Det är också viktigt att samordna synen på reglerna för alkoholservering med framför allt polismyndigheten på orten men även med miljöförvaltningen/motsvarande, samt ha i minnet att en av alkohollagens grundpelare är skyddet för ungdomen. Utredningen anser att skrivningarna i propositionen till alkohollagen är tillräckligt starka och fortfarande äger giltighet. Dessutom fortsätter rättspraxis att utvecklas och det finns mycket lärdom att hämta därigenom.

En annan fråga gäller begreppet alkoholpolitisk olägenhet, som av många kommuner anses som alltför diffust och svårtolkat. Detta kan vara en av förklaringarna till att förhållandevis få avslagsbeslut med hänvisning till 7 kap. 9 § har tagits av kommunerna. (I utredningens enkät uppgavs kommunerna totalt ha tagit 39 sådana beslut, varav en kommun stod för drygt en tredjedel. Som jämförelse kan nämnas att enbart i Stockholms kommun tas över 2 000 beslut/år enligt alkohollagen.) Utredningen finner dock att tillräcklig vägledning kan hämtas genom rättspraxis samt Alkoholinspektionens allmänna råd. Den fortsatta rättsutvecklingen kommer att ge ytterligare underlag för dessa bedömningar.

Sammanfattningsvis finner utredningen inte skäl att föreslå några ändringar av alkohollagens regler angående alkoholpolitiska olägenheter.

5 Folköl

Utredningens förslag: Rätt att bedriva detaljhandel med folköl kopplas till ett tydligare matvarukrav genom att bestämmelser införs om dels att godkännandet av livsmedelslokalen skall gälla för stadigvarande hantering av egentliga matvaror, dels att sådana skall säljas i betydande omfattning. Den som bedriver detaljhandel med eller servering av folköl skall vara skyldig att utöva särskild tillsyn över försäljningen. För denna egentillsyn skall finnas ett för verksamheten lämpligt egentillsynsprogram. Rätten till ölservering i samband med ambulering korv- och glassförsäljning o.dyl. avskaffas. Möjligheten att meddela förbud mot fortsatt försäljning av folköl utökas från sex till tolv månader vid upprepad eller allvarlig försummelse. Olovligt innehav i straffbestämmelserna utökas från att omfatta spritdrycker, vin och starköl till att omfatta även folköl.

5.1 Begreppet folköl, m.m.

Enligt alkohollagens definition är *öl* en jäst, odestillerad dryck som är framställd med torkat eller rostat malt som huvudsakligt extraktgivande ämne och vars alkoholhalt överstiger 2,25 men inte 3,5 volymprocent. (1 kap. 6 § andra stycket.) I stället för *öl* är det också korrekt att använda termerna pilsner och öl klass II, men ibland används ordet öl även för lättöl, mellanöl och starköl, dvs. som ett samlingsnamn för all sorts öl. Den numera vanligaste benämningen för öl inom det nämnda alkoholprocentsintervallet är emellertid *folköl* och för att undvika missförstånd använder vi här huvudsakligen detta ord.

I praktiken finns det två olika sorters folköl; dels sådant som innehåller 2,8 volymprocent alkohol och dels sådant som innehåller 3,5 volymprocent alkohol. Den övre gränsen är det starkaste ett öl får vara för att få säljas i detaljhandeln. Öl med högre alkoholstyrka och upp till ca 4,5 volymprocent alkohol brukar benämnas mellanöl, men enligt alkohollagens definition är allt öl över 3,5 volymprocent starköl, och får endast säljas på Systembolaget eller serveras på restauranger med serveringstillstånd. Enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt skall skatt betalas för öl som överstiger 0,5 volymprocent alkohol, men för öl

med en alkoholhalt om högst 2,8 volymprocent är skatten bestämd till 0 kronor. Av skatteskäl produceras därför ett öl med just denna alkoholhalt. Därutöver tas skatt ut med 1,47 kronor per volymprocent och liter. För 3,5-ölet betyder detta ungefär fem kronor i alkoholskatt. P.g.a. skatten kostar 3,5-ölet ungefär dubbelt så mycket som 2,8-ölet i butiken. Folkölet är den volymmässigt största ölsorten med en lika stor försäljningsvolym som lättöl och starköl tillsammans. Omräknat till 100 procent alkohol står folkölsförsäljningen för en lika stor andel av den totala registrerade alkoholförsäljningen som all servering av spritdrycker, vin och starköl på restaurangerna.

Genom en enkel matematisk formel kan man räkna ut hur mycket sprit olika sorters öl innehåller. Till exempel:

- 50 cl 2,25-öl (lättöl) innehåller 2,8 cl 40-procentig sprit
- 50 cl 2,8-öl (folköl) innehåller 3,5 cl 40-procentig sprit
- 50 cl 3,5-öl (folköl) innehåller 4,4 cl 40-procentig sprit
- 50 cl 4,5-öl ("mellanöl") innehåller 5,6 cl 40-procentig sprit
- 50 cl 5,6-öl (starköl) innehåller 7 cl 40-procentig sprit

Här bör tilläggas att när det gäller lättöl anges den högsta tillåtna alkoholhalten för att det skall få kallas lättöl. Det förekommer dock lättöl som är betydligt svagare. Däremot överensstämmer folkölets alkoholstyrka i regel med vad som anges. Som framgår av dessa räkneexempel är det inte så stor skillnad i alkoholmängd mellan 2,8- respektive 3,5-ölet. Den som dricker fyra burkar 3,5-öl konsumerar därmed 17,5 centiliter 40-procentig sprit. Samma alkoholmängd med 2,8-öl uppnås med fem burkar. Generellt gäller dock att berusningseffekten inte är lika stor för alkoholdrycker med låg alkoholhalt och ett relativt stort vatteninnehåll som för motsvarande mängd sprit.

5.2 Kort historik

5.2.1 Äldre tider

Ända fram till början av 1700-talet var öl den i särklass vanligaste alkoholdrycken i Sverige. Forna tiders öl höll en alkoholhalt som motsvarar det nutida folkölets och vid festligheter konsumerades mycket stora mängder. Det finns exempelvis uppgifter om konsumtion av över 14 liter öl per person från de årliga festmiddagarna i Stockholms rådhus på 1400-talet. I takt med brännvinets ökade

popularitet på 1700-talet avtog ölkonsumtionen successivt för att vid 1800-talets mitt nästan helt upphöra. Den svenska spritkonsumtionen blev snabbt oerhört omfattande och enligt vissa källor beräknades den årliga spritkonsumtionen kring 1850 till ca 46 liter brännvin per invånare. I början av 1900-talet ökade ölkonsumtionen igen och nu var det framför allt fråga om starköl.

Nykterhetsrörelsen tillsammans med andra folkrörelser och arbetsgivare inom industrin tvingade så småningom fram en alltmer restriktiv alkoholpolitik för att komma till rätta med, framför allt, brännvinsmissbruket. Som ett led i att försöka förändra svenska folkets dryckesvanor föreslogs av 1911 års rusdrycksförsäljningskommitté att man skulle göra en svagare öl (pilsnerdricka) mer lättillgänglig än övriga alkoholdrycker. Försäljning av starkare alkoholdrycker fick endast säljas i lokala Systembolag medan öl med en alkoholhalt på upp till 3,6 volymprocent fick säljas i livsmedelsbutiker. År 1923 förbjöds dessutom starkölet i en strävan att stärka den alkoholsvagate pilsnern. Förbudet gällde ända fram till motbokens avskaffande år 1955. I samband därmed inleddes en medveten prispolitik och informationskampanjer för att styra över det fortfarande helt dominerande brännvinsdrickandet mot alkoholsvagate alternativ som vin och öl.

5.2.2 Mellanölet

I början av 1960-talet hade pilsnerdrickandet minskat kraftigt till förmån för det nu tillåtna starkölet. För att motverka denna utveckling introducerades år 1965 ett nytt slags öl (klass II B), som snabbt kom att benämnas mellanöl, vilket fick säljas i livsmedelsbutikerna. Grundtanken var fortfarande att få svenskarna att föredra alkoholsvagate drycker framför brännvinet. Mellanölet blev snabbt mycket populärt, framför allt bland ungdomen. Undersökningar visade att ungdomar gjorde alkoholdebut i betydligt yngre år än förut och att de tidigt skaffade sig regelbundna alkoholvanor. År 1972 infördes en åldersgräns på 18 år för köp av mellanöl, men detta fick endast marginell effekt. Alkoholpolitiska utredningen (APU) konstaterade att kontrollen av åldersgränsen var högst bristfällig och ungdomar långt ner i åldrarna fortsatte att berusa sig på mellanöl. År 1977 avskaffades därför mellanölet i livsmedelshandeln och fick fortsättningsvis endast säljas av Systembolaget. Begreppet pilsner återinfördes dock inte utan mellanölet ersattes i stället i livsmedelshandeln med ett nytt öl; folkölet.

5.2.3 Lagen om handel med drycker

I den tidigare lagstiftningen var försäljning (partihandel, detaljhandel och servering) av folköl tillståndspliktig. Enligt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) var det länsstyrelserna som var ansvariga för tillståndsprövning och tillsyn.

De viktigaste förutsättningarna för att få tillstånd till detaljhandel med öl var att lokalen var godkänd för livsmedelshantering och att försäljningen till minst 50 procent omfattade matvaror i ett någorlunda brett sortiment. Femtioprocentsregeln var dock inte lagstadgad, utan var en vägledning i lagtillämpningen från Socialstyrelsen. Den som ville bedriva detaljhandel med öl skulle vanligen inlämna registreringsbevis och godkännande från miljöförvaltningen/motsvarande enligt livsmedelslagens och livsmedelsförordningens bestämmelser tillsammans med ansökan om tillstånd. Länsstyrelsen kontrollerade sedan sökandens vandel hos polismyndigheten. Remissförfarande till kommunen behövdes inte och någon annan form av "behovsprövning" eller alkoholpolitisk bedömning fick inte göras. Kontroll av förutsättningarna för tillstånd gjordes, i förekommande fall, endast vid tillståndsprövningen. Någon uppföljning av t.ex. matvaruförsäljningen eller sökandens vandel skedde praktiskt taget aldrig. Tillsyn skedde i regel endast på förekommen anledning, dvs. när klagomål angående olägenheter hade inlämnats till länsstyrelsen.

Vid ansökningar om tillstånd för partihandel med öl skulle sökanden visa att han hade dispositionsrätt till lokal och lager. Därutöver kontrollerades sökandens vandel hos polismyndigheten.

Prövning av ansökningar om servering av öl följde i stort sett samma regler som gällde i LHD för starkare drycker, om än med något lägre krav vad gällde sökandens branschvana och lokalens matutbud. Även här skulle lokalen vara godkänd av miljöförvaltningen för livsmedelshantering enligt bestämmelserna i livsmedelslagen och livsmedelsförordningen. Ansökan skickades på remiss till kommunen för yttrande. Vanligen skötte kommunens alkoholhandläggare/motsvarande kontrollen med miljöförvaltningen. Länsstyrelsen prövade sökandens vandel i sedvanlig ordning i samverkan med kronofogden och polismyndigheten.

År 1991 uppgick antalet tillstånd för detaljhandel med öl till 12 985 stycken. Partihandelstillstånden uppgick till 315 stycken och det fanns 5 498 tillstånd till ölservering. Någon senare, mer tillförlitlig, statistik finns veterligen inte. Samtliga siffror bygger på länsstyrelsernas rapportering. Eftersom det inte förekom någon tillsyn och uppföljning av tillstånden från länsstyrelsernas sida uppdaterades inte registren i takt med att butiker och serveringar av olika anledningar slutade med

försäljning av öl. Med anledning av detta finns det en stor osäkerhet i dessa uppgifter. Det enda man med någorlunda säkerhet kan säga är att antalet öltillstånd inte kan ha varit fler än vad som angivits ovan.

5.2.4 Alkoholpolitiska kommissionen

Mot bakgrund av Sveriges närmande till Europa genom förestående EES-avtal och eventuellt medlemskap i EG tillkallade regeringen år 1991 en parlamentarisk kommission för att utvärdera den dittillsvarande alkoholpolitiken. I direktiven nämndes också att onödiga regler på alkoholområdet skulle utmönstras. Vad som avsågs med detta var i första hand vissa serverings- och försäljningsbestämmelser i LHD.

Det fanns sedan länge ett missnöje hos länsstyrelsernas handläggare att en förhållandevis stor del av arbetstiden användes till rena formaliteter i samband med folkölsansökningar. Enligt uppskattningar uppgick handläggningen av ansökningar om tillstånd till försäljning av öl till 10 procent av länsstyrelsernas arbete med LHD. Det hände nästan aldrig att en ansökan om öltillstånd avslogs om lokalen var godkänd som livsmedelslokal. De begränsade tillsynsresurserna hos länsstyrelser, kommuner och polismyndigheter användes nästan uteslutande för kontroll av serveringar med tillstånd att servera starkare drycker än folköl. På grund av den bristfälliga tillsynen var antalet administrativa ingripanden gentemot öltillstånden mycket fåtaliga. Meningen med tillståndsplikten för handel med och servering av folköl ifrågasattes från flera håll.

Alkoholpolitiska kommissionen konstaterade att det viktigaste kriteriet för att få tillstånd till detaljhandel med eller servering av öl var att lokalen var godkänd som livsmedelslokal enligt livsmedelslagen och att försäljning/servering av matvaror samtidigt bedrevs i lokalen. Kommissionen föreslog att om dessa förutsättningar var för handen skulle innehavaren få sälja eller servera öl utan att först vara tvungen att ansöka om detta. Åldersgränsen på 18 år skulle fortfarande gälla.

Folkölsförsäljningen var redan under LHD-tiden spridd till t.ex. bensinstationer och kvällsöppna närlivsbutiker. Det var knappast förenat med några större svårigheter att hitta inköpsställen. Utvecklingen gick också mot att allt fler och fler tillstånd utfärdades. Genom att kommunerna samtidigt föreslogs ta över tillståndsgivningen för servering av spritdrycker, vin och starköl antog kommissionen att det skulle finnas förutsättningar för en totalt sett bättre kontroll av ölhanteringen i den nya lagstiftningen. För att ge kommunerna en möjlighet att ingripa mot uppenbara missförhållanden föreslogs

införande av en bestämmelse om att genom en administrativ sanktion kunna förbjuda fortsatt försäljning av folköl.

5.3 Gällande bestämmelser

Alkohollagen innehåller en rad bestämmelser som reglerar försäljning av folköl. Av definitionerna i 1 kap. 3 och 6 §§ framgår att öl (folköl) räknas som alkoholdryck. Alla bestämmelser om alkoholdrycker i alkohollagen gäller därmed även folköl. Vilka åldersgränser m.m. för inköp av alkoholdrycker som gäller stadgas i 3 kap. 8 §:

Vid detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får varor inte säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Motsvarande gäller vid detaljhandel med öl och servering av alkoholdrycker i fråga om den som inte har fyllt 18 år.

Alkoholdrycker får inte lämnas ut till den som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel.

Alkoholdrycker får inte lämnas ut om det finns särskild anledning anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon.

Den som lämnar ut alkoholdrycker skall förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i första stycket.

En 18 års åldersgräns gäller således både vid detaljhandel med och vid servering av folköl och ”den som lämnar ut”, t.ex. expediten i butiken, skall kontrollera åldern. Av tredje stycket framgår att den som säljer folköl också skall vara uppmärksam på förekomsten av ”langning”, dvs. att drycken kan lämnas över till någon som t.ex. inte har fyllt 18 år.

Tillståndsplikten för detaljhandel med och servering av folköl har ersatts med en automatisk rätt att bedriva dessa former av ölförsäljning under vissa lagreglerade förutsättningar. I 5 kap. 6 § regleras förutsättningarna för detaljhandel med öl:

Detaljhandel med öl är, med de inskränkningar som föreskrivs i denna lag, tillåten under villkor att verksamheten bedrivs i en lokal som är godkänd som livsmedelslokal enligt bestämmelser vilka meddelats med stöd av 22 § tredje stycket livsmedelslagen (1971:511) samt att försäljning av matvaror bedrivs i lokalen. Utan hinder av vad nu sagts får detaljhandel med öl bedrivas av detaljhandelsbolaget samt av tillverkare av öl eller lättdrycker.

För servering av öl finns en motsvarande formulering i 6 kap. 1 §:

Servering av spritdrycker, vin och starköl får ske endast om tillstånd har meddelats (serveringstillstånd).

Servering av öl är, med de inskränkningar som föreskrivs i denna lag, tillåten under villkor att verksamheten bedrivs i en lokal som är godkänd som livsmedelslokal enligt bestämmelser vilka meddelats med stöd av 22 § tredje stycket livsmedelslagen (1971:511) samt att servering av mat samtidigt bedrivs i lokalen.

Utan hinder av vad som föreskrivs i andra stycket får öl serveras av den som enligt 23 § nämnda lag har meddelats särskilt tillstånd att yrkesmässigt hantera livsmedel samt av den som har meddelats serveringstillstånd.

De viktigaste förutsättningarna för rätt till försäljning av folköl är således att försäljningen bedrivs i en lokal som är godkänd som livsmedelslokal och att försäljning av matvaror eller servering av mat bedrivs i lokalen.

Tillståndsplikten för partihandel med öl avskaffades vid alkoholagens ikraftträdande och har inte ersatts med någon annan bestämmelse.

Några försäljningstider för detaljhandel med öl finns inte angivna i lagen, men när det gäller tider för servering finns bestämmelser i 6 kap. 4 §:

Om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat får servering av öl påbörjas tidigast klockan 07.00 och servering av andra alkoholdrycker tidigast klockan 11.00. Om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat skall servering av alkoholdrycker avslutas senast klockan 01.00. Vad nu sagts gäller inte för hotellrum med minibar.

Serveringsställe skall vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång.

Möjlighet till administrativt ingripande stadgas i 7 kap. 21 § som har följande lydelse:

Föranleder detaljhandel med eller servering av öl olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller följs inte bestämmelserna i denna lag, får kommunen förbjuda den som bedriver försäljningen att fortsätta verksamheten eller, om förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd, meddela honom varning.

Ett förbud enligt första stycket kan inskränkas till att gälla för vissa närmare angivna tider eller under vissa närmare angivna omständig-

heter. Förbud gäller i sex månader, räknat från det att den som bedriver försäljningen fått del av beslutet.

Den kommun där försäljningsstället är beläget beslutar om ingripande enligt denna paragraf. Saknas fast försäljningsställe beslutar den kommun som avses i 12 § andra stycket.

Denna förbudsmöjlighet riktar sig endast till dem som enligt 5 kap. 6 § eller 6 kap. 1 § har rätt att sälja öl. (En butik som t.ex. inte är godkänd som livsmedelslokal eller på annat sätt inte uppfyller alkohollagens krav för ölförsäljning omfattas alltså inte av denna paragraf.)

Utöver kommunens möjlighet att besluta om förbud mot fortsatt försäljning innehåller alkohollagen även straffsanktionerade bestämmelser i kapitel 10. Den som säljer folköl utan att de lagliga förutsättningarna i 5 kap. 6 § eller 6 kap. 1 § föreligger kan straffas enligt bestämmelserna i 10 kap. 2 §:

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. säljer alkoholdrycker utan tillstånd eller, om tillstånd inte behövs, utan rätt enligt denna lag
2. serverar spritdrycker, vin eller starköl som har anskaffats på annat sätt än som sägs i 6 kap. 5 §, döms för olovlig försäljning av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år.

Den som har rätt att sälja folköl, men säljer till underåriga utan att förvissa sig om att kunden har uppnått 18 års ålder eller bryter mot försäljningsförbud kan straffas enligt 10 kap. 7 §:

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller utlämnar alkoholdrycker i strid med 3 kap. 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, eller vid partihandel underlåter att på sätt som föreskrivs i 4 kap. 7 § första stycket förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller inköpa varan, döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

För olovlig dryckeshantering döms också den som försäljer öl i strid med förbud som meddelats enligt 7 kap. 21 § eller tillåter alkoholförtäring i strid med 6 kap. 9 §.

Ansvarsbestämmelsen för "langning" i 10 kap. 6 § omfattar även folköl:

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar alkoholdrycker åt annan i strid med 3 kap. 9 § döms för olovligt anskaffande av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år.

I kapitel 8 regleras förutsättningarna för tillsynen över efterlevnaden av alkohollagens bestämmelser. I 1 § sägs att "kommunen och polismyndigheten utövar (också) tillsyn över servering av och detaljhandel med öl". I författningskommentaren förtydligas att den löpande tillsynen i första hand ankommer på kommunerna, medan polismyndigheternas tillsyn "i huvudsak begränsas till de observationer myndigheterna gör i samband med ingripanden och kontroller i och kring serveringsställen".

I 8 kap. 6 § regleras tillsynsmyndigheternas befogenheter avseende kontrollen av hantering med öl:

En tillsynsmyndighet har rätt att av den som bedriver servering av eller detaljhandel med öl på anfordran få upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten har också rätt att få tillträde till rörelsens lokaler för att kunna utöva sin tillsyn.

Denna bestämmelse gäller dock endast i förhållande till dem som har rätt att bedriva ölförsäljning enligt 5 kap. 6 § eller 6 kap. 1 §.

Enligt 8 kap. 7 § skall polismyndigheten på begäran lämna det biträde som behövs vid tillsynen över ölförsäljningen.

5.4 Erfarenheter efter fem år med gällande ordning

5.4.1 Folkölskonsumtionen

I Alkoholinspektionens utvärdering av kommunaliseringen av serveringsärenden 1995–1997 (Alkoholinspektionen 1998:2) berördes även tillsynen över detaljhandeln med folköl. Inledningsvis konstaterades att försäljningen av folköl år 1997 uppgick till 19 procent av den totala registrerade försäljningen av alkoholdrycker (omräknat till 100 procent alkohol) i Sverige. Enligt Svenska Bryggareföreningens statistik för år

1998 var fördelningen mellan detaljhandel och servering 99 respektive 1 procent. För många mindre butiker står folkölsförsäljningen för en betydande del av intäkterna. Mellan åren 1989 och 1998 har ölkonsumtionen bland ungdomar (skolelever i åldern 15–16 år) ökat med 20 procent bland pojkarna och med 50 procent bland flickorna. Ölkonsumtionen har gått längre ner i åldrarna. Detta är en utveckling som har skett under hela 1990-talet och något direkt samband med de nya reglerna för ölförsäljning i alkohollagen fr.o.m. år 1995 kan inte utläsas av denna statistik. Däremot kan man utläsa att folkölskonsumtionen bland ungdomar varit konstant sedan 1995 medan konsumtionen av andra alkoholhaltiga drycker ökat.

I nedanstående tabell redovisas den genomsnittliga totala årskonsumtionen mätt i liter alkohol 100 procent bland elever i årskurs 9 efter dryckestyp och kön för åren 1989–1998. (Källa: Centralförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysning, CAN.)

ÅR	FOLKÖL		TOTALT	
	Pojkar	Flickor	Pojkar	Flickor
1989	0,9	0,4	2,7	1,5
1990	1,0	0,4	3,0	1,8
1991	1,0	0,4	3,2	1,6
1992	1,1	0,3	3,3	1,6
1993	1,1	0,5	3,2	1,7
1994	1,3	0,6	3,3	1,8
1995	1,2	0,7	3,0	1,9
1996	1,2	0,6	3,0	1,7
1997	1,2	0,6	3,2	2,0
1998	1,2	0,6	3,8	2,4

Vad gäller årskonsumtionen för övriga alkoholdrycker kan nämnas att andelen spritdrycker (omräknat till 100 % alkohol) är endast något mindre än folkölet, starköl ytterligare något mindre andel och vin mycket liten andel. Folkölet är den vanligaste av alkoholdryckerna i denna åldersgrupp (15–16 år.) Enligt uppgifter från CAN har den genomsnittliga konsumtionen av folköl varit större i åldersgruppen 16–19 år än för åldersgruppen 20–24 år under hela 1990-talet. (Konsumtionen 3,8 liter 100 % alkohol för pojkar i årskurs 9 år 1998 i tabellen ovan kan jämföras med den officiella statistiken för samma år avseende den registrerade totala konsumtionen per invånare 15 år och däröver, nämligen 5,8 liter.)

5.4.2 18-årsgränsen

Den bristfälliga ålderskontrollen vid ölförsäljningen är väl känd. Ungdomens Nykterhetsförbund (UNF) påpekade redan år 1992 att ålderskontrollen i butikerna inte fungerade. Bl.a. genomförde UNF en ölköpskontroll i oktober samma år, där ungdomar i åldrarna 11–17 år, varav de flesta var mellan 13 och 15 år, skickades till olika butiker över hela landet för att köpa folköl. Totalt genomfördes 319 försök. Vid 200 tillfällen fick ungdomarna inhandla öl. Vid flera av dessa tillfällen var ungdomarna under 14 år. Det var huvudsakligen vanliga livsmedelsaffärer som besöktes. Under år 1996 genomförde Sveriges Livsmedels-handlareförbund en utbildningsinsats bland medlemsföretagen för att förbättra ålderskontrollen vid försäljningen av öl. För att mäta effekterna av utbildningsinsatsen gjordes undersökningar angående ålderskontrollen såväl före som efter genomförd utbildning. Vid dessa undersökningar fick ungdomar under 18 år försöka inhandla folköl i ett slumpmässigt urval av livsmedelsbutiker. Antalet köp som kunde genomföras av ungdomar under 18 år sjönk från 56 till 40 procent efter genomförd utbildning. Det visade sig emellertid att 20 procent av 14-åringarna och 35 procent av 15-åringarna kunde köpa folköl trots genomförd utbildningsinsats. UNF har fortsatt med sina ölköpskontroller med liknande resultat. De flesta av dessa kontroller har skett utanför direkta storstadsområden, men i januari 2000 genomfördes en stor inköpskontroll i Stockholm. Totalt omfattades 177 butiker och i 137 av dessa fick ungdomar mellan 14 och 17 år köpa folköl utan några som helst problem.

I Stockholm har det s.k. STAD-projektet (STockholm förebygger Alkohol- och Drogproblem) genomfört en folkölskampanj åren 1998 – 2000. I kampanjen har utförts sammanlagt 300 inköpskontroller i en av Stockholms större stadsdelar fördelat på de tre åren. Inköpen utfördes av ungdomar som var 18 år, men som samtliga såg betydligt yngre ut. Den första kontrollen, år 1998, utfördes utan föregående information till butikerna om alkohollagens bestämmelser. Innan kontrollen år 1999 fick samtliga butiker besök av polis och socialtjänstemän och inför kontrollen år 2000 fick butikerna en detaljerad rapport om utfallet av föregående års kontroller. Utfallet av inköpskontrollerna blev år 1998 att ungdomarna fick inhandla folköl vid 66 procent av försöken, år 1999 73 procent och år 2000 44 procent. Vid samtliga tillfällen utfördes motsvarande kontroller i en annan stadsdel som inte ingick i folkölskampanjen, dvs. ett statistiskt kontrollområde. I denna stadsdel blev utfallet år 1998 60 procent, år 1999 86 procent och år 2000 44 procent. En av de intressanta iakttagelserna är att det blev samma utfall i stadsdelarna vid inköpskontrollen år 2000. Enligt STAD-projektet

beror detta förmodligen bl.a. på den spridningseffekt som en kampanj av detta slag för med sig.

Folkölsprojektet i Malmö skriver i sin slutrapport angående 18-årsgränsen (februari 2000).

En annan viktig aspekt som, i dessa sammanhang, lätt glöms bort är att det finns inga tillförlitliga undersökningar vad gäller handelns skötsel av 18-årsgränsen. Det är ett brott att sälja öl till underåriga. Av det följer att t.ex. forskare kan inte låta underåriga få "testa" kontrollen av åldersgränserna, eftersom det vore att begå brott. Med andra ord får vi förlita oss på undersökningar som görs av UNF och tidningar, eller på undersökningar som görs med personer som fyllt 18 år. Detta är helt otillfredsställande. Vi har i dagsläget inte en enda objektiv och konstruktiv rapport som faktiskt kan beskriva hur läget egentligen är.

Alla ungdomar under 18 år som dricker folköl har emellertid inte inhandlat ölet själva. Uppgifter om den s.k. langningen är visserligen lika osäkra som tillförlitligheten av inköpskontrollerna. Enligt CAN:s drogvanundersökning år 1998 uppgav ungdomar under 18 år att det var ungefär dubbelt så vanligt att äldre kamrater och syskon köpte folköl åt dem, som att de själva gjorde det. Andra anskaffningsvägar som angavs var föräldrar och andra vuxna (också det ungefär dubbelt så vanligt som egna inköp.) I Malmös drogvanundersökning år 1997 uppgav däremot eleverna i årskurs 9 att det var vanligare att de köpte ölen själva, men att langning också var vanligt förekommande. Enligt eleverna bestod langningen i inte mindre än 10 procent av fallen av att deras föräldrar hade köpt folkölen åt dem. I en undersökning om folkölsvanor hos elever i Uppsala län år 1998 uppgav eleverna att det var ungefär 1,5 gånger så vanligt att "äldre kompisar" handlade åt dem som att de köpte ölen själva. En slutsats man kanske kan dra av dessa undersökningar är att det endast är en mindre del av det folköl som ungdomar under 18 år på olika sätt har kommit över som består av egna inköp i butik.

5.4.3 Tillsynen

För att kartlägga öltillsynens utveckling genomförde Alkoholinspektionen enkätundersökningar hos länsstyrelserna och i ett urval av landets kommuner åren 1996 och 1998. Av undersökningarna framgick att den kommunala tillsynen över detaljhandelsförsäljningen år 1996 genomfördes endast sporadiskt och att den främsta anledningen till att tillsynsbesök överhuvudtaget gjordes var att kommunen nåtts av

klagomål om att bestämmelserna för försäljning inte efterlevdes. I 1998 års enkät framgick att öltillsynen hade ökat i ungefär en tredjedel av kommunerna. I över hälften av kommunerna hade det dock inte skett någon förändring i tillsynens omfattning sedan föregående enkät. I de resterande kommunerna hade omfattningen av tillsynen till och med minskat. Detta uppgavs i huvudsak bero på att det inte fanns resurser för denna verksamhet.

I svaren på Alkoholutredningens enkät till ett urval av landets kommuner angående tillämpningen av vissa bestämmelser i alkoholagen (bilaga 4) framförs från många kommuner att man inte bedriver någon folkölstillsyn därför att det inte finns några resurser till detta. Så är det framför allt i de större kommunerna. Kommuner med upp till 20 butiker som säljer folköl har dock sällan några problem med ölförsäljningen. Eftersom det strider mot kommunallagens bestämmelser att använda tillsynsavgifterna från serveringsställen med tillstånd att servera spritdrycker, vin och starköl till folkölstillsynen har några större kommuner valt att bedriva folkölstillsyn i tillfällig projektform. I Stockholm, Malmö och Uppsala har dessa medel nu förbrukats och kommunens särskilda tillsyn över folkölsförsäljningen har upphört eller är på väg att läggas ner.

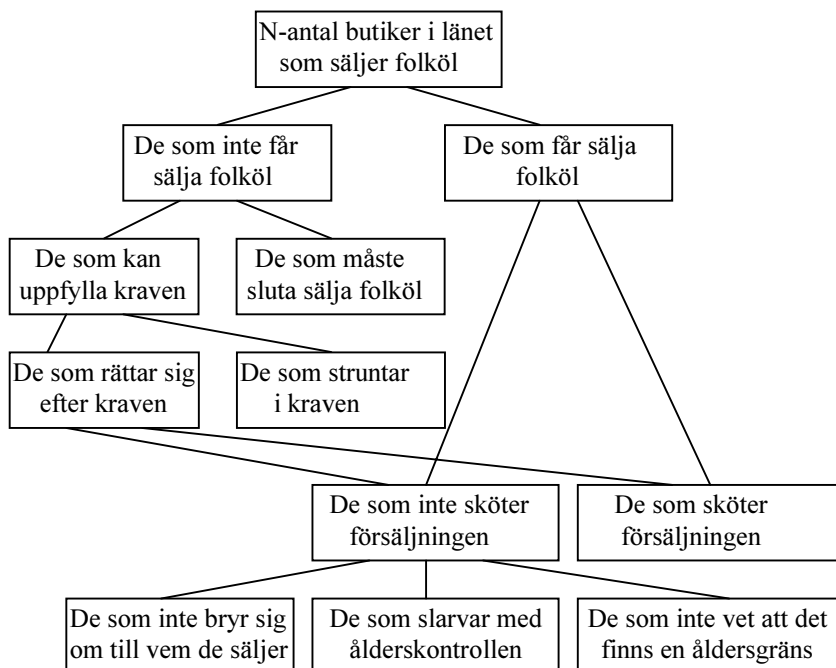
Beträffande innebörden av begreppet tillsyn anförde Statskontoret i sin rapport Samordning mot droger, 1998:22, s 21: "Tillsyn är som förvaltningsmässigt begrepp oklart och inkluderar ibland funktioner som rådgivning, information, kontroll, uppföljning och utvärdering. I detta sammanhang avses med tillsyn åtgärder som innebär kontroll av att lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter efterlevs (s.k. laglighetstillsyn)." Vad gäller tillsyn av butiker som säljer folköl torde dock i praktiken tyngdpunkten ligga på rådgivning och information. I detta sammanhang finns ett JO-uttalande (1996-12-11, dnr 3553-1996) som ytterligare belyser svårigheterna med folkölstillsynen.

Utan ett provokationsmoment — officiellt eller inte — synes det hart när omöjligt att komma åt överträdelser av 18-årsgränsen. Det är orimligt att tro att polismyndigheten skulle ha möjlighet av avsätta tillräckliga spaningsresurser för att ertappa en handlare på bar gärning; ej ens om kommunen har fått signaler om att någon viss handlare säljer till omyndiga synes ett sådant scenario som sannolikt.

Det är med andra ord ingen självklarhet hur tillsyn på folkölsområdet bör bedrivas. I Alkoholutredningens enkät framgår att den vanligaste formen av tillsynsarbete är att socialsekreterare, fältassistenter eller liknande genomför informationsbesök hos butiker som säljer folköl. Den av Statskontoret benämnda laglighetstillsynen är, som har framgått

ovan, betydligt svårare. Projektledaren för folkölsprojektet i Stockholm har dock lyckats bygga upp ett fruktbart samarbete med samtliga närpolisområden i Stockholm. Detta har lett till att ett flertal ingripanden har kunnat ske såväl av kommunen som av polismyndigheten.

I Uppsala har sedan våren 1998 länsprojektet "Folköl på fullaste allvar" bedrivits med statsbidrag. För att grafiskt åskådliggöra de vanligaste problemen med folkölsförsäljning presenterade projektledaren i Uppsala följande skiss i en delrapport om projektet i juli 1999.



Olika handlare kunde efter kartläggning och information/utredning placeras in i de olika rutorna. Det var ytterst få handlare som hamnade i rutorna "De som struntar i kraven" (dvs. kravet om godkänd livsmedelslokal och matvaror) respektive "De som inte bryr sig om till vem de säljer" (dvs. säljer medvetet till underåriga). Detta visar att man enbart med information om vilka regler som gäller kan komma ganska långt. Samma erfarenheter återgavs också i Alkoholutredningens enkät, där det visade sig att nästan alla som sålde folköl utan rätt slutade med försäljningen efter påpekande.

Enligt uppgifter från Alkoholinspektionen utnyttjade kommunerna möjligheten att besluta om förbud mot fortsatt ölförsäljning enligt 7 kap. 21 § alkohollagen i 14 fall år 1997 och i likaledes 14 fall år 1998.

Meddelade varningar enligt samma paragraf var 19 respektive 21 stycken. I nästan samtliga fall handlade det om att butiker hade sålt folköl till underåriga. På detta område finns av naturliga skäl inte någon omfattande domstolspraxis men 21 av dessa beslut (18 förbud och 3 varningar) har överklagats till länsrätt, som i 12 fall ej ändrade kommunens beslut och i 3 fall ändrade förbud till varning. (I kammarrätt ändrades ytterligare 2 förbud till varning medan 2 förbud och 1 varning ej ändrades.)

UNF inlämnade till Stockholms stad ca 140 anmälningar mot butiker som hade sålt folköl till underåriga vid inköpskontrollen i januari 2000 (se föregående avsnitt). Socialtjänstförvaltningen ansåg emellertid att beslutsunderlaget för alla dessa, utom i 9 fall, inte räckte för att gå vidare på annat sätt än med information till berörda butiker. I de nio åtgärdsärendena har tre förbud och en varning meddelats samt i övrigt väntas beslut senare under våren 2000.

Samarbetet i tillsynen togs upp av Alkoholinspektionen i en folkölsenkät till länsstyrelser, polismyndigheter och kommuner år 1996. I presentationen av resultatet framhöll inspektionen att någon form av samarbete mellan tillsynsmyndigheterna är nödvändigt för ett framgångsrikt tillsynsarbete. Inspektionen anförde att "även ett organiserat samarbete med andra myndigheter, föreningar och livsmedelshandlarna själva verkar ha en mycket positiv förebyggande effekt. Genom att integrera folkölsproblematiken med det övriga arbetet mot snatteri, skadegörelse och andra ungdomsproblem kan alla berörda parter känna vikten av ett aktivt engagemang."

I sin utvärdering (1998:2) av kommunaliseringen drar Alkoholinspektionen följande slutsatser beträffande hur tillsynen av detaljhandeln med öl bör utformas:

- Kartlägga antalet ölförsäljningsställen i kommunen.
- Kontrollera att försäljningsställena uppfyller grundförutsättningarna för att få sälja öl.
- Informera om vikten av att åldersbestämmelserna efterlevs och att köp ska nekas om det finns misstanke om langning (3 kap. 8 §).

5.4.4 Matvarusortimentet

Alkohollagen innehåller inga bestämmelser som preciserar hur omfattande matvarusortimentet behöver vara för att rätt till försäljning av folköl skall föreligga. I 5 kap. 6 § anges endast att detaljhandel med öl är tillåten om verksamheten bedrivs i en lokal som är godkänd som livsmedelslokal enligt livsmedelslagen samt att försäljning av matvaror

skall bedrivas. Emellertid förekommer det att livsmedelsgodkännandet är förenat med villkor som inskränker rätten att sälja livsmedel. Det är också en väsentlig skillnaden mellan alkohollagens begrepp "matvaror" och livsmedelslagens begrepp "livsmedel". Livsmedelslagens begrepp är mycket mer omfattande och innehåller produkter såsom tuggummi och snus, medan matvaror i alkohollagens mening är ett snävare begrepp som tar sikt på "egentliga" matvaror. En lokal kan dock med stöd av 22 § tredje stycket livsmedelslagen godkännas som livsmedelslokal med så kraftiga begränsningar av försäljningssortimentet att traditionella matvaror inte får säljas. Avsikten i alkohollagen är emellertid inte att godisaffärer skall få rätt att sälja öl.

Alkoholinspektionen har gjort ett försök att förtydliga matvarubegreppet i sin Handbok — SERVERING (1997:3):

Vad matvaror är får anses framgå av tidigare praxis på området eftersom förarbetena till alkohollagen inte talar om att någon förändring varit avsedd.

Detta innebär att det även fortsättningsvis skall vara fråga om egentliga matvaror ur det sedvanliga livsmedelssortimentet. Dit brukar också räknas till exempel pizzor, piroger, smörgåsar och portioner av hämtmat.

Däremot anses inte livsmedel inom den s.k. kiosksortimentet vara matvaror. Det gäller glass, konfektyrer, snacks, lättdrycker, kaffe, te, kakao, frukt, produkter av frukt, honung, kex och liknande.

Sambandet mellan detaljhandel med öl och försäljning av matvaror har behållits i alkohollagen, se prop. sid. 72.

Av förarbetena till lagen framgår vidare att det bedömdes att de nya reglerna skulle kunna innebära att öl kunde komma att säljas i andra sammanhang än tidigare, till exempel i butiker med mer begränsad matvaruhandel. Denna förändring förväntades dock endast bli marginell, jämför prop. sid. 74.

Dessa uttalanden får anses innebära att lagstiftaren inte i någon väsentlig grad avsett att minska kravet på försäljning av matvaror.

För att det skall kunna anses att "*försäljning av matvaror bedrivs*" måste det vara fråga om en *faktisk* försäljning av ett inte alltför smalt sortiment matvaror. Det räcker alltså inte med att en butik lagerhåller någon enstaka matvara.

Alkoholinspektionens förtydligande har även kompletterats av många kommuner i informationsbroschyrer m.m. Emellertid förekommer det att lokaler med kraftigt begränsade godkännanden och med endast enstaka livsmedelsprodukter har betraktats som godkända för detalj-

handel med folköl. Åtminstone har en tingsrätt och överåklagaren i Stockholm gjort denna tolkning i olika ärenden.

5.4.5 Ölförsäljning utan rätt enligt alkohollagen

En företeelse som antas ha ökat sedan LHD-tiden är den olagliga ölförsäljningen, dvs. butiker som säljer folköl utan att ha rätt till det. Sådan försäljning var lättare att upptäcka förut, då man kunde kontrollera om handlaren i fråga hade tillstånd eller inte. I dag är den legala ölförsäljningen inte registrerad någonstans (utom av några enstaka mindre kommuner). Förteckningar över godkända livsmedelslokaler är exempelvis inte till någon stor hjälp. Därav framgår inte vilket matvarusortiment som eventuellt finns i lokalen. Gamla godkända livsmedelslokaler avregistreras heller inte med någon automatik. Av detta följer att den illegala folkölsförsäljningen inte går att upptäcka utan att kommunen gör en närmare undersökning. Försöker kommunen tillämpa tillträdesrätten i 8 kap. 6 § gentemot en handlare som förnekar att han säljer folköl, så kan denne vägra tillträde till lokalutrymmen och bokföring, eftersom tillträdesrätten endast gäller gentemot dem som har rätt att bedriva ölförsäljning. För myndighetstillträde krävs i dessa fall att åklagare beslutar om husrannsakan. Kommunen har heller ingen möjlighet att meddela förbud enligt 7 kap. 21 §, eftersom försäljningen redan från början är olaglig. Vidare har flera polisiära beslag av folköl från godisbutiker och liknande upphävts av åklagare p.g.a. av att "olovligt innehav av alkoholdrycker" i 10 kap. 5 § inte omfattar öl. Dessutom tolkas matkravet mycket olika av åklagare och domstolar, vilket flera fall i bl.a. Stockholm och Uppsala har visat.

5.4.6 Antalet butiker

Utvecklingen av antalet försäljningsställen efter det att tillståndsplikten avskaffades är mycket svår att beräkna. I såväl Alkoholinspektionens som Alkoholutredningens enkäter i ämnet uppges i svaren från kommunerna att det har skett "en liten ökning". I inspektionens enkät år 1998 uppgavs att det fanns ca 12 500 lagliga detaljhandelsställen och i enkäten från år 1996 uppgavs antalet serveringsställen till ca 8 300. I inspektionens alkoholstatistik för år 1998, beräknad på uppgifter från länsstyrelserna, uppgår antalet butiker som säljer folköl till ca 14 000 stycken, vilket överensstämmer med Alkoholutredningens enkät till ett urval av landets kommuner. (Se bilaga 4.) Dessa siffror är, framför allt

avseende serveringen, dock synnerligen osäkra och bygger endast på uppskattningar. Angående uppgiften från år 1998 skall också tilläggas att det sannolikt i siffrorna fanns ett relativt stort antal "olagliga" butiker. Genom att studera utvecklingen för den totala registrerade försäljningen av folköl kan man dock dra den slutsatsen att någon dramatisk ökning av antalet försäljningsställen knappast kan ha skett. Enligt statistik från Svenska Bryggareföreningen har folkölsförsäljningen varierat mellan 245 miljoner liter år 1990 och 242 miljoner liter år 1998. Variationerna mellan åren däremellan är mycket små.

5.5 Livsmedelstillsynen

Riktlinjer för livsmedelstillsyn anges i livsmedelslagen (1971:511) och livsmedelsförordningen (1971:807). Livsmedelsverket ger sedan ut detaljerade föreskrifter i Livsmedelsverkets författningssamling (SLV FS). Tillsynsmyndigheter är Livsmedelsverket, länsstyrelsen samt en kommunal nämnd, oftast miljö- och hälsoskyddsnämnden. Den direkta livsmedelstillsynen sker av kommunen. Offentlig livsmedelstillsyn skall innefatta både hygien och "redlighet". Om tillsynsmyndigheten upptäcker att ett företag bryter mot livsmedelslagen är myndigheten skyldig att anmäla brottet. Livsmedelstillsynen består av:

- godkännande av livsmedelslokal
- inspektion av verksamheten
- granskning av företagens egentillsyn
- provtagning
- undersökning
- information och rådgivning

Tillsynsmyndigheten har rätt att få komma in i en livsmedelslokal för att inspektera, undersöka eller ta prover. Företaget måste lämna ut de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. En viktig del av livsmedelstillsynen är kontrollen av företagets egenkontrollprogram. Alla livsmedelshalterande företag måste kontrollera den egna verksamheten genom obligatorisk egentillsyn. Egentillsynen betraktas som en del av den offentliga kontrollen och livsmedelsföretagen är skyldiga att själva utarbeta och lämna förslag till egentillsynsprogram. De kommunala miljöförvaltningarna fastställer därefter dessa program för de verksamheter som bedrivs i livsmedelslokaler. I den allmänna livsmedelstillsynen ingår sedan kontroll av att egentillsynen fungerar i enlighet med programmet.

Industrier, butiker, serveringar m.m. som hanterar livsmedel måste betala en årlig tillsynsavgift. Avgifterna, som är fastställda av Livsmedelsverket, skall täcka kommunens kostnad för ritningsgranskning, godkännande, avisering, tillsyn, provtagning m.m. Kommunen skall betala 15 procent av avgiften till Livsmedelsverket för deras övergripande verksamhet. Det finns fyra olika avgiftskategorier:

- Industriell tillverkning och beredning
- Parti- och detaljhandel
- Storhushåll
- Vattenverk

Avgiftens storlek bestäms dels av antalet sysselsatta årsarbetskrafter, dels av anläggningens omsättning. De för folkölsfrågorna intressanta kategorierna är parti- och detaljhandeln samt storhushållen, dit restauranger och serveringar räknas. Avgiftsuttaget är indelat i fyra klasser enligt följande:

Årsarbetskrafter:	< 4	4-10	11-30	>30	
Parti- och detaljhandel	1 500	3 000	6 000	9 000	kr/år
Storhushåll	750	3 500	7 000	9 000	kr/år

Företag som sysselsätter högst två årsarbetskrafter slipper avgift eller får nedsatt avgift om tillsynsmyndigheten bedömer att behovet av tillsyn är ringa.

Om ett företag bryter mot livsmedelslagens bestämmelser kan kommunen utfärda förbud och/eller föreläggande med vite.

Kommunerna har också ansvar för miljö- och hälsoskydd enligt miljöbalken. Vanligen är det samma nämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnden, som handlägger dessa frågor. En av arbetsuppgifterna på detta område är att förebygga uppkomsten av bullerstörningar till skydd för närboende till industrier, serveringar m.m. Det finns en tillsynsverksamhet även här, dock utan någon avgiftsfinansiering. Anläggningar som t.ex. har för höga ljudnivåer kan föreläggas vite. Ofta är det samma objekt som tillsynas av olika tjänstemän för olika syften.

I de flesta kommuner sker folkölstillsynen av socialnämnden/motsvarande. Några kommuner, t.ex. Helsingborg och Tyresö, har i stället valt att lägga ansvaret för öltillsynen på miljö- och hälsoskyddsnämnden/motsvarande för att uppnå vissa samordningsvinster. Emellertid täcker inte avgifterna för livsmedelstillsynen den ökade arbetsinsats som måste göras enligt alkohollagens bestämmelser. Det finns inte heller laglig möjlighet att utnyttja avgiftsuttag enligt en viss lag, såsom

här livsmedelslagen, för att täcka kostnader som hänför sig till andra kommunala ansvarsområden.

5.6 Överväganden och förslag

Det kan ifrågasättas om folkölet åtnjuter den alkoholpolitiska respekt som är motiverad. Många betraktar folkölet som en ganska oskyldig företeelse, som inte bör kringgärdas med onödiga restriktioner. Folköl är en dryck som mycket få vuxna personer har problem med. När mellanölet togs bort från livsmedelsbutikerna och ersattes med folkölet betraktades detta som ”ofarligt” i jämförelse med mellanölet. Det är därmed lätt att bagatellisera de problem som faktiskt finns med folkölsförsäljningen. Detta kan delvis förklara den bristfälliga ålderskontrollen.

I detta sammanhang bör dock erinras om att det endast är en mindre del av underårigas konsumtion av folköl som kommer från egna inköp i butiker. Langningen av folköl torde stå för en betydligt större andel.

Det har i olika sammanhang gjorts gällande att sedan alkohollagen trädde i kraft problemen med otillåten försäljning av folköl ökat och att missbruk av folköl blivit alltmer utbrett bland ungdomar. Detta har satts i samband med såväl de nya reglerna som kommunernas svårigheter att utöva en effektiv tillsyn över folkölsförsäljningen. Det finns mot denna bakgrund anledning att erinra om att antalet försäljningsställen av folköl, inbegripet sådana som egentligen inte har rätt att sälja folköl, knappast har ökat i någon mera dramatisk omfattning (se ovan, avsnitt 5.4.6). Att missbruk av folköl gått allt längre ned i åldrarna finns det däremot belägg för, och detta framstår som det centrala problemet när det gäller reglerna för folköl.

Samtidigt måste konstateras att folkölskonsumtionen hos ungdomar har ökat fram till 1995 och därefter stått stilla medan konsumtionen av andra alkoholdrycker ökat och att det inte går att urskilja något samband med de regelförändringar som alkohollagen inneburit. Redan före de nya reglernas ikraftträdande var det lätt att hitta inköpsställen för folköl som inte uppfyllde lagens krav. Detta tyder enligt Alkoholutredningens mening på att problemet med ungdomars missbruk av folköl måste ses i ett vidare perspektiv och att det inte är alldeles självklart att skärpta regler för folköl på något drastiskt sätt kommer att ändra utvecklingen. I vart fall synes det uppenbart att det krävs åtgärder på fler områden än enbart alkoholområdet. Utredningen har ingen möjlighet att inom ramen för sitt uppdrag ta upp behovet av åtgärder på t.ex. socialtjänstområdet, men vill framhålla önskvärheten av att detta sker i annat sammanhang. Alkoholutredningen vill emellertid varna för

en allmän övertro på att ökad detaljreglering och uppbyggnad av en byråkrati för kontroll av folköl ensamt kan lösa ett samhällsproblem av detta komplicerade slag.

Det faktaunderlag som utredningen kunnat inhämta ger inte anledning att ifrågasätta den allmänna utgångspunkten att kontrollen av folkölsförsäljningen bör kunna ske i enklare former än vad som gäller i fråga om starkare alkoholdrycker. Vad som bör eftersträvas är alltså främst åtgärder som kan bidra till att underlätta och effektivisera den nuvarande kontrollen. En första fråga är om avgränsningen av rätten att sälja folköl kan göras klarare och eventuellt inskränkas. Denna fråga tar utredningen upp i närmast följande avsnitt. De ändringar som i övrigt bör övervägas i alkohollagstiftningen bör framstå som rimliga och förståeliga med hänsyn till såväl åtgärdernas effekt som de olägenheter och kostnader som de kan medföra.

Avgränsning av rätten till försäljning

När det gäller försäljning av öl i allmän handel har det alltid funnits en koppling till samtidig försäljning av matvaror. Tanken har varit att ölförsäljning skall vara ett komplement till matvaruförsäljning. I nuvarande lagstiftning är förutsättningarna för rätt till detaljhandel med öl angiven i 5 kap. 6 § (se ovan). Grundvillkoren är begreppen godkänd livsmedelslokal och försäljning av matvaror. I de allra flesta fall är det inget problem med vad detta betyder, men begreppen är inte helt entydiga. Det visar sig att lokaler, som visserligen är godkända som livsmedelslokal, dock under villkor att försäljning endast får förekomma av konfektyrer och liknande, kan uppfattas som godkänd livsmedelslokal i alkohollagens bemärkelse. Detta kunde kanske avhjälpas med den i lagtexten följande formuleringen om att försäljning av matvaror samtidigt måste bedrivas. Emellertid har även begreppet matvaror tolkats mycket generöst av såväl åklagarmyndigheter som domstolar. Det har då inte hjälpt att Alkoholinspektionen och många kommuner har försökt förtydliga vad som menas med ett matvarusortiment i alkohollagens mening.

När saken ställs på sin spets räcker det uppenbarligen inte med dagens något vaga formuleringar i lagen för att ingripa mot vissa typer av "illegal" folkölsförsäljning. Det finns exempel på butiker, som enligt kommunens bedömning inte uppfyller kraven för rätt till detaljhandel med öl, och som kommunen därför inte kan tillgripa någon sanktion mot, men där polis och åklagare gör en annan bedömning avseende deras rätt att sälja folköl.

Stockholms stad har i en hemställan till regeringen föreslagit en ändring av 5 kap. 6 § för att bättre klargöra begreppen godkänd livsmedelslokal och försäljning av matvaror. En möjlighet att skärpa matvarukravet skulle enligt Alkoholutredningen kunna vara att godkännandet angående livsmedelslokalen skall gälla för stadigvarande hantering av egentliga matvaror. Vidare bör stadgas att sådana matvaror skall säljas i betydande omfattning. Med dessa tillägg gör man skillnad mellan riktig mat och det s.k. kiosksortimentet bestående av konfektyrer, snacks, glass, läsk, etc. Formuleringen att egentliga matvaror skall säljas i betydande omfattning gallrar bort de detaljister som inte faktiskt bedriver verklig matvaruförsäljning.

Vad gäller servering av folköl finns ett undantag från bestämmelsen om lokalgodkännande och matservering i 6 kap. 1 §. Det är det tredje stycket med formuleringen att "öl får serveras av den som enligt 23 § nämnda lag har meddelats särskilt tillstånd att yrkesmässigt hantera livsmedel". Denna formulering tillkom bl.a. för att det skall vara möjligt att tillfälligt kunna servera folköl i samband med festivaler o.dyl. De nämnda tillstånden enligt 23 § livsmedelslagen är kopplade till 16 § livsmedelsförordningen och ges exempelvis till försäljare av varm korv eller glass. Detta medför laglig rätt att sälja folköl utan några som helst krav på vare sig lokal eller matvarusortiment. I Malmö har undantaget skapat problem i arbetet med butiker som inte har tillräckligt många matvaror. Butiksinnehavarna kan inte förstå logiken i att de bryter mot lagen, men inte korvförsäljaren utanför butiken, trots att butikerna i flera fall har ett betydligt bredare matvarusortiment. Alkoholutredningen, som erinrar om att utredningen också föreslår inskränkningar i möjligheten att få tillfälligt serveringstillstånd för servering till allmänheten (avsnitt 4.3.4), föreslår att det aktuella undantaget i 6 kap. 1 § utgår.

Hushåll och mindre personalutrymmen på företag är undantagna från bestämmelserna om godkännanden enligt livsmedelslagen vilket bl.a. medför att folköl inte får serveras i sådana lokaler utom i de fall serveringstillstånd föreligger. Denna reglering har ifrågasatts. Enligt utredningens mening finns dock skäl att hålla fast vid kopplingen mellan alkohollagen och livsmedelslagens bestämmelser om livsmedelslokal. Utredningen vill dessutom erinra om förslaget (i avsnitt 4.3.4, s. 199 f) om att servering av alkoholdrycker (dvs. även folköl) får ske utan krav om godkänd livsmedelslokal om serveringen anordnas i privat regi utan vinstintresse m.m.

Undantaget i 5 kap. 6 § för tillverkare av lättdrycker att få bedriva detaljhandel med folköl utan någon koppling till matvaror bör utgå.

Egentillsyn

Tillsynen över detaljhandelns folkölsförsäljning skiljer sig markant från tillsynen över alkoholverringen. Eftersom serveringen skall ske i en ”insynad” serveringslokal under en bestämd serveringstid är det ganska givet var och när tillsynsverksamhet skall bedrivas. Vad som skall kontrolleras är också klart; servering till underåriga, ordning och nykterhet etc. De alkoholpolitiska olägenheter som restaurangtillsynen skall komma tillrätta med finns på serveringsställena och i deras omedelbara närhet. Så förhåller det sig inte med de problem som folkölsförsäljningen kan medföra. Oordning och onykterhet i livsmedelsbutiker som säljer folköl är ett nästan okänt begrepp. Detta beror givetvis på att det inhandlade folkölet konsumeras någon annans än inne i butiken. Inköpet kan inträffa när som helst under butikens öppettid, som ofta uppgår till 10-12 timmar per dag. Det finns också butiker som har öppet dygnet runt. Köpet är över på någon minut. Det säger sig självt att det inte går att övervaka folkölsförsäljningen annat än stickprovsvis, och att endast en bråkdel av all folkölsförsäljning är möjlig att kontrollera om inte avsevärda resurser tas i anspråk för detta.

Tillsynen bör därför utformas annorlunda än den traditionella restaurangtillsynen. Det ligger nära till hands att jämföra med hur livsmedelstillsynen bedrivs. I de flesta fall torde det också vara samma tillsynsobjekt det handlar om. Någon kontroll av livsmedelshandlingen/folkölsförsäljningen kan inte göras annat än stickprovsvis och med tonvikt på information och rådgivning. I livsmedelstillsynen har företagens egenkontrollprogram stor betydelse för livsmedelshygien. Det handlar om en egen kvalitetssäkring av verksamheten. Programmen innehåller vanligen hur utbildning, personalhygien, rengöring och kontrollmätningar skall utföras och syftar bl.a. till att uppnå en ”redlighet” hos livsmedelsföretagen. Egenkontrollprogrammen fastställs och kontrolleras av kommunens miljöförvaltning/motsvarande.

Det största problemet med folkölsförsäljningen är att det på många håll är alltför lätt för ungdomar under 18 år att komma över folköl. Personalomsättningen i butiker, som bl.a. säljer folköl är mycket hög. Introduktionen av nyanställd personal och tillfälliga vikarier är mycket olika inom branschen. Arbete som expedit i en livsmedelsbutik är ofta det första tillfälliga arbetet för många ungdomar. Det är mycket man måste lära sig om prismärkning och kassahantering m.m. och det är lätt att glömma bort att det finns lagregler om hur folkölsförsäljningen får ske. Det kan också uppstå situationer där det kan vara svårt för den unga expediten att neka andra ungdomar att inhandla folköl. En expedit som säljer folköl till underåriga kan straffas för detta.

De butiker som har rätt att sälja folköl omfattas i regel av skyldighet att utarbeta egenkontrollprogram enligt livsmedelslagstiftningen. Dessa program bör innehålla rutiner för personalutbildning liksom olika former av livsmedelshantering m.m. Alkoholutredningen anser att butiker m.fl. som har rätt att bedriva detaljhandel med eller servering av folköl bör åläggas skyldighet att utöva särskild tillsyn över denna verksamhet samt att utarbeta särskilda egentillsynsprogram härför. Dessa program bör bl.a. innehålla hur personalen skall få information om alkohollagens bestämmelser samt vilka rutiner som skall tillämpas vid försäljning av folköl. Ansvar och formerna för ålderskontrollen bör särskilt behandlas. Programmet kan också ange t.ex. en försäljningsansvarig person, som fyllt 18 år och vars uppgift är att finnas till hands vid eventuella problem med försäljningen av folköl. Kontroll av egentillsynsprogrammen kan samordnas med den kommunala livsmedelstillsynen, men även utföras inom annan kommunal verksamhet.

Det bör framhållas att försummelse i fråga om egentillsynen eller i fråga om utarbetande av egentillsynsprogram bör kunna utgöra grund för förbud mot försäljning av öl enligt 7 kap. 21 §.

Den kommunala tillsynen

Förutom kontroll av egentillsynsprogram bör huvudinriktningen av den kommunala tillsynen över folkölsförsäljningen vara rådgivning och information. Erfarenheter och kunskaper som erhållits vid livsmedelstillsynen bör så långt som möjligt tas till vara. Kommunen kan även ta fram ett informationsmaterial om alkohollagens bestämmelser, där det tydligt framgår vilka krav som gäller för rätt att sälja folköl och vilka skyldigheter som följer med denna rättighet. Informationen bör även innehålla en objektiv beskrivning av de skadeverkningar som kan uppkomma hos ungdomar vid felaktig folkölskonsumtion. Det har visat sig, bl.a. i Alkoholutredningens enkät, att de allra flesta butiksinnehavare vill följa gällande regler och slutar med otillåten ölförsäljning om de upplyses om att de inte har laglig rätt att sälja folköl.

Alkoholutredningen erinrar om vad Alkoholinspektionen anfört om utformningen av tillsynen över detaljhandeln (se avsnitt 4.4.3 Tillsynen). Till detta kan enligt utredningens mening läggas följande punkter.

- Utarbetande av informationsmaterial och exempel på egentillsynsprogram, gärna i samarbete med livsmedelsbranschen och bryggerinäringen.

- Samarbete med andra myndigheter, främst polisen, och med livsmedelshandeln.
- Kontinuerlig uppföljning och utvärdering av effekterna av tillsynsinsatserna.

Ett återkommande svar från kommuner varför öltillsynen är eftersatt är att det saknas resurser för att kunna genomföra densamma. I de flesta kommuner, som bedriver någon form av tillsyn, sker det genom fältassistenter eller liknande personal som en bisyssla till deras egentliga arbetsuppgifter. I några större kommuner driver man s.k. folkölsprojekt med projektmedel från Folkhälsoinstitutet eller från annat håll eller genom tillfälliga anslag. Att arbetet med folköl sker just i projektförhållanden beror på att i den hårt ansträngda kommunala ekonomin har man inte lyckats avsätta skattemedel för någon regelbunden verksamhet. Tillsynen över restauranger med servering av spritdrycker, vin och starköl kan kommunerna finansiera genom att ta ut tillsynsavgifter från restaurangbranschen enligt alkohollagens 7 kap. 13 §. Någon motsvarande möjlighet till avgiftsuttag finns inte när det gäller folkölstillsynen.

I Alkoholutredningens enkät till landets kommuner framgår det att problemen med ungdomars folkölskonsumtion och bristande tillsynsresurser är störst i de större kommunerna. I de mindre kommunerna är tillsynen oftast informell och man har nästan aldrig konstaterat försäljning till underåriga. Någon illegal ölförsäljning förekommer inte heller. I de större kommunerna är det vanligare med såväl försäljning till underåriga som illegal försäljning. Tillsyn förekommer oftast inte, eller består av en begränsad engångsinsats. I Stockholm, Malmö och Uppsala bedrivs tillfälliga folkölsprojekt vilka samtliga har lagts ned eller är på väg att läggas ned. Många kommuner anger att folkölstillsynen är eftersatt på grund av bristande resurser. Flera av dessa har via Svenska Kommunförbundet hemställt hos regeringen om införande av tillsynsavgifter för folkölstillsyn i alkohollagen. Även Stockholms stad har gjort en framställan till Socialdepartementet i detta ärende.

Ett av flera problem för kommunerna med folkölsförsäljningen är att man inte vet vilka butiker som har rätt att sälja folköl utan att först genomföra en kartläggning. I större kommuner kan detta vara ett omfattande arbete. Det räcker inte med att ta reda på vilka butiker som är godkända som livsmedelslokaler i kommunen; dels därför att lokaler kan ha gamla godkännanden som inte längre gäller, dels därför att ingen ölförsäljning bedrivs i lokalerna. Därför måste i regel samtliga godkända livsmedelslokaler besökas för en närmare kontroll. De flesta större kommuner har inte kommit så långt. Det finns dock inga belägg

för att de som säljer folköl utan laglig rätt oftare skulle bryta mot åldersgränsen än de "lagliga" butikerna. Däremot är de svårare att ingripa mot när det väl inträffar. Bestämmelserna om tillsyn och förbud i alkohollagen riktar sig endast mot dem som uppfyller kraven i 5 kap. 6 §. Precis som när det gäller illegala spritklubbar är den olagliga ölförsäljningen en fråga för polis och åklagare, där kommunen endast kan bistå med vissa uppgifter.

I debatten framförs ibland att tillståndsplikten för folköl bör återinföras. Som skäl anförs oftast problemen med butikernas bristande ålderskontroll, men också att butikerna då kan registreras så att kommunen kan hålla reda på var den lagliga ölförsäljningen bedrivs. I vad mån ålderskontrollen skulle förbättras om tillståndsplikten återinförs kan diskuteras. Det finns, som ovan framgån (avsnitt 4.4) inget belägg för att åldersgränsen respekterades bättre under LHD-tiden. Ett återinförande av tillståndsplikten riskerar att i detta avseende, efter en tid, visa sig vara ett slag i luften. Det leder däremot till ökad kommunal byråkrati och ökade kostnader för livsmedelshandeln.

Ett förslag som också framförts är att man bör ålägga partihandlarna en skyldighet att kontrollera att en butik har rätt att sälja öl. Detta är dock svårt av flera skäl. En svårighet består i att alkohollagen inte innehåller någon reglering av partihandel med folköl. Det finns därför inga tillförlitliga uppgifter om vilka som partihandlar med öl. Inte heller finns möjlighet att tillgripa administrativa sanktioner mot sådana handlare. En skyldighet av angivet slag skulle därför behöva straffsanktioneras. Detta finner utredningen inte rimligt, särskilt som partihandlarna skulle ha minst lika stora svårigheter som kommunen att kontrollera vilka butiker som faktiskt uppfyller kraven för att sälja öl. Härtill kommer de uppenbara svårigheterna att övervaka efterlevnaden av en sådan bestämmelse. Enligt utredningens mening är detta därför inte en framkomlig väg.

En annan möjlighet är att införa en anmälningsplikt för ölförsäljning i alkohollagen. Lagtekniskt skulle en sådan regel kunna utformas så att den som har en godkänd livsmedelslokal och bedriver försäljning av matvaror t.ex. en gång per år måste anmäla till kommunen att han har för avsikt att detaljhandla med eller servera folköl. Anmälningsplikten skulle göra det möjligt för kommunen att utan ett omfattande kartläggningsarbete bygga upp ett kommunalt register över försäljare av folköl. Alkoholutredningen ställer sig emellertid tveksam till värdet av att bygga upp ett särskilt sådant register och att hålla detta aktuellt. Likheterna är stora med det tidigare systemet med tillståndskrav för försäljning och servering av öl, tillstånd som knappast kontrollerades alls. Enligt utredningens mening förefaller det mera rimligt att försöka utnyttja de uppgifter som kommunen redan har om godkända

livsmedelslokaler, även om vissa sådana uppgifter självfallet kan bli inaktuella. Detta är dock ett problem vid varje form av register. Ambitionen att ha fullständiga och kompletta register kan dessutom inte ställas lika högt när det gäller verksamhet som är fri för var och en som uppfyller vissa krav som när det gäller tillståndspliktig verksamhet, såsom servering av spritdrycker, vin och starköl. Utredningen vill i det sammanhanget erinra om att utredningens ovan redovisade förslag om snävare avgränsning av vilka butiker som skall ha rätt att sälja folköl torde göra det betydligt lättare för kommunen att identifiera ifrågasvarande butiker. Sålunda behöver inte alla godkända livsmedelslokaler undersökas utan endast sådana som är godkända för stadigvarande hantering av egentliga matvaror. Det är troligt att man i de allra flesta sådana butiker också säljer öl. Utredningen anser alltså inte att det bör införas en särskild anmälningsplikt för detaljhandel med eller servering av folköl.

Utredningen har i det föregående funnit att de som säljer eller serverar folköl bör åläggas att utöva egentillsyn, vilken skall bygga på ett för verksamheten lämpligt egentillsynsprogram. Programmet kan granskas av kommunen och diskuteras med den som svarar för försäljningen eller serveringen. Detta bör enligt utredningens mening underlätta för kommunen att genomföra en tillsyn med den inriktning utredningen ovan förordat samt att ställa krav på kontrollåtgärder bl.a. för att förhindra försäljning till ungdomar och försvåra langning. Det bör erinras om att försummelser i fråga om egentillsynen avses kunna utgöra grund för förbud mot försäljning av öl, vilket ökar kommunens påtryckningsmöjligheter. Tillsynen bör alltså kunna såväl förenklas som effektiviseras.

När det gäller frågan om införande av särskilda tillsynsavgifter för folköl gör utredningen följande överväganden. Kommunal tillsyn finns på många områden, ibland med möjlighet att ta ut tillsynsavgift, ibland inte. När det gäller alkoholområdet hade kommunen redan under LHD-tiden, tillsammans med länsstyrelsen och polismyndigheten, ansvar för tillsyn över försäljning och servering av folköl. Alkohollagen innebar alltså formellt sett ingen förändring för kommunerna i detta avseende. Det förefaller visserligen troligt att svårigheterna att utöva tillsyn på folkölsområdet blivit större sedan den särskilda tillståndsplikten avskaffades och ersattes med vissa i lagen direkt angivna förutsättningar för rätt till folkölsförsäljning. Detta kan tala för att kommunerna bör ges rätt att ta ut en särskild tillsynsavgift. Något direkt belägg för att antalet försäljningsställen skulle ha ökat dramatiskt de senaste åren finns emellertid inte. Folkölsförsäljningen har varit tämligen konstant under 1990-talet. Ungdomars konsumtion av folköl är oroande, men det bör samtidigt noteras att det främst är konsumtionen av starkare

drycker — ett område där tillsynsavgifter tas ut — som ökat de senaste åren. Utredningen erinrar om vad som ovan anförts om att problemen med ungdomars missbruk av folköl måste ses i ett vidare perspektiv och mötas med insatser på flera områden.

Utredningen anser sammanfattningsvis att vad som framkommit inte motiverar en ändring av det ställningstagande regering och riksdag gjorde då alkohollagen antogs 1994. Utredningen är emellertid medveten om att frågan om tillsynsavgifter för folköl också har andra aspekter, inte minst politiska. För det fall man i ett senare skede skulle anse det lämpligt att ändå införa en möjlighet för kommunerna att ta ut sådana avgifter krävs en ändring i alkohollagen. En sådan kan t.ex. utformas på så sätt att följande nya stycke läggs till 8 kap. 6 § :

Kommunen får ta ut avgift för tillsynen av dem som bedriver servering av eller detaljhandel med öl enligt grunder som beslutas av kommunfullmäktige.

Sanktioner

Enligt 7 kap. 21 § får kommunen förbjuda fortsatt försäljning av folköl eller meddela varning om bestämmelserna i alkohollagen inte följs. Flera kommuner har ifrågasatt varför förbudet mot fortsatt försäljning av folköl är fixerat vid sex månader. Vad som framför allt avses är då olägenheter inträffar under evenemang som går att avgränsa i tid, och det inte finns anledning att befara att dessa missförhållanden kommer att bestå efter evenemangets upphörande. Enligt utredningens mening bör det dock inte införas en ordning där olika typer av försummelse vid försäljning eller servering av öl skall vägas noga i tid, med risk för ökat processande och kostnader.

Enligt Alkoholutredningens mening finns däremot skäl att överväga en möjlighet till längre tids förbud vid särskilt allvarliga eller upprepade överträdelser av gällande regler. Detta utgör en kännbar sanktion, vilket kan underlätta för den kommunala tillsynsmyndigheten att få rättelse till stånd. Utredningen föreslår att förbud mot försäljning av folköl i sådana fall skall kunna meddelas för en tid av tolv månader. Även denna tid bör vara fast. Förbud skall alltså bara kunna avse antingen sex eller tolv månader.

S.k. olovligt innehav av alkoholdrycker enligt 10 kap. 5 § omfattar endast spritdrycker, vin och starköl. Detta har lett till att åtminstone ett beslag av folköl, som innehades i uppenbart syfte att olovligt försäljas, lämnades tillbaka till butiksinnehavaren. Åklagaren gjorde då den bedömningen av alkohollagens bestämmelser vad gäller olovlig

folkölsförsäljning att beslag får göras endast av de ölfaskor/-burkar som bevisligen har sålts. Det spelar sedan ingen roll hur stort lager av folköl som finns till försäljning i lokalen. För att underlätta möjligheterna till ingripande i bl.a. dessa fall föreslår Alkoholutredningen att brottet olovligt innehav av alkoholdrycker utvidgas från att omfatta endast spritdrycker, vin och starköl till att gälla alla alkoholdrycker, dvs. även folköl. Förutsättning är, liksom för de starkare alkoholdryckerna, att det kan styrkas att ölet innehas i uppenbart syfte att olovligen säljas.

6 Vissa sanktioner och straffbestämmelser

I november 1995 uppdrog regeringen åt Rikspolisstyrelsen att tillsammans med Alkoholinspektionen, Folkhälsoinstitutet, Läkemedelsverket och Generaltullstyrelsen kartlägga omfattningen av och karaktären på den olovliga sprithantering i landet samt komma med förslag till lämpliga åtgärder för att minska denna hantering. Myndighetsgruppen presenterade i rapporten Svartsprit och ungdomar (Ds 1997:8) omfattningen av den illegala hanteringen av hembränd, insmugglad och olovligt använd teknisk sprit. Rapporten har också kommit att benämnas Svartspritsutredningen. Regeringen har överlämnat rapporten till Alkoholutredningen för närmare överväganden avseende myndighetsgruppens förslag. Utredningen har i delbetänkandet Alkoholpolitikens medel (SOU 1998:156) tagit upp Svartspritsgruppens förslag om att även köp och innehav av hembränt skall vara straffbart. Nu behandlas förslagen om att olovlig sprithantering som särskilt har riktats mot ungdomar skall bedömas som grovt brott samt åtgärder mot försäljning av aktivt kol i uppenbart syfte att användas vid olovlig sprittillverkning. (Svartspritsgruppen har även föreslagit skärpta straff för spritsmuggling. Denna fråga ligger inom ramen för pågående propositionsarbete med ny varusmugglingslag.)

Socialdepartementet har även framfört att Alkoholutredningen bör överväga om det finns behov av ändring i alkohollagen m.h.t. en hovrättsdom angående en person i Stockholm som bjöd ungdomar på sprit i sin bostad.

6.1 Grovt brott

<p><u>Utredningens förslag:</u> Vid bedömningen av om bl.a. olovlig försäljning av sprit eller alkoholdrycker är att anse som grovt brott skall särskilt beaktas om brottet varit inriktat mot ungdomar.</p>
--

6.1.1 Bakgrund

Ett flertal undersökningar på senare tid har visat att förekomsten av smuggelsprit och hembränt är betydande bland ungdomar under 18 år. Svartspritsgruppen ansåg att detta är särskilt oroande mot bakgrund av samhällets strävan att ge barn och ungdomar en så alkoholfri uppväxt som möjligt. I kombination med övriga förslag för att försöka begränsa tillgången på svartsprit ansåg gruppen att statsmakterna tydligare borde markera allvaret i hantering av smuggelsprit och hembränt med ungdomar som kundkrets. Tillverkning eller försäljning av svartsprit som riktar sig till ungdomar borde beaktas som en försvårande omständighet vid bedömning av brottets svårighetsgrad.

Svartspritsgruppen ansåg rent allmänt att de låga påföljderna i alkohollagen i kombination med de mycket stora vinsterna föranleder att kretsen återfallsförbrytare inom området är stor. Tämligen omfattande verksamhet kan bedrivas utan att något längre fängelsestraff döms ut. Ett konkret förslag gällde bedömningen av när brott mot alkohollagens bestämmelser är att anse som grovt. Genom ett tillägg i 10 kap. 3 § skulle, vid sidan av nu gällande kriterier, särskilt beaktas om brottet riktats mot ungdomar eller andra särskilt utsatta grupper.

Svartspritsgruppens förslag har remissbehandlats. De flesta remissinstanser som lämnat synpunkter i frågan om förtydligande av begreppet grovt brott i alkohollagen är positiva till förslaget. Alkoholinspektionen och Rikspolisstyrelsen anser dock att innebörden av tillägget "andra särskilt utsatta grupper" är svår att definiera och att detta därför bör utgå. Riksåklagaren avstyrker förslaget med motiveringen att handel riktad mot ungdomar kan beaktas redan i dag.

6.1.2 Överväganden och förslag

Alkohollagstiftningen är en skyddslagstiftning främst för ungdomen. Detta kommer till uttryck bl.a. genom bestämmelser om åldersgränser för inköp och servering av alkoholdrycker och genom att det är straffbart att anskaffa alkoholdrycker till den som är underårig (s.k. langning). Olovlig försäljning av sprit eller alkoholdrycker till ungdomar är därför en allvarlig företeelse, särskilt om sådan försäljning sker systematiskt. Enligt utredningens mening bör en medveten inriktning mot en ungdomlig kundkrets oftast medföra att brottet anses som grovt. Detta är i och för sig möjligt redan med stöd av gällande bestämmelser. Utredningen anser emellertid att det finns skäl att markera inriktning mot ungdomar som en sådan omständighet som särskilt bör beaktas vid bedömningen av brottets svårighetsgrad. Detta understryker ett av

alkohollagstiftningens viktigaste syften och kan bidra till ökad medvetenhet om vikten av att ingripa kraftfullt mot detta slag av brottslighet.

6.2 Att bjuda underårig på alkoholdryck

Utredningens förslag: Förbudet att överlämna alkoholdrycker till underåriga utökas till att omfatta även att bjuda för förtäring på stället, om detta sker i mer än obetydlig omfattning.

6.2.1 Bakgrund

Frågan har aktualiserats främst p.g.a. den massmediala uppmärksamhet som ägnades åt en rättsprocess mot en person i Stockholm som bjöd ungdomar på sprit i sin bostad. I Södertälje inträffade dessutom under år 1999 att ungdomsgäng bjudit unga flickor på sprit så att de blivit redlösa och sedan haft sexuellt umgänge med dem. Två liknande åtal lades ner för att brott ej kunde styrkas. Vad som särskilt har diskuterats i dessa sammanhang är bestämmelsen i 3 kap. 9 § andra stycket alkohollagen om att förbudet mot att överlämna alkoholdryck till underårig inte gäller "när någon bjuder av en alkoholdryck för förtäring på stället".

Den inledningsvis nämnda hovrättsdomen av den 16 september 1998 (mål nr B 1679/98) handlade om att den tilltalade hade sökt kontakt med ungdomar, företrädesvis pojkar, i 15–16 årsåldern som han sedan haft spritfester med hemma i sin lägenhet. I några fall hade ungdomarna blivit redlost berusade. Det hade också framkommit att han vid dessa tillfällen tillsammans med ungdomarna tittat på pornografiska filmer. Hovrätten ändrade tingsrättens dom och ogillade åtalen om olovligt anskaffande av alkoholdrycker och sexuellt utnyttjande. När det gäller alkoholservingen fann domstolen, trots att det rörde sig om betydande mängder, att brott ej kunde styrkas eftersom "förtäring hade skett på stället". (Beträffande åtalet om sexuellt utnyttjande fann domstolen att ord stod mot ord och att brott ej heller avseende denna åtalspunkt kunde styrkas.)

6.2.2 Aktuella lagbestämmelser

Formuleringen i sista meningen i 3 kap. 9 § alkohollagen "Vad nu sagts gäller inte när någon bjuder av en alkoholdryck för förtäring på stället." infördes i LHD år 1981 och har sedan nästan ordagrant överförts till alkohollagen. I författningskommentaren till denna paragraf anförs följande (prop. 1994/95:89 s. 91).

Paragrafen motsvarar 12 § LHD och tar sikte på s.k. langning. Andra stycket innebär ett förbud mot att som gåva eller lån överlämna de angivna dryckerna till den som inte har fyllt 20 respektive 18 år. Stadgandet innebär inte ett förbud att bjuda på alkohol dvs. låta den unge förtära alkohol. Det är i stället de gåvo- och lånetransaktioner som frånsett avsaknaden av vederlag ligger försäljningen nära, som åsyftas med förbudet. Ett överlämnande av en alkoholdryck för senare förtäring är därför i princip otillåtet.

Bestämmelsen utgör inte hinder för en förälder att vid något tillfälle bjuda sitt underåriga barn av en alkoholdryck. Även i andra situationer bör det vara tillåtet att bjuda unga av en alkoholdryck. Det är dock förenat med svårigheter att i lagtexten exakt avgränsa området för en straffsanktionerad regel som förbjuder tillhandahållande genom gåva eller lån men som gör det tillåtet att bjuda av drycken, jämför 10 kap. 6 §. Gränsdragningssvårigheter torde dock i praktiken kunna undvikas genom att ringa fall av brott mot regeln gjorts straffria, jämför 10 kap. 8 §.

Efter den friande hovrättsdomen i det ovannämnda målet fattade Stockholms stad i stället beslut om förbud med stöd av socialtjänstlagens 27 §, som den enda möjligheten att ingripa. Paragrafen lyder.

När ett barns bästa kräver det, får socialnämnden förbjuda eller begränsa möjligheterna för en person som har sitt hem inom kommunen att i hemmet ta emot andras underåriga barn.

Ett förbud enligt första stycket omfattar inte fall då det med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogat att ett barn tas emot i hemmet.

Beslutet överklagades till länsrätten som i dom den 24 februari 1999 (mål nr Ö 18194-98) fastställde socialnämndens beslut. Domen överklagades därefter till kammarrätten som avslog överklagandet i dom den 24 maj 2000 (mål nr 2225-1999). I domskälen skriver kammarrätten bl.a. att socialnämnden enligt socialtjänstlagen aktivt skall arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och ungdom av alkoholhaltiga drycker samt att bestämmelsen i 27 § socialtjänstlagen

ger socialnämnden möjlighet att förhindra att underåriga vistas i miljöer i vilka de kan komma till skada. Mot denna bakgrund fann domstolen att det inte föreligger hinder mot att tillämpa denna paragraf på förhållandena i det aktuella målet.

Polis och åklagare har framfört att denna bestämmelse emellertid inte ger tillräckliga möjligheter att ingripa mot uppenbara fall av olägenheter i samband med att ungdomar under 18 år bjuds på sprit, eftersom det inte finns stöd för att kontrollera om förbudet efterlevs. I brott mot alkohollagens bestämmelser ingår fängelse, vilket ger polis och åklagare möjlighet till husrannsakan i vissa fall.

6.2.3 Överväganden och förslag

Självklart är det inte meningen att alkohollagen skall tillåta att förbudet mot att överlämna alkoholdrycker till ungdomar kringgås genom att ungdomar i stället bjuds på stora mängder alkohol ”för förtäring på stället”. Bestämmelsen i 3 kap. 9 § har mot den bakgrunden fått en olycklig utformning och bör enligt utredningens mening skärpas upp. Ett totalt förbud skulle emellertid skjuta långt över målet. Det skulle t.ex. bli förbjudet att servera nattvardsvin till unga, att bjuda unga deltagare på champagne vid en bröllopsfest och man skulle inte få låta sina barn långt upp i tonåren få smaka på ett glas vin till maten.

Alkoholutredningen föreslår därför att förbudet mot att lämna alkoholdrycker till underåriga skall omfatta även fallet då någon bjuder för förtäring på stället, dock endast om detta sker i *mer än obetydlig omfattning*. Avsikten med denna formulering är främst att förbudet inte skall träffa sådant bjudande som endast avser en helt obetydlig kvantitet. Inte heller omfattar förbudet sådant bjudande som sker under föräldrarnas överinseende och ansvar i samband med t.ex. en familjehögtid. Däremot blir det straffbelagt att låta ungdomar delta i spritfester och liknande. Enligt utredningens mening får vissa sådana förfaranden bedömas som så allvarliga att de bör leda till fängelsestraff, t.ex. om någon medvetet inriktar sig på att locka ungdomar att dricka sig berusade.

Som en konsekvens av detta förslag bör även straffbestämmelsen i 10 kap. 6 § förtydligas så att olovligt anskaffande av alkoholdrycker även innefattar att överlämna eller bjuda på alkoholdryck i strid med den nya lydelsen i 3 kap. 9 § andra stycket.

6.3 Aktivt kol m.m.

Utredningens förslag: Innehav av aktivt kol i uppenbart syfte att olovligen tillverka sprit eller spritdrycker straffbeläggs. Vidare införs en ny bestämmelse om att försäljning och marknadsföring av aktivt kol inte får ske på ett sådant sätt att det kan förknippas med olovlig tillverkning av sprit eller spritdrycker.

6.3.1 Uppdraget

I den ovannämnda rapporten Svartsprit och ungdomar (Ds 1997:8) föreslogs bl.a. att man skulle utreda möjligheten att lagföra för medverkansbrott vid försäljning av aktivt kol och turbojäst.

Flera riksdagsmotioner har tagit upp frågan om åtgärder för att stoppa försäljningen av s.k. alkopulver, som främst vänder sig till ungdomar. 1996 års Alkoholreklamutredning konstaterade i sitt betänkande Alkoholreklam (SOU 1998:8) att frågan om alkopulvret föll utanför dess uppdrag. Även denna fråga har överförts till Alkoholutredningen.

6.3.2 Bakgrund

Över etthundratusen ton aktivt kol eller som det benämns i tulltaxan, aktiverat kol, förs in till Sverige varje år. Det finns ingen betydande inhemsk tillverkning av aktivt kol utan kolet införs från EU eller importeras från tredje land. Aktivt kol används främst inom industrin vid avlopps- och vattenrening samt till filtrering av gaser och luft. En förhållandevis liten, men betydelsefull, andel av det aktiva kolet används vid hembränning eller renaturering av teknisk sprit. Med kolets hjälp kan spriten renas från finkeloljor, denatureringsmedel och andra tillsatser. Det är allmänt belagt att utan aktivt kol försvåras denna hantering avsevärt.

I LTD, som upphävdes i och med alkohollagens tillkomst, fanns ett förbud (19 §) mot försäljning av aktivt kol om säljaren insett eller bort inse att varan skulle användas vid olovlig tillverkning av sprit eller rening av teknisk sprit. Den dämpande effekt på försäljningen av aktivt kol för hembränningsändamål som bestämmelsen hade i början avtog dock med tiden och det blev snart åter vanligt med relativt öppen försäljning och annonsering av aktivt kol. Säljarna kringgick förbudet genom att förse kolförpackningarna med varningstexter om att det inte

fick användas vid hembränning m.m. Några rättsfall där försäljningsförbudet har tillämpats är inte kända.

I alkohollagen togs inget motsvarande förbud med. I stället infördes en bestämmelse om straff för förberedelse till bl.a. olovlig sprittillverkning. I propositionen anfördes att bestämmelsen blir tillämplig även på innehav av aktivt kol, varför det tidigare förbudet kunde tas bort. Någon bestämmelse om förverkande av kol i dessa fall infördes dock inte.

6.3.3 Reformförslag

Alkoholpolitiska utredningen (APU) föreslog i sitt betänkande SOU 1974:91 en särskild lag om aktiverat kol med licenstvång för import, tillverkning och försäljning. Tillstånd skulle meddelas av Riksskatteverket. För brott mot dessa bestämmelser skulle dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Förslaget godtogs inte. I stället infördes en allmän bestämmelse som innebar förbud mot försäljning av aktivt kol om det kunde misstänkas att varan skulle komma till användning vid olovlig sprittillverkning och liknande. Påföljden för brott mot denna bestämmelse blev dock i enlighet med APU:s förslag.

Alkoholhandelsutredningen redogjorde i sitt betänkande SOU 1986:35 för APU:s förslag och anledningen till den kritik förslaget mötte, nämligen att det skulle innebära onödiga hinder för den legitima förbrukningen av aktivt kol. Ett allmänt förbud skulle, menade man, vara en tillräcklig åtgärd. Alkoholhandelsutredningen pekade dock på att förbudet i praktiken hade en mycket ringa effekt och att den "illegala" försäljningen av aktivt kol dessutom hade ökat på senare år. De nackdelar som införande av ett tillståndssystem för handel med aktivt kol skulle innebära ansåg utredningen vägde mindre tungt jämfört med angelägenheten av att så långt möjligt begränsa hembränningen och missbruket av tekniska alkoholprodukter. Utredningen föreslog att tillståndsfrågorna skulle handläggas av Socialstyrelsen, som redan hade hand om tillståndsprövningen beträffande destillationsapparater. Inte heller detta förslag vann någon framgång i den fortsatta beredningen. Det allmänna förbudet skrevs dock in i 19 § LTD. Påföljden skärptes till böter eller fängelse i högst ett år.

Alkoholpolitiska kommissionen anförde i sitt betänkande SOU 1994:24 att en opinionsbildning mot hembränning och annan illegal alkoholhantering är en angelägen uppgift. Som exempel på en sådan insats nämndes att i Norge hade år 1993 startat en flerårig kampanj riktad mot försäljning av smuggelsprit och hembränt. Några år senare, i januari 1997, startade på regeringens initiativ det Oberoende alkohol-

samarbetet (OAS) med företrädare för myndigheter, försäkringsbolag och branschorganisationer på alkoholområdet till ett gemensamt projekt för information och opinionsbildning. OAS har ägnat stort utrymme åt bekämpningen av den s.k. svartspriten, dvs. smuggel, hembränt och olovligt renad teknisk sprit.

Nästa utredning som funderade över problemet med aktivt kol var den s.k. Svartspritsgruppen som i sin rapport Ds 1997:8 konstaterade att aktivt kol spelar en betydande roll för att avlägsna illasmakande ämnen vid såväl hembränning som rening av teknisk sprit. Man nämner att enbart importen av aktivt kol uppgick till drygt 110 000 ton år 1994 och att merparten av kolet används vid industriell rökgasrening och i vattenreningsverk. Med hänsyn till de stora kvantiteter det handlar om ansåg Svartspritsutredningen att införande av ett tillståndskrav för tillverkning, import och försäljning av aktivt kol skulle innebära att en mycket omfattande administration skulle behöva byggas upp. Att återigen förbjuda viss användning av aktivt kol ansåg man inte heller vara en framkomlig väg. I rapporten framhålls i stället att en skyldighet för den som handlar med aktivt kol att föra bok över alla transaktioner är en möjlighet som borde utredas närmare.

Framför allt ansåg utredningen emellertid att förberedelse och medverkan till brott enligt 10 kap. 9 § alkohollagen respektive 23 kap. brottsbalken först borde prövas. Man hänvisade till en tingsrättsdom där en butiksinnehavare dömdes till villkorlig dom för att han sålt jäst och socker i mycket stor omfattning till en kund. Tingsrätten ansåg att butiksinnehavaren i vart fall bort inse att varorna skulle användas vid brottslig verksamhet samt att han, även om han faktiskt insett det förhållandet ändock hade levererat dem. På samma sätt borde försäljningen av aktivt kol i vissa fall prövas. Detta gällde särskilt när kolet säljs tillsammans med böcker om hembränning, essenser, turbojäst, mejerikopplingar m.m. Enligt gruppens mening var det uppenbart att sådan försäljning har en klar koppling till hembränning.

Vad gäller den s.k. turbojästen konstaterade Svartspritsutredningen att den förutom vanlig torrjäst består av ett kvävegivande gödningsmedel, vars syfte är att påskynda jäsningsprocessen. Den används ofta vid framställning av mäsk. Statens Kriminaltekniska Laboratorium har vid tester funnit att det rör sig om en marginell skillnad i jäsnings effekt mellan turbojäst och vanlig jäst. Eftersom de ingående ämnena i jästen var för sig inte kan eller bör beläggas med restriktioner var det, enligt utredningen, knappast en framkomlig väg att försöka förhindra försäljning av turbojäst. Även här ansåg man att medverkansbestämmelserna borde kunna prövas på samma sätt som när det gällde försäljningen av socker och jäst ovan.

6.3.4 Alkopulver

I butiker som säljer essenser, snabbvinsatser och tillbehör för hemtillverkning av vin finns ofta även ”alkopulver” till försäljning. Genom relativt enkla medel kan man brygga sin egen ”alkoläsk” av denna produkt. Den färdigjästa drycken innehåller ca 5 volymprocent alkoholhalt. Liksom i fråga om alkoläsken anses ungdomar vara en särskild målgrupp för alkopulvret.

Alkopulver är en variant av snabbvinsatser. Alla tillverknings ingredienser är förpackade tillsammans i ett paket med en bruksanvisning. Med snabbvinsatser och alkopulver är det relativt billigt att framställa alkoholdrycker. Alkopulvret lanserades först på 1990-talet, men snabbvinsatserna har funnits sedan början av 1970-talet. Som en reaktion mot den populära snabbvinsförsäljningen infördes år 1977, efter förslag från APU, ett förbud mot användning av extrakt och koncentrat vid tillverkningen. Någon annan metod att förbjuda snabbvinsatser ansågs inte möjlig eftersom ingredienserna i förpackningarna var för sig var fullt lagliga. Snabbvinsfabrikanterna anpassade emellertid omgående sina produkter till förbudet och bytte ut koncentratet mot råsaft. Även Alkoholpolitiska kommissionen konstaterade i sitt huvudbetänkande SOU 1994:24 att det inte fanns möjligheter eller skäl att förändra den traditionella rätten att tillverka vin och öl i hemmen. Däremot vände man sig mot den aggressiva marknadsföringen av snabbvinsatserna i tidningsannonser från postorderföretag samt viss skyltning och exponering i butiker. Kommissionen föreslog att reglerna i den dåvarande alkoholreklamlagen skulle ändras i avsikt att förbjuda reklam för öl- och vinsatser. Någon sådan reglering har dock inte genomförts.

6.3.5 Överväganden och förslag

Den svenska alkoholpolitiken bygger bl.a. på begränsad tillgänglighet, åldersgränser och aktiv prispolitik. För att denna politik skall vara trovärdig är det givetvis viktigt att bekämpa förekomsten av hembränt, renad teknisk sprit och smuggel m.m. Det är då stötande att aktivt kol säljs lagligt i mer eller mindre uppenbart syfte att det skall användas vid olovlig sprittillverkning. Aktivt kol för privat bruk har inte så många andra användningsområden. De köksfläktar eller vattenreningsfilter som kunde fyllas på med aktivt kol i lös vikt tillverkas i huvudsak inte längre. I stället används s.k. pellets eller filterpapper eller annat material som innehåller aktivt kol. Detta gäller även för rening av akvarievatten. Att förtära större mängder av aktivt kol i lös vikt för

medicinskt bruk är svårt att tänka sig. För detta ändamål finns aktivt kol i tablettform som apoteksvara. Även om det finns ett antal personer som använder aktivt kol för privat bruk på ett fullt legalt sätt så skulle inköpen ytterst sällan behöva uppgå till några större mängder. Att för sådana ändamål köpa en hel säck, 25 kilo eller 50 liter, är i det närmaste otänkbart. Ändå tillåts privatpersoner att köpa flera säckar aktivt kol åt gången. Att sådan verksamhet kan fortgå är inte ägnat att öka respekten för lagstiftningen.

Genom åren är det många som har försökt att komma åt denna hantering. Problemet är att aktivt kol har ett mycket stort legalt användningsområde, framför allt industriell vatten- och luftrening, som omsätter över 100 000 ton per år. Att införa en tillståndsplikt — likt vad som föreslogs av APU och Alkoholhandelsutredningen — har tidigare ansetts alltför långtgående. Det skulle bl.a. innebära att en relativt omfattande byråkrati byggs upp, som skulle drabba den legala handeln. Ett tillståndssystem för handel med aktivt kol ter sig också tveksamt från EG-rättslig synpunkt.

Att återinföra förbudet är knappast heller en framkomlig väg, vilket bl.a. Svartspritsgruppen konstaterade. Det förekom exempelvis tidigare att säljarna gick fria om de hade försett förpackningarna med aktivt kol med en varningstext, där det framgick att kolet inte fick användas vid olovlig sprittillverkning. Den "privata" handeln med aktivt kol kunde därför fortsätta, och t.o.m. utvecklas, trots förbudet.

Svartspritsgruppen anvisade två andra vägar. Den ena var att införa en skyldighet att föra bok för dem som säljer aktivt kol. Bokföringsplikten skulle omfatta förteckning över till vem som försäljning har skett, hur mycket, när och hur ofta. Tillsynsmyndigheten kunde genom bokföringsplikten få en överblick över handeln med aktivt kol och därigenom kunna initiera åtal för förberedelse eller medverkan till olovlig sprittillverkning. (Svartspritsgruppen har inte närmare definierat vilken myndighet man avser.) Någon slags kontroll av bokföringsplikten måste emellertid göras för att inte bestämmelsen skall bli meningslös. Ett sådant system påminner starkt om tillståndsplikt, och skulle även drabba den legitima handeln. Med tanke på hur omfattande den totala handeln med aktivt kol i Sverige är skulle även skyldighet att föra bok leda till en relativt omfattande byråkrati, vars alkoholpolitiska effekt kan diskuteras.

Den andra väg som föreslagits av Svartspritsgruppen är att pröva ansvarsbestämmelsen i 10 kap. 9 § om förberedelse till olovlig sprittillverkning. Alkoholutredningen delar i och för sig uppfattningen att ansvar för förberedelse borde kunna komma i fråga vid innehav av stora mängder aktivt kol utan annat rimligt användningsområde. Uppenbarligen har emellertid polis och åklagare funnit svårigheter att

ingripa i sådana fall enbart med stöd av nu gällande bestämmelser. Enligt Alkoholutredningens mening finns därför skäl att mera direkt peka ut innehav av aktivt kol i en ny straffbestämmelse. Denna kan självfallet inte omfatta varje innehav av aktivt kol, utan kan bara gälla sådana fall då kolet uppenbart är avsett för olovlig tillverkning av sprit eller spritdrycker. För straffbarhet krävs alltså att ett sådant syfte visas föreligga. Detta kan framgå t.ex. genom att den misstänkte innehar såväl destillationsapparat som aktivt kol och olika ingredienser för sprittillverkning. Även mängden aktivt kol har betydelse, eftersom privatpersoner sällan har behov av annat än små kvantiteter.

Alkoholutredningen föreslår med hänvisning till det anförda att en ny bestämmelse införs varigenom innehav av aktivt kol i uppenbart syfte att olovligen tillverka sprit eller spritdrycker straffbeläggs som ett särskilt brott. Även innehav av aktivt kol i syfte att rena teknisk sprit eller alkoholhaltigt preparat kommer till följd av bestämmelsen i 1 kap. 7 c att omfattas. Bestämmelsen kan lämpligen läggas till i 10 kap. 1 a §, vari stadgas straff för bl.a. olovligt innehav av destillationsapparat. Påföljden bör vara densamma som vid innehav av destillationsapparat. Är brottet att anse som ringa döms inte till straff (10 kap. 8 §). Om den olagliga tillverkningen redan inletts tillämpas i stället bestämmelserna i 10 kap. 1 § (och eventuellt 10 kap. 3 §). Aktivt kol avsett för rening av olovligen tillverkad sprit skall förklaras förverkat enligt 11 kap. 2 § första stycket. För att detsamma skall gälla även vid tillämpning av den nya straffbestämmelsen bör ett tillägg göras i andra stycket av samma paragraf.

När det gäller försäljning av aktivt kol vill Alkoholutredningen framhålla att medverkansbestämmelserna i 23 kap. brottsbalken synes kunna bli tillämpliga om den som säljer kolet vet om eller inser att kolet skall användas för olovlig tillverkning av sprit eller alkoholdrycker. Privatpersoner har som ovan framgått i princip inte anledning att köpa större mängder aktivt kol. Sker dessutom samtidigt inköp av andra tillbehör eller ingredienser med anknytning till sprittillverkning står syftet tämligen klart.

I detta sammanhang aktualiseras dessutom frågan om möjligheterna att ingripa mot den ogenerade marknadsföring och försäljning av aktivt kol tillsammans med andra produkter, vilken knappast kan förknippas med annat än tillverkning av spritdrycker. I uppenbara sådana fall bör det, enligt Alkoholutredningens mening, vara möjligt att ingripa mot marknadsföringen av aktivt kol. Utredningen föreslår därför att en ny paragraf tas in i de särskilda bestämmelserna för marknadsföring i 4 kap. alkohollagen. Enligt den föreslagna nya bestämmelsen skall marknadsföring av aktivt kol och andra produkter inte få ske på ett sådant sätt att det kan förknippas med olovlig tillverkning av sprit eller

spritdryck. (Se vidare författningskommentaren, kapitel 8.) Bestämelsen får övervakas i samma ordning som övriga marknadsföringsbestämmelser.

Vad gäller turbojäst och alkopulver synes det knappast möjligt att förbjuda dessa produkter eller reglera handeln. De ingående ämnena kan var för sig inte beläggas med restriktioner. Skulle någon person ertappas med att sälja stora mängder turbojäst i förening med aktivt kol synes dock ansvar för medverkan till olovlig sprittillverkning kunna komma i fråga. Försäljning av alkopulver och snabbvinsatser får emellertid mötas med annat än lagstiftningsåtgärder.

7 Konsekvensbeskrivningar

Utredningens förslag innebär inte några nya offentliga åtaganden. I de allra flesta fall handlar det om förtydliganden och preciseringar av gällande regler. Enligt utredningens mening ligger förslagen inom ramen för de uppgifter som åvilar berörda myndigheter.

Förslagen torde inte medföra några ökade kostnader för tillämpning av bestämmelserna. Utredningen erinrar också om att kommunerna kan finansiera arbetet med serveringstillstånd genom avgifter för tillståndsprovning och tillsyn.

När det gäller konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen erinras om att det är kommunerna som har ansvaret för beslut om serveringstillstånd och för tillsyn över servering och folkölsförsäljning. Utredningen föreslår ingen förändring härvidlag. Flera av utredningens förslag syftar till att stärka och underlätta kommunens tillsynsroll (se avsnitten 3.3.9, 4.1.5, 4.3.4, 4.5.5 och 5.6).

Alkohollagen innehåller redan idag bestämmelser som skall motverka brottslighet och främja brottsförebyggande verksamhet. Flera av utredningens förslag syftar till att genom förtydliganden och kompletteringar av gällande bestämmelser underlätta arbetet för bl.a. polis och åklagare. Definitionerna av sprit, mäsik och vin har setts över i syfte att underlätta den rättsliga prövningen av brott mot bestämmelserna (avsnitt 3.1). Utredningens förslag angående aktivt kol (avsnitt 6.3.5) syftar till att ge ökade möjligheter till ingripande innan olovlig tillverkning av sprit eller spritdrycker ännu inletts. Förbudet mot att överlämna alkoholdrycker till ungdomar föreslås omfatta även det fallet att någon bjuder för förtäring på stället, om det sker i mer än obetydlig omfattning (avsnitt 6.2.3); förslaget motiveras av svårigheter som mött då ett sådant fall förts till åtal. Utredningen föreslår vidare att kunskapskravet för att få serveringstillstånd skall omfatta även kunskaper i bokföring, redovisning och skattelagstiftning (avsnitt 4.4.7). Innehavare av serveringstillstånd föreslås med vissa undantag bli skyldiga att registrera all försäljning i kassaregister och erbjuda kunden kvitto (avsnitt 3.8.3). Olovligt innehav av spritdrycker, vin och starköl i uppenbart syfte att olovligen sälja dem föreslås utvidgas till att även omfatta öl (kap. 5), vilket avses underlätta ingripande mot olovlig försäljning av öl och även möjliggöra beslag. Utredningen föreslår

dessutom i samma syfte en snävare avgränsning av vilka butiker som skall få sälja öl.

Flera av utredningens förslag underlättar företagsamhet och användning av ny teknik. Skyldigheten för restaurangföretag att lämna statistiska uppgifter om försäljningen (den s.k. restaurangrapporten) förenklas och skall bara lämnas en gång om året i stället för två (avsnitt 3.4.5). Kravet på restaurangkök av viss standard tas bort och ersätts med ett förhöjt krav på matutbudet (avsnitt 4.2.5). Detta möjliggör nya tekniska lösningar i branschen. Vidare föreslås att all personal inte längre skall behöva vara anställd av tillståndshavaren (avsnitt 4.5.5), vilket bl.a. gör det möjligt att anlita tillfällig personal från s.k. personalpooler. Krav på egentillsyn införs vid detaljhandel med och servering av öl (kap. 5). Detta får dock ses som en precisering av skyldigheter som redan åvilar de berörda näringsidkarna. Detsamma kan i viss mån sägas om det ovannämnda förslaget om obligatorisk registrering av all försäljning i kassaregister, vilket dock kan medföra något ökade krav för en del mindre serveringsrörelser. Förslaget motiveras dock av dess betydelse för att motverka ekonomisk brottslighet.

Utredningens förslag angående register (avsnitt 3.3) är ägnat att stärka skyddet för den personliga integriteten genom att den omfattande centrala registreringen av personuppgifter begränsas och inte längre skall omfatta känsliga personuppgifter, såsom uppgifter om brottmålsdomar. Härigenom minskar risken att sådana uppgifter återges felaktigt eller sprids till fler än nödvändigt. För att tillståndsmyndigheterna, dvs. kommunerna, ändå skall kunna fullgöra sin skyldighet att fortlöpande göra en vandelsprövning föreslås att dessa ges rätt att få relevanta uppgifter direkt från polisens belastnings- och misstankeregister.

8 Författningskommentar

Författningskommentarerna i detta betänkande avser Alkoholutredningens förslag till ändringar såvitt avser bestämmelser om försäljning m.m. av alkoholdrycker. De ändringsförslag som föranleds av utredningens uppdrag att utarbeta förslag till ny lagstiftning för handeln med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

8.1 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)

1 kap. Inledande bestämmelser

1 §

Förslaget kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

2 §

Begreppet *sprit* förtydligas genom att vätskor som innehåller alkohol som uppkommit enbart genom jäsning inte skall anses som sprit. S.k. mäsik omfattas alltså inte av spritdefinitionen, även om alkoholhalten överstiger 2,25 volymprocent. I tredje stycket definieras mäsik. Denna definition har främst betydelse för tillämpning av straff- och förverkandebestämmelserna i 10 och 11 kap. Definitionen skiljer sig från den tidigare främst genom att den — liksom inte heller alkohollagen i övrigt — inte omfattar vätskor med mindre än 2,25 volymprocent alkohol. Med jäst vätska förstås såväl vätska som fortfarande befinner sig under jäsning som färdigjäst vätska. Vin, fruktvin, starköl och öl, vilka definieras i 5–6 §§, omfattas inte. Se även allmänna överväganden i avsnitt 3.1.

Andra stycket kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

3 §

Definitionen av *alkoholdryck* har kompletterats. Någon saklig ändring är inte avsedd.

4 §

I definitionen för vad som är en *spritdryck* tydliggörs att begreppet även innefattar blandningar av spritdryck och annan dryck, t.ex. drinkar av olika slag, dock med undantag för s.k. förskurna viner i 5 och 5 a §.

5 §

Begreppet *vin* förbehålls produkter som är framställda genom jäsning av druvor eller druvmust. Detta överensstämmer bättre med den allmänna uppfattningen om vad som är vin och är också en anpassning till EG:s direktiv på området. Även vin med tillsats av sprit eller spritdryck upp till 22 volymprocent alkohol räknas som vin. Dessa s.k. förskurna viner brukar också benämnas starkviner, t.ex. portvin och sherry.

5 a §

En ny definition införs i alkohollagen för att definiera alkoholdrycker som har framställts genom jäsning av annat än druvor eller druvmust. Enligt EG:s direktiv 92/83/EEG benämns dessa drycker ”övriga icke-mousserande jästa drycker”. För svenska förhållanden passar benämningen *fruktvin* bättre. Detta omfattar produkter som är framställda genom jäsning av bär, frukt växtdelar eller andra naturliga ämnen eller substanser, t.ex. äpplen, nypon, maskrosor etc. S.k. mjöd, som framställs genom jäsning av bl.a. honung räknas också hit. Även i denna kategori kan finnas förskurna viner. Ett exempel är vermut, som förutom vindruvor även innehåller andra växtdelar och smakämnen.

I tredje stycket anges att, om inget annat sägs, alkohollagens bestämmelser om vin även omfattar fruktvin. T.ex. får en restaurang med serveringstillstånd för vin även servera fruktvin.

7 a och 7 b §§

Förslagen kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

7 c §

Förslagen i första och tredje styckena kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

I andra stycket har införts en bestämmelse om att blandning av spritdryck för förtäring på stället inte anses som tillverkning av sprit eller spritdryck. Med detta avses t.ex. blandning av drinkar i hemmet

eller i en bardisk på en restaurang. Däremot är industriell framställning av färdigblandade alkoholdrycker, t.ex. Gin & Tonic på burk, jämställt med spritdryckstillverkning.

2 kap. Tillverkning m.m.

Ändringsförslag kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

2 a kap. Handel med teknisk sprit och med alkoholhaltiga preparat

Förslagen kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

3 kap. Allmänna bestämmelser för försäljning av alkoholdrycker

9 §

Gällande undantag i andra stycket, när någon bjuder av alkoholdrycker för förtäring på stället, har fört med sig att det ansetts tillåtet att bjuda ungdomar på stora mängder alkohol. Undantaget har därför omformulerats så att förbudet mot att lämna alkoholdrycker till underåriga även skall omfatta fall då någon bjuder på alkoholdryck, om detta sker i mer än obetydlig omfattning. Avsikten är att förbudet inte skall träffa sådant bjudande som avser endast en obetydlig kvantitet eller som sker under föräldrarnas överinseende och ansvar i samband med t.ex. en familjehögtid. Däremot blir det olagligt att låta ungdomar delta i spritfester och liknande. Med förtäring på stället avses att förtäringen sker i omedelbar anslutning till bjudandet av drycken. Att "bjuda på" alkoholdryck som medtages för senare förtäring är generellt förbjudet och omfattas inte av undantaget. Överträdelse av bestämmelserna i 3 kap. 9 § är straffbelagd i 10 kap. 6 § och kan i grova fall medföra fängelse i upp till fyra år. Även överträdelser som består i att bjuda ungdomar på alkohol bör kunna bedömas som grovt brott, t.ex. om någon medvetet inriktar sig på att locka ungdomar att dricka sig berusade (jfr 10 kap. 3 §). Se även allmänna överväganden i avsnitt 6.2.

4 kap. Partihandel m.m.

1 §

Paragrafen har försetts med ett nytt tredje stycke om att innehavare av serveringstillstånd får rätt att sälja tillbaka varor som omfattas av serveringstillståndet till partihandlare. (Även Systembolaget, se författningskommentar till 5 kap. 1 § tredje stycket, har getts mot-

svarande rätt.) Det är alltså endast fråga om försäljning till någon som har rätt att handla med varorna. Försäljning får inte ske till konsument.

4 §

Förslaget kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

5 §

Rätten för tillverkare och partihandlare att sälja spritdrycker, vin och starköl till innehavare av tillstånd för tillfällig servering i slutet sällskap tas bort. Innehavare av sådana tillstånd blir därigenom hänvisade till Systembolaget för inköp av spritdrycker, vin och starköl.

6 §

Andra stycket har kompletterats i syfte att ge möjlighet för kronofogdemyndighet att sälja utmäta alkohol drycker till någon som är berättigad att bedriva partihandel eller till Systembolaget.

11 a §

En ny bestämmelse införs om att försäljning och marknadsföring av aktivt kol inte får ske på ett sådant sätt att det kan förknippas med olovlig sprit- eller spritdryckstillverkning. Se även allmänna överväganden i avsnitt 6.3.

12 §

Följändringar har gjorts med anledning av den nya bestämmelsen i 11 a §, vilket innebär att regeln om försäljning och marknadsföring av aktivt kol får övervakas i samma ordning som övriga marknadsföringsbestämmelser.

5 kap. Detaljhandel

1 §

Genom ett tillägg i tredje stycket ges Systembolaget rätt till retur-försäljning av enstaka partier och produkter till någon som har rätt att bedriva partihandel med sådana varor. Se även allmänna överväganden i avsnitt 3.2.2.

3 §

I första stycket har införts möjlighet till en ny försäljningsform för Systembolaget. För annan persons räkning får Systembolaget bedriva försäljning av spritdrycker, vin och starköl genom auktion. I ett nytt andra stycke ges möjlighet för bolaget att bedriva provning av

alkoholdrycker för allmänheten. Avtalet mellan staten och Systembolaget förutsätts kompletteras med närmare riktlinjer för dessa nya verksamheter. Se även allmänna överväganden i avsnitten 3.2.1 respektive 4.7.

6 §

I första stycket skärps matvarukravet för rätt att bedriva detaljhandel med öl på så sätt att godkännandet angående livsmedelslokalen skall gälla för stadigvarande hantering av egentliga matvaror. Vidare stadgas att sådana matvaror skall säljas i betydande omfattning. Med dessa tillägg gör man skillnad mellan matvaror och det s.k. kiosksortimentet, bestående av konfektyrer, snacks, glass, läsk, etc. Kravet att egentliga matvaror skall säljas i betydande omfattning avses gallra bort de detaljister som inte faktiskt bedriver verklig matvaruförsäljning.

I ett nytt andra stycke införs en skyldighet för den som bedriver detaljhandel med öl att utöva särskild tillsyn över försäljningen. För denna egentillsyn skall finnas ett för verksamheten lämpligt egentillsynsprogram. Dessa program kan t.ex. innehålla regler för hur personalen skall få information om alkohollagens bestämmelser samt vilka rutiner som skall tillämpas vid försäljning av öl. Kontroll av egentillsynsprogrammen kan samordnas med den kommunala livsmedelstillsynen, men även utföras inom annan kommunal verksamhet. Se även allmänna överväganden i kapitel 5.

6 kap. Servering

1 §

Bestämmelserna för servering av öl har flyttats till 1 a §. I ett nytt andra stycke görs undantag från kravet på serveringstillstånd för enstaka helt privata arrangemang, där serveringen av spritdrycker, vin eller starköl bedrivs till självkostnadspris. I detta sammanhang avses med självkostnadspris att deltagarna inte betalar mer för dryckerna än inköpspriset för dessa. Något kommersiellt utbyte av alkoholservingen får inte finnas. Av kravet på privat regi följer att serveringen skall anordnas av fysiska personer. Serveringen skall även ske till i förväg bestämda deltagare. Se även allmänna överväganden i avsnitt 4.3.4.

1 a §

Bestämmelserna för servering av öl placeras i en egen paragraf. Det tidigare undantaget för den som yrkesmässigt hanterar livsmedel enligt 23 § livsmedelslagen avskaffas. Detta betyder att exempelvis ambulerande korv- och glassförsäljare inte längre har rätt att servera öl. I övrigt är förutsättningarna oförändrade. Enligt andra stycket får

servering av öl dessutom ske på samma villkor som anges i 1 § andra stycket, dvs. privata arrangemang med servering till självkostnadspris, och av den som har meddelats serveringstillstånd. I tredje stycket införs skyldighet för den som bedriver servering av öl att, på motsvarande sätt som anges i 5 kap 6 § andra stycket, utöva särskild tillsyn över serveringen. Även för denna egentillsyn skall finnas ett för verksamheten lämpligt egentillsynsprogram. Se vidare kommentaren till nämnda paragraf ovan samt allmänna överväganden i kapitel 5.

3 §

Kravet i fjärde stycket på att personal måste vara anställd av tillståndshavaren har tagits bort. Detta betyder att även restauranger får möjlighet att hyra in t.ex. köks- och serveringspersonal från personalpools. Det blir också möjligt att ta emot t.ex. ”gästspel” av kockar och bartendrar från andra restauranger. Den nya möjligheten att kunna hyra in olika personalkategorier medför ingen ändring av tillståndshavarens ansvar för ordning och nykterhet. Det är fortfarande tillståndshavaren som skall se till att alkohollagens regler följs och eventuella missförhållanden kan liksom tidigare leda till återkallelse av serveringstillståndet.

Regeln om anställd personal har ersatts med en möjlighet för kommunen att under en tid av längst sex månader ålägga tillståndshavaren att anmäla all personal till tillståndsmyndigheten. Åläggandet kan användas i fall då misstankar föreligger om t.ex. anlåtande av ”svart arbetskraft”, eller som ett led i kommunens löpande tillsyn över restaurangerna. Se även allmänna överväganden i avsnitt 4.5.5.

4 §

Bestämmelsen om serveringstider för öl utmönstras m.h.t. att ölservering inte är tillståndspliktig. Eventuella olägenheter som uppkommer med servering av öl vid olämpliga tider kan mötas med förbud enligt 7 kap. 21 §.

I första stycket stadgas att tillståndsmyndigheten, med de begränsningar som anges i andra stycket, beslutar om tider för när servering av spritdrycker, vin och starköl får påbörjas och när den skall avslutas. Någon s.k. normaltids finns inte utan tillståndsmyndigheten skall i varje enskilt fall pröva vilken tid som är lämplig. Vid beslut om serveringstid skall särskilt beaktas risken för alkoholpolitiska olägenheter. Härvid bör polismyndighetens och miljöförvaltningens yttranden ges stor tyngd. Den tidigare begränsningen av den s.k. stängningstiden till 30 minuter har tagits bort och ersatts med att tillståndsmyndigheten skall besluta även om när ett serveringsställe senast måste vara utrymt. Tillståndsmyndigheten kan t.ex. avpassa stängningstiden så att restau-

rangen kan låta gästerna i lugn och ro avsluta sin förtäring. Något hinder att under den tiden servera lättdrycker eller öl föreligger inte.

Enligt andra stycket får servering av spritdrycker, vin och starköl till allmänheten inte påbörjas tidigare än klockan 11.00 och inte pågå längre än till klockan 03.00. Servering i slutna sällskap omfattas alltså inte av denna särskilda tidsbegränsning. Se även allmänna överväganden i avsnitt 4.1.5.

5 §

En bestämmelse har införts om att innehavare av tillstånd för tillfällig servering i slutet sällskap endast får inhandla spritdrycker, vin och starköl som omfattas av tillståndet på Systembolaget. Se även kommentaren till 4 kap. 5 § ovan samt allmänna överväganden i avsnitt 4.3.4.

7 kap. Serveringstillstånd m.m.

1–4 §§

Förslagen kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

5 §

I första stycket klargörs att ”tillstånd för servering året runt eller årligen under viss tidsperiod” benämns ”stadigvarande tillstånd”. I ett nytt tredje stycke anges att tillstånd för servering till allmänheten under en enstaka tidsperiod eller vid ett enstaka tillfälle endast får ges till innehavare av stadigvarande tillstånd av motsvarande slag. Se även allmänna överväganden i avsnitt 4.3.4. I övrigt har endast gjorts redaktionella ändringar.

7 §

Med tillägget om krav på kunskaper i första stycket avses att klargöra att lämpligheten, förutom god vandel och kunskaper i alkohollagstiftningen, även skall innefatta krav på erforderliga kunskaper i bokföring, redovisning och skattelagstiftning. Detta kommer dock endast att gälla vid beviljande av nya tillstånd och vid prövning av nya företrädare för en rörelse med serveringstillstånd. Se även allmänna överväganden i avsnitt 4.4.7.

8 §

Kravet i första stycket på ett kök för allsidig matlagning har ersatts med att lokalen skall vara godkänd som livsmedelslokal och att serveringsstället skall tillhandahålla ett brett utbud av lagad mat. Det tidigare

kravet på ”kök för allsidig matlagning” har ansetts på ett omotiverat sätt försvåra användning av nya tekniker. En hög utrustningsnivå i köket utgör inte i sig någon garanti för att serveringsstället lägger ned möda på matserveringen, vilket är det centrala i bestämmelsen. Till kraven på lokalen har därför lagts ett krav som tar sikte på just matserveringen. Enligt den nu gällande regeln skall serveringsstället tillhandahålla ”lagad mat”. Detta har skärpts så att det nu krävs att serveringsstället tillhandahåller ”ett brett utbud av lagad mat”. Härmed avses ett varierat utbud av förrätter, huvudrätter och efterrätter som bygger på olika slag av ingredienser och bereds på olika sätt. En restaurang som endast tillhandahåller t.ex. olika varianter av hamburgare kan inte anses uppfylla kravet på ett brett matutbud. Liksom tidigare är det inte meningen att serveringstillstånd skall ges till gatukök och liknande miljöer. Se även allmänna överväganden i avsnitt 4.2.5.

10 §

Som tidigare gäller att servering av spritdrycker, vin och starköl endast får bedrivas i viss lokal eller annat avgränsat utrymme (serveringslokal). Om två eller flera tillståndshavare delar på samma serveringslokal svarar varje tillståndshavare för tillsyn över alkoholserveringen i hela lokalen under den tid han själv bedriver servering. Uppkommer olägenheter vid serveringen kan serveringstillståndet ifrågasättas för samtliga tillståndshavare som bedrev servering vid dessa tillfällen. Se även kommentaren till 19 § nedan samt allmänna överväganden i avsnitt 4.6.2.

18 §

Förslaget kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

19 §

Ett nytt andra stycke har införts om att återkallelse av serveringstillstånd kan ske för samtliga tillståndshavare som delar på en serveringslokal om det inte endast tillfälligt uppkommer olägenheter i fråga om ordning och nykterhet. Se även kommentaren till 10 § ovan samt allmänna överväganden i avsnitt 4.6.2.

20 §

Förslaget kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

21 §

Möjligheten att meddela förbud mot fortsatt detaljhandel med eller servering av öl kan, vid upprepad eller allvarlig försummelse, utökas till en tid av tolv månader. Tiden är fast. I normalfallet skall försäljningsförbud meddelas för sex månader. Se även allmänna överväganden i kapitel 5.

8 kap. Tillsyn m.m.**1 a §**

I första stycket anges att hänvisningen till de särskilda reglerna i marknadsföringslagen även gäller försäljning och marknadsföring av aktivt kol enligt 4 kap. 11 a §. Se även allmänna överväganden i avsnitt 6.3.

Förslaget i andra stycket kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

2 §

Tillägget i första stycket föranleds av att motsvarande bestämmelse i 12 kap. upphävs. I fjärde stycket klargörs att polismyndigheten, förutom den skyldighet som myndigheten ålagts i andra stycket att självant underrätta andra tillsynsmyndigheter om förhållanden som är av betydelse för dessa myndigheters tillsyn, också skall lämna uppgifter på begäran av tillståndsmyndigheten. Det kan härvid röra sig såväl om polisens iakttagelser angående t.ex. missbruk eller oegentligheter av olika slag som om personuppgifter från belastnings- och misstankeregister i den mån detta medges i registerförfattning. (Följdändringar förutsätts i de förordningar som reglerar registren.) Se även allmänna överväganden i avsnitt 3.3.

Förslaget i fjärde stycket kommenteras även i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

2 a §

Förslaget kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

4 §

Förslaget kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

5 §

Ändringen i första stycket kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

I ett nytt andra stycke stadgas att innehavare av serveringstillstånd skall vara skyldiga att registrera all försäljning i ett kassaregister samt erbjuda kunden kvitto. Med all försäljning avses försäljning av mat och dryck samt ersättning för andra varor och tjänster som tillhandahålls av tillståndshavaren. Undantagna från dessa krav är innehavare av tillstånd för tillfällig servering i slutet sällskap. Tillståndsmyndigheten kan även medge undantag för vissa typer av stadigvarande slutna sällskap, såsom ideella föreningar och liknande.

I ett nytt tredje stycke anges att närmare bestämmelser om kassaregistrets konstruktion m.m. får meddelas i form av myndighetsföreskrift. Se även allmänna överväganden i avsnitt 3.8.

9 kap. Överklagande

2 §

Förslaget kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

10 kap. Ansvar m.m.

1 a §

I paragrafen har tillagts en straffbestämmelse rörande innehav av aktivt kol i uppenbart syfte att olovligen tillverka sprit eller spritdrycker. Bestämmelsen omfattar alltså endast innehav av aktivt kol som har ett sådant syfte. Detta kan framgå t.ex. genom samtidigt innehav av destillationsapparat eller andra tillbehör för sprittillverkning. Även mängden aktivt kol har betydelse, eftersom privatpersoner i princip inte har användning för större kvantiteter aktivt kol. Har den olovliga sprittillverkningen redan inletts blir i stället 10 kap. 1 § tillämplig. Se även allmänna överväganden i avsnitt 6.3.

Paragrafens hänvisning till 2 kap. 1 a § första stycket kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

2 och 2 a §§

Förslagen kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

3 §

Vid bedömningen av om bl.a. olovlig försäljning av sprit eller alkoholdrycker är att anse som grovt brott skall särskilt beaktas om brottet varit inriktat mot ungdomar. Detta var i och för sig möjligt redan tidigare, men med det direkta tillägget i lagtexten markeras inriktning mot ungdomar som en sådan omständighet som särskilt bör beaktas vid bedömningen av brottets svårighetsgrad. Detta understryker

ett av alkohollagstiftningens viktigaste syften, nämligen skyddet för ungdomen. Se även allmänna överväganden i avsnitt 6.1.

5 §

Olovligt innehav av alkoholdrycker utvidgas från att omfatta endast spritdrycker, vin och starköl till att även gälla öl. Därmed finns möjlighet för polismyndigheten att beslagta öl, som innehas i uppenbart syfte att olovligen försäljas. Förutsättning är, liksom för de starkare alkoholdryckerna, att det kan styrkas att ölet innehas i uppenbart syfte att olovligen säljas. Se även allmänna överväganden i kapitel 5.

6 §

En ändring har gjorts för att klargöra bestämmelsens tillämpning i de fall som avses i 3 kap. 9 § andra stycket.

7 a, 7 b, 8, 9 och 10

Förslagen kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

11 kap. Förverkande

2 §

I andra stycket har gjorts ett tillägg rörande aktivt kol. Detta är en följd av den nya straffbestämmelsen i 10 kap. 1 a §.

12 kap. Register

2 §

I och med avskaffandet av tillverknings- och partihandelstillstånden och den förestående förändringen av den centrala alkoholmyndigheten behövs inte längre centrala registeruppgifter för tillståndsprövning och tillsyn. I paragrafen anges att det centrala registret i fortsättningen skall användas för uppföljning och utvärdering samt för framställning av statistik. Därigenom kan man följa såväl serveringstillståndens utbredning som restaurangkonsumtionens utveckling samt hur import- och exporthandeln med spritdrycker, vin och starköl utvecklas. Se även allmänna överväganden i avsnitt 3.3.

3 §

I paragrafen anges vilka uppgifter som får registreras. Uppgifter om ansökningar och den som har haft tillstånd m.m. utmönstras m.h.t. registrets nya användningsområde. (Se kommentaren ovan.)

4 §

Denna paragraf motsvarar den tidigare 7 §.

4, 5, 6, 8, 9, 10 §§

Dessa paragrafer upphör m.a.a. att det centrala registrets användningsområde skall begränsas till uppföljning, utvärdering och statistik.

5 §

Denna paragraf motsvarar den tidigare 8 a §.

6 §

I paragrafen klargörs att kommunen får registrera personuppgifter som behövs för tillståndsprovning och tillsyn enligt alkohollagen, och att för sådan behandling gäller bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**Punkt 1**

Lagen avses träda i kraft den 1 juli 2001. Den nya regeln om kassaregister m.m. kan dock inte träda i kraft omedelbart. Närmare föreskrifter behöver dessförinnan utfärdas av Stabsmyndigheten. Vidare är vissa innehavare av serveringstillstånd i behov av anpassningstid. En övergångstid på två år har bedömts som lämpligt avvägd.

Punkt 2

Den nya bestämmelsen om absoluta tider för alkoholservingens början och slut i 6 kap. 4 § innebär att de få serveringsställen som har beviljats serveringstider före klockan 11.00 eller efter klockan 03.00 till allmänheten skall anses ha erhållit tillstånd till servering tidigast från klockan 11.00 och senast till klockan 03.00. Med den tid det tar innan lagändringen kan träda i kraft synes detta inte medföra alltför stora svårigheter.

Punkt 3

Efter ikraftträdandet av den nya lagen kommer inte längre belastningsuppgifter m.m. att tillföras det centrala register som f.n. finns hos Alkoholinspektionen. En registerhållning av mera begränsad omfattning avses ske hos Stabsmyndigheten. Det befintliga registret hos Alkoholinspektionen bör dock behållas för forskningsändamål m.m. och tas över av Stabsmyndigheten. Härvid bör tidigare meddelade föreskrifter om bl.a. gallring fortsätta att gälla.

Punkt 4

Kommenteras i betänkandet Bestämmelser om teknisk sprit m.m. (SOU 2000:60).

Särskilda yttranden

Experten Gigi Isacson:

Alkoholutredningen har haft i uppdrag att undersöka tillämpningen av vissa bestämmelser om alkoholdrycker och vid behov föreslå ändringar eller förtydliganden. De förslag som utredningen nu lägger fram innebär enligt uppdraget inte något ifrågasättande av grunderna för den nuvarande lagstiftningen. Detta medför också att utredningen i sina förslag utgår från den sedan tidigare beslutade svenska alkoholpolitiken.

Skyddet för ungdomen är en av de bärande tankarna i denna alkoholpolitik. Utredningen har därför förstärkt restriktionerna vad gäller försäljningen av folköl men har inte gett ansvarig myndighet, det vill säga kommunen, möjligheter att ta ut en avgift för tillsynen av detaljhandeln med öl. Jag kan inte ställa mig bakom de slutsatser som utredningen kommit fram till i denna del och utvecklar närmare mina synpunkter nedan.

Jag motsätter mig vidare utredningens förslag att reglerna för serveringstider förändras så att en definitiv sluttid enligt förslaget fastställs till klockan 03.00. Den nuvarande bestämmelsen innebär att klockan 01.00 är en "normaltid" med möjlighet för kommunen att i förekommande fall besluta om annan sluttid. Denna bestämmelse bör enligt min uppfattning kvarstå oförändrad. Jag återkommer även till denna fråga i mitt yttrande.

Folkölstillsynen

Folkölskonsumtionen hos vuxna personer uppfattas i allmänhet inte som ett problem. Hos ungdomar däremot kan man befara att folkölet både har skadeverkningar i sig och blir en inkörsport till starkare drycker. I åldersgruppen 15-16 år är exempelvis folkölet den vanligaste alkoholdrycken, vilket konstateras i utredningen. Med kännedom om de skador som konsumtionen av folköl förorsakar inom ungdomsgruppen har det varit viktigt att begränsa tillgången. Alkoholagen innehåller därför en rad bestämmelser som reglerar försäljningen av folköl. Den

18-årsgräns som gäller både inom detaljhandeln och vid servering av folköl är av stor alkoholpolitisk betydelse. Samtidigt visar erfarenheten från de senaste åren att ålderskontrollen inom detaljhandeln inte har fungerat.

Alkoholutredningens skrivningar om folkölet visar att man ser mycket allvarligt på att unga människor utan större svårigheter kan få tag på alkohol bland annat på grund av att 18-årsgränsen inte upprätthålles. Man redovisar också ingående de svårigheter som tillsynen på det här området innebär. Utredningens ambition har alltså varit att finna olika vägar för att förhindra missbruk av folköl inom ungdomsgruppen. Bland annat förstärks kravet på att detaljhandel med öl endast kan ske i butiker där man också ”i betydande omfattning” försäljer matvaror. Butiker med folkölsförsäljning skall även utarbeta särskilda egentillsynsprogram.

Jag kan konstatera att jag helt och hållet delar utredningens syn på folkölets alkoholpolitiska betydelse. Jag tror också att de förslag som utredningen lägger fram kan ha en positiv betydelse vad gäller ungdomskonsumtionen. Men jag är mycket kritisk till att utredningen inte ansett det nödvändigt att ge tillsynsmyndigheten, det vill säga kommunen, möjligheter att ta ut en avgift för tillsynen av försäljningen av folköl.

Vad gäller andra alkoholpolitiska åtgärder, tillståndsgivning för och tillsyn av servering av starköl, vin och sprit, har kommunerna getts denna möjlighet. Allt mer av den kommunala tillsynen är för övrigt numera avgiftsfinansierad. I föreliggande utredning förstärks som nämnts kraven för detaljhandel med folköl, utan att kommunerna får avgiftsfinansiera exempelvis kontrollen av de föreslagna egentillsynsprogrammen. Om utredningen menar allvar med sina förslag rörande förstärkta restriktioner måste dessa självklart understödjas med praktiska förutsättningar för tillsynsmyndighetens arbete.

Serveringstider

Alkoholutredningen föreslår en lagändring innebärande att klockan 03.00 skall vara definitiv sluttid för servering av alkoholdrycker till allmänheten. För närvarande innebär Alkohollagens regler att servering av alkoholdrycker normalt får fortgå fram till 01.00 men att tillståndsmyndigheten, det vill säga kommunen, har möjlighet att avvika från de rekommenderade tiderna.

Jag anser att kommunerna även fortsättningsvis skall bestämma vilka sluttider för alkoholservering som skall gälla och motsätter mig därför den föreslagna lagändringen. Jag instämmer i att de bestämmel-

ser som reglerar servering av alkoholdrycker har stor betydelse från ett samlat alkoholpolitiskt perspektiv och att detta i hög grad gäller även för vilka sluttider för alkoholservering som gäller.

Ansvar för tillståndsgivning för servering av alkoholdrycker övergick 1995 till kommunerna. Detta var en förändring som tillstyrktes av majoriteten av remissinstanserna. En av anledningarna var att kommunerna på grundval av lokal kännedom bäst kunde bedöma om de alkoholpolitiska förutsättningarna var sådana att en restaurang kunde erhålla tillstånd och vilka serveringstider som i så fall var aktuella. I några fall har möjligheten att utsträcka serveringstiden lett till serveringstillstånd fram till klockan 05.00. Det är dock endast en handfull restauranger som har visat intresse för så sena serveringstider.

Det har funnits en oro för att alltför sena serveringstider skulle leda till ökat krogrelaterat våld, sämre boendemiljö för grannar och andra olägenheter. Sådana direkta effekter av sena öppettider har dock inte kunnat verifieras av utredningen. Erfarenheten visar dessutom att det endast är en minoritet av restaurangerna som önskar få 05.00-tillstånd. Många restauranger ligger i bostadsområden där miljöskäl gör att tillstånd inte kommer i fråga. Andra restauranger vänder sig inte till den kundkrets som är intresserad av sena serveringstider. De säkerhetsanordningar som de kommuner ställt krav på som beviljat sena serveringstider, exempelvis ett angivet antal ordningsvakter, innebär att öppethållandet blir relativt kostsamt för restaurangen vilket också varit en hämmande faktor för sena serveringstider.

Ingenting talar enligt min uppfattning för att de alkoholpolitiska olägenheterna generellt sett ökar med sena serveringstider. Däremot är det principiellt lika viktigt idag som när tillståndsgivningen kommunaliserades att lokala bedömningar får ligga till grund för beviljandet av serveringstillstånd. En sammanvägning av den lokala polismyndighetens uppfattning rörande ordning och säkerhet, kommunens kännedom om eventuella miljömässiga hinder samt överväganden utifrån lokala alkoholpolitiska program borgar för en ändamålsenlig hantering av serveringstillstånden även vad gäller sluttider för servering av alkoholdrycker.

Experten Hans Agnéus ansluter sig till Gigi Isacssons särskilda yttrande avseende kommunernas möjlighet att ta ut avgift för folköls-tillsynen.

Experten Allan Nyrén:

Jag delar inte utredningens uppfattning i följande avseenden.

Serveringstider

Antalet restauranger med tillstånd efter 03.00 är få – färre än 30 i hela landet. De fick sina 5-tillstånd bland annat efter det att svartklubbar etablerats och blivit socialt accepterade i breda kretsar i våra storstäder. Dessa har efter införandet av 5-tillståndet nästan helt försvunnit. Alkoholkonsumtionen har således flyttat in på restaurangerna och har därmed blivit övervakad och kontrollerad.

Rapporter från polisen tillmäts stor betydelse och särskilt resonemang beträffande ”krog- och nöjesrelaterad brottslighet”. Men polisens resonemang är inte övertygande. I katalogen över brott som antas relaterade till restauranger tas t.ex. upp misshandelsbrott mot personer över 14 år och utan platsangivelse, rån mot privatperson med eller utan skjutvapen. Detta betyder att alla rån och brott mot unga personer i city, enligt polisens mening, är restaurangrelaterade. Så är naturligtvis inte fallet. Att polisens resonemang inte är särskilt genomtänkt och analyserande framgår bl.a. av vad som sägs i avsnitt 3.11.1 under rubriken *Polisrapporter*, där polisen konstaterar ”man kan med skäl göra gällande att det finns ett klart samband mellan restauranger och den typ av brottslighet som brukar kallas krog- och nöjesrelaterade brott”. Konstigt vore väl annars. Ett kanske kommande klassiskt exempel på cirkelresonemang.

Under de fem år som kan överblickas har inflyttningen till Stockholm varit stark. Över 100.000 fler människor bor i området i början jämfört med slutet av perioden. Detta bör rimligtvis påverkat brottsutvecklingen men nämns inte. Även rapporterna från sjukvården väcker frågor. Att åldern på våldsoffer är 15–23 år tyder på att det är andra faktorer än restauranger som driver utvecklingen.

Nuvarande lagstiftning uppställer en rad restriktioner för sent öppet-hållande och dessa prövas av kommunerna. Övervakningen från polisens och kommunernas sida är intensiv. Möjligheterna att ingripa mot missförhållanden är goda.

För alkoholpolitiska utgångspunkter bör strävan vara att så mycket som möjligt av samhällets alkoholkonsumtion skall vara övervakad och kontrollerad. 5-öppna restauranger bidrar till att dessa ambitioner kan förverkligas. Beslutsrätten ligger på lokal nivå, nära de människor som berörs. Erfarenheterna från tiden före 5-tillstånden och vad som framkommit under de sju år som gått sedan de första tillstånden infördes

tillsammans med svårigheten att överblicka konsekvenserna av en senaste sluttid enligt utredningens förslag, talar enligt min mening för att de nuvarande reglerna skall behållas.

Serveringstillstånd efter konkurs

Ett restaurangföretag som går i konkurs, kan med den nuvarande ordningen antingen fortsätta sin tidigare verksamhet eller genom olika arrangemang från konkursförvaltarnas sida, driva en annan verksamhet. Skälet härtill är att man vill få in så mycket pengar som möjligt till konkursborgenärerna. Detta är i och för sig ett vällovligt syfte. Konkurs är en följd av att väsentliga förutsättningar för att driva verksamheten saknas. Om ett företag går i konkurs kan det innebära att ett annat konkurrerande företag får bättre förutsättningar. Men genom att konkursföretaget får en förmånligt snabb behandling av tillståndsärendet, uppstår olika behandling av företag. Det blir särskilt tydligt om en nyetablering sker samtidigt som ett närliggande konkurrerande företag går i konkurs. Det nyöppnade företaget genomgår en ordentlig, tidskrävande prövning. Medan konkursföretaget har "en gräddfil". Detta är inte rimligt.

Farhågor har framförts om att ett slopande av förturen skulle påverka restaurangnäringens finansieringsmöjligheter. Det finns inget material som stödjer ett sådant påstående. Vidare förtjänar att påpekas att det som en konkurs oftast leder till, nämligen en företagsrekonstruktion, kan genomföras t.ex. med tillämpning av ackordslagstiftningen.

Jag anser därför att den nuvarande specialregeln för konkursbon bör slopas.