

4 Alkohol vid ungdomsevenemang

4.1 Överväganden och förslag

Detta kapitel innehåller inte några nya förslag i egentlig mening. Istället pekas på hur man genom att fullt ut tillämpa de bestämmelser som redan idag finns i alkohollagen kan minska alkoholförekomsten vid ungdomsevenemang.

Efter att ha gjort ett stort antal studiebesök tillsammans med utredningens sekreterare är min uppfattning att det idag förekommer betydligt mer alkohol (och också en yngre publik) i samband med musikevenemang än vid idrottsevenemang. Vid merparten av de stora musikevenemang som vi besökt, huvudsakligen under sommaren 2002, har det funnits olägenheter som haft samband med förekomsten av alkohol. Det har varit problem med ordningen och nykterheten på själva festivalområdena, men också på områdena utanför desamma (särskilt på närliggande campingplatser). Orsaken till olägenheterna inne på festivalområdena har bl.a. haft samband med hur de alkoholserveringar som funnits där sköttes.

Verktygen för att åstadkomma bättre ordning och nykterhet och också tillse att ungdomar under 18 år inte kommer åt att dricka alkoholdrycker vid sådana serveringar finns redan idag i alkohollagen. Eftersom det idag finns stora problem med hur dessa serveringar fungerar efterlyses:

- 1) en mer aktiv tillståndsprövning
- 2) mer aktiv tillsyn över den tillfälliga serveringen till allmänheten, men också en
- 3) mer aktiv påföljdshantering (av de administrativa åtgärdsbestämmelserna i 7 kap. och av straffsanktionsbestämmelserna i 10 kap.)

Kommunerna har i alkohollagen givits en möjlighet att ta betalt för den viktiga tillsynen över dem som fått serveringstillstånd. Detta är

en fråga för kommunen. Som en möjlig väg att skapa förutsättning för en förbättrad tillsyn vill jag ändå i denna fråga erinra om att:

Det kan finnas skäl för kommunen att överväga en differentierad nivå på avgiftsuttaget avseende tillsyn. Ett evenemang som pågår i flera dagar kräver rimligen mer tillsyn och tillsynsberedskap än ett som endast pågår några timmar under en dag/kväll

Olägenheterna på områdena *utanför* festivalområdena har framförallt berott på att ungdomarna i mer eller mindre grad har "lämnats i fred" och att alkoholdrycker därför fritt kunnat konsumeras och langas. För att minska mängden alkohol på dessa områden skulle det behövas:

En ökad närvaro av vuxna och väsentligt ökade insatser från berörda myndigheter – särskilt från polisen

4.2 Inledning

De senaste åren, företrädesvis under sommarmånaderna, har kommunerna årligen meddelat ca 2 700 tillfälliga tillstånd avseende servering till allmänheten. Många av dessa tillstånd avser festivaler och stads- och centrumfester ("evenemang") av olika slag. Det handlar om "extra" serveringstillstånd i områden där det oftast redan finns ett utbud av restauranger, restauranger som också passar på att marknadsföra sitt alkoholutbud under festivals/festdagarna. I samband med festligheterna anordnas också olika slag av musik- och nöjesaktiviteter, inte sällan koncentrerade till öltälten och restaurangerna, och ofta med ungdomsgruppen som primär målgrupp. De alkoholfria miljöerna begränsas liksom de alkoholfria aktiviteterna, i vissa fall utestängs yngre ungdomar när åldersgränser införs.

Vid merparten av de stora musikevenemang som vi besökt har det funnits olägenheter som haft samband med förekomsten av alkohol. Det har varit problem med ordningen och nykterheten på själva festivalområdena, men också på områdena utanför desamma (särskilt på närliggande campingplatser). I avsnitt 4.4 lämnas förslag till hur förekomsten av alkohol skulle kunna minskas vid sådana evenemang.

I avsnitt 4.5 görs en jämförande studie för iakttagelserna från musikfestivalerna i Östersund (Storsjöyran), Sölvesborg (Sweden

Rock Festival) samt Malmöfestivalen. De tre festivalerna har det gemensamt att de varje år lockar en mycket stor publik. De skiljer sig ändå åt i flera avseenden. På Malmöfestivalen 2002 rådde till exempel förhållandevis god ordning och nykterhet medan det på Sweden Rock Festival 2002 fanns mycket stora olägenheter i form av fylleri och oordning.

Nästan varje svensk kommun har idag åtminstone något årligt evenemang som kan sägas locka även ungdomar (särskilt gäller detta olika typer av musikevenemang). Vissa evenemang lockar enbart ungdomar. I kartlägningsarbetet av ungdomsevenemangen har en enkät skickats till samtliga kommunernas alkoholhandläggare. I enkäten har ställts frågor bl.a. om vilka evenemang man haft under år 2002 och om det funnits problem med alkohol i samband med evenemangen. Handläggarna har också fått svara på om de har förslag på hur förekomsten av alkohol skulle kunna minskas. Sammanlagt svarade 204 kommunala handläggare, från lika många kommuner, på dessa frågor i enkäten. Svaren varierar mycket, delvis kanske beroende på ambitionsnivån hos respondenterna (en orsak kan naturligtvis också vara ett handläggaren inte känner till eller inte har besökt något aktuellt evenemang).

En sammanställning av handläggarnas svar om vilka evenemang man haft finns som bilaga 5. Sammanställningen kan sägas vara en "exempelkatalog" över i detta samband aktuella evenemang som anordnades 2002 (även om katalogen naturligtvis inte är fullständig). I avsnitt 4.9 finns exempel på vad handläggarna anser bör göras för att minska tillgången på alkohol vid evenemangen.

4.3 Varifrån kommer den alkohol som ungdomarna dricker i samband med olika evenemang?

Några som borde känna till svaret på frågan är alkoholhandläggarna i kommunerna. Dessa lever nära "frågan" och har också ofta (i de fall serveringstillstånd funnits) i sin tillsynsroll besökt evenemanget. I enkäten till samtliga alkoholhandläggare i landets kommuner ställdes därför bl.a. frågorna:

Om det fanns problem med berusade barn eller ungdomar vid evenemanget – varifrån tror Ni att den kom? Och vilken typ av dryck tror Ni de druckit?

Även om många av handläggarna har avstått från att svara på frågan helt (eller endast besvarat den andra frågan) finns det tillräckligt många svar för att kunna bilda sig en uppfattning. Sammanlagt var det 204 kommunala handläggare (från lika många kommuner) som besvarade de två frågorna. Några handläggare svarade att den alkohol som förekommer på festivaler kommer från de alkoholserveringar som funnits på området, medan den alkohol som funnits utanför festivalområdet kommit från ettdera Systembolaget eller affärer som säljer öl. Detta är också vår uppfattning efter ett antal studiebesök sommaren 2002.

4.3.1 Illegal alkohol

Representanter från Polismyndigheten i Malmö har till utredningen uppgett att man haft problem med insmugglad sprit som bl.a. säljs i vissa mindre butiker. Det finns anledning misstänka att åldersgränser inte tillämpas vid sådan illegal försäljning. På motsvarande sätt har representanter från Polismyndigheten i Östersund uppgivit att man har problem med försäljning av hembränt.

Med stor sannolikhet förekommer också illegal alkohol, t.ex. hembränd sprit, i samband med festivaler och då förmodligen i huvudsak på områdena utanför festivalområdet.

4.4 Utredningens förslag till hur tillgången på alkohol kan minska vid ungdomsevenemang

Festivaler – inledning

Framförallt vid de olika musikevenemang (festivaler) som vi besökt har vi kunnat konstatera att flera av alkohollagens regler har åsidosatts. Ibland har det uppenbarligen skett redan vid själva tillståndsprövningen/beslutet om tillstånd, men det har i än högre grad gällt på det sätt evenemanget därefter tillåtits fungera. Detta avser då såväl hur den alkoholservering som funnits på området skötts, som accepterandet av det rikliga flödet av alkohol i närområdet till festivalerna.

Alkoholkonsumtionen i Sverige har ökat de senaste åren. För att bromsa upp den skadeökning som väntas på sikt har riksdagen antagit en nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador (prop. 2000/01:20). En särskild alkoholkommitté har inrättats. I

handlingsplanen understryks den viktiga och avgörande roll som kommunerna har i detta arbete. I detta sammanhang är alkohollagen ett viktigt redskap. I handlingsplanen konstateras att kommunerna ansvarar för hanteringen av serveringstillstånd för spritdrycker, vin och starköl. Det betonas att kommunerna bör kontrollera tillståndshavare minst en gång per år. De restauranger som vänder sig till en ungdomlig publik bör kontrolleras mer frekvent (a.a. s. 55). Mot bakgrund av erfarenheterna från gjorda studiebesök vid olika festivaler vill jag framhålla att tillsyn över de tillståndshavare som fått tillfälliga serveringstillstånd i samband med festivaler (som ju ofta vänder sig till en ungdomlig publik) är *minst lika viktig* som tillsyn över stadigvarande restaurangrörelser.

Alkohollagens förarbeten och handlingsplanen anger inriktningen vid tillämpningen av lagen; den sociala hänsynen ska vara vägledande och gå före t.ex. de närings- och marknadspolitiska hänsynen. Kravet på att förhindra skador och olägenheter finns också inskrivet i lagen (3 kap. 4 § och 6 kap. 2 §). En restriktiv tillämpning anbefalls. I handlingsplanen betonas vikten av att detta efterföljs/effektueras.

Alkohollagens prövningskriterier i 7 kap. 7–9 §§ gäller även för den tillfälliga serveringen – det finns inget i lagen eller i förarbetena som styrker tesen att man kan göra en mer summarisk *prövning* eftersom det ”bara” gäller ett tillfälligt tillstånd för någon eller ett par dagar. Snarare tvärtom. Med hänsyn till serveringens inriktning, kundkrets och de yttre omständigheterna bör prövningen vara *extra noggrann*. Mot bakgrund av erfarenheterna från de studiebesök som gjorts efterlyser utredningen i samband med servering av alkohol drycker vid festivaler:

- 1) en mer aktiv tillståndsprövning
- 2) mer aktiv tillsyn över den tillfälliga serveringen till allmänheten, men också en
- 3) mer aktiv påföljdshantering (av de administrativa åtgärdsbestämmelserna i 7 kap. och av straffsanktionsbestämmelserna i 10 kap.)

Redan idag innehåller alkohollagen de verktyg som behövs för att minska förekomsten av alkohol vid ungdomsevenemang. Vad som krävs från berörda myndigheter är en vilja och ambition att (följa och) använda reglerna.

Redogörelsen nedan kan tjäna som exempel på tips hur festivalerna i Sverige som helhet förhoppningsvis blir något nyktrare och därigenom trevligare för alla.

4.4.1 Aktiv tillståndsprövning

Myndighetssamverkan

Festivaler och olika centrumfester berör ofta ett flertal myndigheter och förvaltningar. Det krävs tillstånd från polismyndigheten, t.ex. ianspråktagande av allmän plats, tillstånd till offentlig tillställning och till högtalaranläggning utomhus. Olika kommunala förvaltningar blir berörda, t.ex. gatukontoret för avstängningar och upplåtelse av mark, miljökontoret för livsmedelshanteringen och räddningstjänsten vad gäller olika säkerhetsfrågor. Det är nödvändigt att alla dessa myndigheter och förvaltningar tillsammans och i samråd med arrangörerna redan i ett tidigt skede planerar aktiviteterna och klargör de olika villkor och förutsättningar som finns i olika lagstiftningar. Goda rutiner i kommunen för en aktiv myndighets- och förvaltningsgemensamt agerande minskar risken för senare problem.

Om man redan i samband med planeringen av en festival befarar att det finns risk för att olägenheter skall uppstå på festivalen måste naturligtvis åtgärder sättas in för att i görligaste mån minska risken. Exempel på sådana åtgärder behandlas i detta kapitel.

Riktlinjer

I kommunens skriftliga information/riktlinjer för serveringstillstånd bör bl.a. klart framgå hur lång tid före ett evenemang ansökan skall vara inne för att ansökan skall kunna hinna prövas. Kommunen behöver även vid tillfälliga evenemang till allmänheten ofta remittera ansökan till olika myndigheter t.ex. till polismyndigheten och miljöförvaltningen för att få dessa expertmyndighetens syn på den tänkta serveringen. Ett remissförfarande kräver alltid viss tid.

Det förtjänar att påpekas att riktlinjerna då och då behöver ses över. Dels ändras vissa av alkohollagens bestämmelser över tid, dels skapas genom prövning i förvaltningsdomstolarna praxis på området. Det är inte helt ovanligt att domstolarna ger den överklagande

parten rätt i fall där kommunen enbart grundat sitt beslut på riktlinjerna. Det finns naturligtvis då skäl att se över dessa. Väl genomarbetade och med lagstiftningen överrensstämmande riktlinjer kan tillsammans med ett bra informationsmaterial hjälpa till att hålla "lycksökare" borta från att ansöka om tillstånd. Det är också i viss mån en fråga om rättssäkerhet. Det skall vara möjligt för en sökande att i förväg kunna bedöma hur stora möjligheter denne har att kunna få serveringstillstånd. Avslutningsvis kan nämnas att ett skäl att se över riktlinjerna också kan vara att kommunen har ändrat sin ambitionsnivå t.ex. genom att bestämma sig för att öka tillsynen över serveringsrörelser.

Alkoholhandläggaren skall vara med från början

Det är en fördel om alkoholhandläggaren kommer in i initialskedet i planeringen av evenemanget och kan bevaka alkohollagens krav. Ju senare denne kommer in desto svårare kan handläggningen bli och pressen på handläggaren att kompromissa och jämka kan öka. Handläggning får ske under tidsbrist och prövningen blir mer summarisk. Allt är klart utom serveringstillståndet. Alkoholhandläggaren utsätts för ett opinionstryck, som inte hade varit nödvändigt om han eller hon kommit med i ett tidigt skede och från början kunnat hävda alkohollagens krav. Alkohollagens regler är inte förhandlingsbara. Alkoholhandläggaren är expert på vad som gäller och vad som krävs för serveringstillstånd. Är förutsättningarna inte uppfyllda gäller alkoholfri servering. Då blir serveringen också öppen för alla, även ungdomar under 18 år.

Undvik oklarheter myndighetsrepresentanter emellan

Genom att olika representanter från myndigheter finns med i diskussionen tidigt undviks missförstånd eller oklarheter som annars lätt kan uppstå. Ett exempel när det gick snett är en konsert på Råsunda fotbollsstadion i augusti 2002. En känd artist skulle uppträda på en scen som var placerad på gräsytan. Intill scenen fanns ett serveringstält med sittplatser i vilket tillfälligt serveringstillstånd fanns meddelat för försäljning av vin (och mat). På övriga delar av stadion fanns endast lättdrycker att köpa. På ett möte endast någon dag innan konserten framförde insatschefen vid

polismyndigheten oro för befarade ordningsstörningar när publiken på läktarna skulle upptäcka att servering av vin fanns på gräsytan – men att de inte hade tillgång till denna servering (ungefär 15 000 åskådare såg konserten). Läget blev akut och frågan restes om de fasta försäljningsställen (kiosker) som finns på läktarna även kunde tillåtas sälja vin under konserten. Efter ett mycket snabbt förnyat remissförfarande med polismyndigheten (i vilket ansökan ändrats i enlighet med den nämnda frågeställningen) beslutade kommunen att servering nu skulle få ske även i de åtta fasta kioskerna på läktarna. Från kioskerna såldes därför under konserten ost- och korvtallrik, grillad eller kokt korv och lättdrycker eller *vin* i praktiska ”ta med dig” förpackningar av plastmuggar i pappersställ och plastlock. Eftersom besökarna fick ta med sig dryckerna ”ut i publikhavet” fanns ingen som helst kontroll över *vem* som egentligen drack vad.

Även *om* det inte uppstod några kända alkoholpolitiska olägenheter – delvis säkert beroende på inriktningen på evenemanget och att medelåldern på besökarna låg kring 45 år så kom flera av alkohollagens regler att åsidosättas under evenemanget (förutom nämnda brist på uppsikt över vem som drack vad, kan här nämnas att alkohollagen även för tillfälligt serveringstillstånd till allmänheten förutsätter att det samtidigt tillhandahålls lagad mat, att det finns sittplatser, att serveringsytan är avgränsad m.m.). Om diskussionen hade förts under mer normala omständigheter (i ett tidigare skede) hade det varit lättare att diskutera om alkoholservering över huvud taget var lämplig/möjlig under det aktuella uppträdandet.

Prövningskriterierna gäller

Vid tillståndsprövningen gäller bl.a. kriterierna i 7 kap. 7–9 §§. Bara för att det rör sig om ett tillfälligt tillstånd som gäller någon dag eller några dagar, så innebär inte det att *prövningen* kan göras mer summarisk. Snarare tvärtom. Det är inte ovanligt att tillståndshavaren anlitar oerfarna personer att arbeta med försäljning av såväl alkoholdrycker som mat. Detta ställer extra höga krav på tillståndshavaren/serveringsansvariga. Antalet besökande är ofta mycket stort. Inslaget av ungdomar är ofta stort, inte minst sen kvällstid och nattetid. Inom festområdet/centrumkärnan är det inte sällan stökigt och polisen tvingas kanske ha en högre toleransnivå på

onykterhet och oordning än vad som annars är normalt (jfr avsnitt 4.5.2 vad en enskild polistjänsteman ansåg om ordningsläget på den då pågående Sweden Rock Festival).

Höga krav när det gäller lämplighetsprövningen

I samband med här aktuella evenemang söks och beviljas vanligen tillfälligt serveringstillstånd till allmänheten. Tillämpningen har utvecklats dithän att det ställs lägre krav bl.a. på tillståndshavarens kunskaper i alkohollagstiftningen när det gäller sådana tillstånd. Saken berörs i förarbetena till alkohollagen (prop. 1994/95:89 s. 66). Det kan dock inte ha varit lagstiftarens mening att i motivuttalanden ge stöd för en utveckling där kravet på personlig lämplighet, och då särskilt kunskaper i alkohollagstiftningen, kan ställas lägre vid tillstånd för här aktuella evenemang än vid stadigvarande servering.

Vid evenemang med offentlig servering och kanske tusentals besökare där serveringen sker under pressade förhållanden (och som nämnts tidigare ofta med oerfaren personal, som kanske tror att det huvudsakligen handlar om att "langa" ut drycker så snabbt som möjligt) måste kraven på personlig lämplighet enligt 7 kap. 7 § ställas högt. Detta gäller inte minst kravet på kunskap om alkohollagstiftningen. En restauratör måste alltid kunna hävda försäljningsförbuden, särskilt det som gäller underåriga personer. Restauratören skall naturligtvis också kunna se till att regelsystemet i övrigt följs.

Mat/lokalprövning

Kravet i 7 kap. 8 § på att tillståndshavaren skall tillhandahålla lagad mat måste också hävdas. Det räcker inte bara med att en meny kan visas upp vid ansökningstillfället utan det bör klarläggas att ett faktiskt tillhandahållande av lagad mat utgör en nödvändig förutsättning för att kunna få servera alkoholdrycker (genom tillsyn kontrolleras sedan att så verkligen sker). Precis som vid vanlig restauration skall drycken utgöra komplement till maten och inte tvärtom – renodlade barer och dryckesställen har vi inte i Sverige – åtminstone inte än.

Man bör sålunda ta in uppgifter om planerat matutbud från sökanden men också uppgift om att miljöförvaltningen godkänt lokalen för hantering av sådana livsmedel. Man kan begära in möbleringsritningar. Hur många sittplatser är planerade? Är borden avsedda för matservering? Även om miljöförvaltningen av livsmedelshygieniska skäl vill ha så liten och enkel mathantering som möjligt finns det ingen möjlighet (eller anledning) att kompromissa bort alkohollagens krav på tillhandahållande av lagad mat. Regelsystemet gäller fullt ut. Här har kommunerna en utmärkt möjlighet att genom att hävda matkravet "strama upp" alkoholserveringen. Matutbud och verksamhetsinriktning utgör också viktiga hörnstenar när den så viktiga alkoholpolitiska prövning skall göras.

Två exempel från verkligheten

Att det inte alltid säljs så särskilt mycket mat under ett evenemang kan illustreras med omsättningssiffrorna från en av serveringarna under Östersjöfestivalen 2002 i Karlshamn (festivalen beskrivs närmare nedan). Det aktuella serveringsstället hade beviljats tillfälligt utökad serveringsyta under de fyra festivaldagarna. Enligt den rapport som varje serveringsställe lämnade efter avslutad festival såldes på det aktuella stället mat för ca 10 000 kronor, vin för knappt 230 000 kronor, starköl för drygt 680 000 kronor samt "övrigt" för ca 30 000 kr. Här handlade det med andra ord om näst intill uteslutande dryckesförsäljning. Även om exemplet förhoppningsvis är extremt är det nog tyvärr inte helt unikt.

Det är alltså den som har serveringstillstånd att servera alkoholdrycker som också skall tillhandahålla lagad mat. En restauratör kan inte enbart sälja alkoholdrycker under förvändning att det finns så många *andra* företagare i dennes närhet som säljer sådan mat.

Ett sådant fall var en konsert i Oxelösund i augusti månad 2002. Utredningens sekreterare besökte konserten. Där hade en badplats inhägnats och besökande fick betala entré för att komma in på festområdet och där lyssna på en känd artist som skulle uppträda. Artisten lockade en bred publik och många var de familjer som hade tagit med sig mat och dryck (t.ex. vin) för att ha picknick inne på området under kvällen. På området fanns också snabbmatställen av *mycket* enkel karaktär som sålde hamburgare, varm korv och lik-

nande. På festområdets ena sida fanns ytterligare en avgränsning gjord; ett "VIP"-område och ett "öl-område". Båda var avskilda från varandra och från övriga festområdet. Matsservering pågick på VIP-området, men *inte* på öl-området.

På det ungefär 40 gånger 50 meter stora öl-området fanns två öltält. Utanför tälten fanns ca 10 långbord med fasta träbänkar. I ett av tälten (det andra användes inte just då) "serverades" starköl eller starkcider för vardera 45 kronor samt läsk för 20 kronor. "Serveringen" av starköl gick till så att försäljaren skruvade av kapsylen på en plastflaska och därefter överräckte flaskan till kunden. Därmed var serveringen avklarad, dvs. några glas användes inte. Kunden kunde därefter röra sig med flaskan på öl-området (de flesta satt och drack ur flaskorna vid ovan beskrivna långbord). Ordningsvakterna såg till att inte någon kunde ta med sig flaskor ut på festområdet.

Eftersom ingen sågs äta mat tillfrågades den serveringsansvarige om det över huvud taget fanns mat att tillgå. Denne bekräftade att de inte serverade någon mat på öl-området men att mat ju fanns ute på festområdet (det gick med andra ord inte att äta en hamburgare och till detta bli serverad t.ex. en starköl). Han menade att "de alltid gjort så här" och att detta var ett bra upplägg. Efter viss diskussion ändrade sig den serveringsansvarige dock och tillstod att det "nog blivit fel" denna gång.

Alkoholpolitisk prövning

Den alkoholpolitiska prövningen i 7 kap. 9 § har redan nämnts. Den måste tillerkännas extra tyngd när det gäller festivalstillstånden. Oftast är det mycket folk i rörelse, olika nöjesarrangemang i anslutning till serveringarna, många barn och ungdomar under 18 år. Att polismyndighetens synpunkter bör inhämtas är närmast en självklarhet i festivalssammanhang. Av förarbetena till alkohollagen framgår att polismyndighetens åsikt alltid skall tillmätas stor betydelse. Vid en eventuell domstolsprocess brukar så också vara fallet. Ett exempel på när polismyndighetens yttrande spelade en avgörande roll i ett ärende om serveringstillstånd i samband med ett musikevenemang ges här.

Rättsfall

Two aktiebolag hade ansökt om att tillsammans få bedriva tillfällig servering i ett tält (som var uppställt i en inhägnad park) i samband med en två dagars konsert i Jönköping. Endast de som var 18 år fyllda skulle få komma in i serveringstältet. Kommunen, som tidigare år meddelat motsvarande tillstånd, avslög detta år ansökan med hänvisning till risken för alkoholpolitiska olägenheter. Bolagen överklagade beslutet och menade bl.a. att tillstånd borde ges av rättviseskäl (man argumenterade ungefär som "andra får ju tillstånd"). Kommunen genmälde att man sedan något år tillbaka intagit en mer återhållsam linje beträffande tillfälliga tillstånd. Man uppgav också att man höll på med att omarbete sina riktlinjer för serveringstillstånd i detta avseende.

Polismyndighetens yttrande fick (förmodligen) en avgörande betydelse för utgången av målet. I yttrandet beskrevs erfarenheterna från tidigare liknande evenemang, då en ökning konstaterats av skadegörelse och våldsbrott i förhållande till vanliga helger. Tillgängligheten av alkohol, menade polismyndigheten, hade då haft stor inverkan. Myndigheten menade vidare att alkoholintaget i ett öltält blir mer okontrollerat än i en traditionell serveringslokal, oavsett inställningen hos vakt- och serveringspersonal och arrangör. Mot bakgrund av detta och de positiva erfarenheterna från en konsert år 2001 (då ingen alkoholservering förekommit) avstyrkte polismyndigheten ansökan. Länsrätten i Jönköpings län avslög 2002-08-07, nr 1385, överklagandet.

Serveringstider

Att överväga lämpliga serveringstider är mycket viktigt. Att begränsa serveringstiden någon timma har i vissa fall haft god effekt. I Sundsvall finns sedan flera år en årlig gatufest. Efter varje års fest har man följt upp vad som var bra respektive mindre bra med årets fest. Vid 2002 års gatufest fanns en hel del problem i samband med alkoholserveringarna. Bland annat som ett försök att stävja problemen beslutade kommunen enligt uppgift nyligen att minska serveringstiden med en timme vad gäller en av festivaldagarna i framtiden.

Gemensamma serveringsytor/överblickbarhet/avgränsningar

Under festivaler är det ofta mycket folk i de stadigvarande eller tillfälliga serveringar som finns på festivalområdet. För att vid problem med t.ex. försäljning till berusade personer kunna veta vilken restauratör som överträtt reglerna bör man försöka undvika *gemensamma serveringsytor*. Här saknas ett direkt lagstöd men syftet med flera av reglerna (t.ex. syftet att minska risken för servering till underåriga) riskerar att få stå tillbaka om man accepterar gemensamma serveringsytor.

Frågan om det är lämpligt att flera tillståndshavare delar på en serveringsyta är inte ny. Alkoholutredningen konstaterade år 2000 att företeelsen med gemensamma serveringsytor först dök upp i samband med festivaler och då särskilt Stockholm Water Festival. Därefter spred sig företeelsen till andra liknande evenemang. Det finns numera även något enstaka exempel på inrättningar där flera tillståndshavare med *stadigvarande* serveringstillstånd har gemensam serveringsyta. Alkoholutredningen (Bestämmelser om alkoholdrycker, SOU 2002:59) konstaterade att erfarenheterna från Stockholm visat att det tack vare noggrann övervakning går att upprätthålla "acceptabel" ordning och säkerhet vid gemensamma serveringsytor. Utredningen föreslog därför inte någon lagändring om att en serveringslokal endast skall få ha en tillståndshavare.¹

7 kap. 10 § alkohollagen lyder:

"Serveringstillstånd skall avse viss lokal eller annat avgränsat utrymme".

Statens folkhälsoinstitut har i en kommentar (Handbok Alkohollagen) uttalat att det av bestämmelsen och mot bakgrund av andra bestämmelser i lagen följer att en och samma serveringsyta inte samtidigt kan användas av flera restaurangföretag. Som exempel på "andra bestämmelser" anger institutet tillståndshavares tillsynsplikt över ett serveringsställe (6 kap. 3 §) och förtäring- och förvaringsförbudet (6 kap. 9 §). Skälet till detta är, enligt institutet, att tillsynsmyndigheten alltid måste veta *vem* som har ansvaret för serveringsverksamheten och till vem man därför skall vända sig om det till exempel konstaterats överträdelse av bestämmelserna om åldersgräns och/eller ordning och nykterhet.

¹ Bestämmelser om alkoholdrycker, SOU 2000:59, s. 237.

Överblickbarhet

Alkohollagen är en social skyddslagstiftning vars regler bland annat har till syfte att minimera de problem som kan uppstå i samband med försäljning av alkoholdrycker. Skyddet för ungdom har en framskjuten plats i lagen. En tillståndshavare har ett strikt ansvar för ordningen på sitt serveringsställe. Det skall råda ordning och nykterhet och berusade gäster får inte finnas där utan skall avvisas. Tillståndshavaren skall också se till att inte underåriga eller berusade gäster tillåts dricka alkoholdrycker. Dessutom finns förbud för att gäster tillåts dricka medhavda alkoholdrycker eller att ta med serverade drycker ut från serveringsstället. Inträffar problem genom att t.ex. underåriga konstaterats dricka alkoholdrycker på ett serveringsställe kan således tillståndshavaren inte komma undan sitt ansvar genom att hänvisa till att ålderskontrollen skötts dåligt i serveringsställets entré.

För att tillståndshavaren skall kunna kontrollera att inte felaktig servering sker så måste lokalerna – och i förekommande fall serveringsytorna utomhus – vara *överblickbara*. Detta krav beaktas förmodligen relativt bra när det gäller prövningen av ansökningar om serveringstillstånd i ”vanliga” restauranger. När det däremot gäller prövningen av ansökan om serveringstillstånd i samband med stora evenemang som festivaler tycks detta krav ibland få stå tillbaka. Mycket av problemen med fylleri och felaktig servering under festivaler och liknande stora evenemang bottnar förmodligen i att serveringsområdet är så stort (som t.ex. i fallet Sweden Rock Festival) att överblickbarheten helt gått förlorad. Det kan också vara så att man på ett begränsat område släpper in så många människor att det av den anledningen inte går att se *vem* som egentligen dricker vad (som t.ex. vid nämnda konsert i Karlshamn). Här finns det anledning för kommunerna att i god tid före evenemangen tillsammans med sökanden, arrangören och berörda myndigheter försöka tillskapa serveringar där chanserna till uppsikt över vem som dricker vad blir så goda som möjligt. Detta kan ske t.ex. genom att man från berörda myndigheter kommer överens med arrangören/tillståndshavaren om hur många gäster som samtidigt skall få vistas på serveringsstället (om man inte kan komma överens finns möjligheten för tillståndsmyndigheten att slå fast detta i villkor).

Avgränsningar

När det gäller kravet på *avgränsningar* finns det ett direkt lagstöd i den citerade bestämmelsen. Första ledet i meningen syftar på servering som sker *inomhus*. För att det skall kunna bli fråga om en ”viss lokal” krävs rimligen att den avgränsas – med väggar eller dylikt – mot andra områden. Med bestämmelsens ”annat avgränsat utrymme” avses servering som sker *utomhus* t.ex. på en terrass eller uteservering. En sådan skall alltså vara avgränsad, genom staket eller liknande. Krav på avgränsningar finns bl.a. för att förhindra att gäster bär med sig alkoholdrycker ut från serveringsområdet. Ett annat skäl är att minska risken för att alkoholdrycker langas från serveringsområdet t.ex. till ungdomar under 18 år.

Ett exempel på väl fungerande avgränsningar är festivalen i Östersund (Storsjöyran) 2002. Under de sista festivaldagarna fanns så många som drygt 20 000 personer dagligen på ett inhägnat område mitt i centrala Östersund. På området fanns tre stadigvarande och 11 tillfälliga serveringar. Samtliga serveringar var väl avgränsade från varandra men också från gator och torg inne på festivalområdet. Att så var fallet bidrog med största säkerhet till att ordningen och nykterheten var *förhållandevis* god inne på området. Att det var sämre ställt med den varan på den intilliggande campingen är en annan sak (detta beskrivs i avsnitt 4.5.4).

Fram till för några år sedan tillämpades också bestämmelsen om avgränsningar i huvudsak i enlighet med det sagda i hela landet (bestämmelsen fördes f.ö. i sak oförändrad över från lagen om handel med drycker till alkohollagen 1995). Idag förekommer det, som nämnts, att kommunerna meddelar serveringstillstånd där flera tillståndshavare samtidigt delar på en och samma serveringsyta. Särskilt tycks det förekomma vid större evenemang som festivaler och liknande. Här skall nämnas ett par exempel.

Östersjöfestivalen i Karlshamn

Denna festival äger sedan många år rum inne i centrala Karlshamn under fyra dagar (torsdag – söndag) i mitten av juli månad. På torget finns under de fyra dagarna ett stort antal försäljningsstånd men också två tillfälliga serveringstält. Det är också några av stadens restauratörer som passar på och ansöker om utökning av sin servering till att omfatta t.ex. området på gatan utanför respek-

tive restaurang. År 2002 var det sammanlagt tre olika restauratörer som beviljats sådana utökade tillstånd under festivalen. Även om varje års festival invigs på torsdagen tjuvstartar man under onsdagskvällen med en stor musikkonsert från en scen på stora torget där någon känd artist framträder. Strax innan konserten utryms torget och staket avgränsar sedan torget från övriga delar av staden. De som vill lyssna på konserten får betala entréavgift (avgränsning av torget sker endast under konserten på onsdagskvällen – inte de övriga festivaldagarna). Konserterna lockar en stor publik. Så många som 10 000 respektive 7 000 personer lyssnade på konserterna 2001 och 2002 enligt uppgift på Karlshamns kommuns hemsida. Det fanns inte någon åldersgräns för att komma in på konsertområdet.

Inne på torget fanns det även under konserten servering av mat och alkoholdrycker från tillfälliga serveringsställen. År 2002 fanns där två serveringstält vilka drevs av en och samma tillståndshavare.

Ställd inför faktum – beslut på stående fot

Allt sedan början av 1990-talet har man i Karlshamn haft konsert på detta sätt kvällen före festivalen. År 1994 blev situationen lite annorlunda än åren dessförinnan. Man hade det året en mycket känd artist som skulle uppträda på scenen och detta resulterade i betydligt fler besökare än väntat. Med närmare 4 000 människor på det inhägnade torget och endast ett serveringsställe för starköl och vin blev det en oerhörd trängsel vid serveringsställets inläpp. Det blev snabbt för många människor inne på serveringsstället. Starköl langades ut över staketet till personer som inte kommit in (från ett annat serveringsställe, som saknade vakter, såldes enbart folköl vilken bars ut på torget). Några människor föll omkull i trängseln. Situationen hade inte förutsetts och det fanns inte tillräckligt med personal. De två ordningsvakter som fanns klarade inte av att hålla kontroll över serveringen varför assistans begärdes från polismyndigheten. Polismyndigheten å sin sida kontaktade länsstyrelsens alkoholhandläggare, vilken var där för tillsyn. Denne bedömde att det inte var möjligt att stänga serveringen och att risken för olyckstillbud var stor. Därför beslutade alkoholhandläggaren, i samråd med polischefen, att tillfälligt göra *hela torget* till serveringsyta. Det blev därigenom möjligt för åhörarna att ta med sig det som inhandlats ut på torget (och ut i publikhavet).

Även vid 2002 års konsert utformades serveringstillståndet så att hela torget utgjorde serveringsyta under konsertkvällen.

”Festivalgeneralen” för festivalen uppger på förfrågan att mängden införda flaskor och burkar med alkohol (och glasskross) blivit mindre sedan hela torget blivit serveringsområde. Detta motsägs av att polismyndigheten enligt uppgift rapporterat att besökarna år 2002 fört in mycket alkohol på torget. Biljettkontrollanterna hade på förfrågan svarat att det inte var deras uppgift att kontrollera om någon medförde alkoholdrycker. Därmed var det ingen som ville kännas vid ansvaret för kontrollera så att alkoholdrycker inte fördes med in på torget.

Intressekollision

I Karlshamn ”kolliderade” på sätt och vis två olika myndigheters intresse- och ansvarsområden – och det var alkoholpolitiken som fick stå tillbaka. Resonemanget och resultatet av detsamma var f.ö. identiskt vid musikfestivalen 2002 i Sölvesborg (Sweden Rock Festival) som beskrivs i avsnitt 4.5.2. Att göra hela torget i Karlshamn till serveringsyta är olyckligt av flera skäl. Förutom att det blir omöjligt att hävda flera av reglerna i alkohollagen (t.ex. förvarings- och förtäringförbud) blir det i praktiken omöjligt att kontrollera *vem* som dricker vad. Den viktiga ålders- och nykterhetskonsroll som förutsätts ske vid all försäljning av alkoholdrycker blir nästan helt utan värde. Med flera tusen människor på en begränsad yta blir lagningsrisken uppenbar, överblickbarheten minimal och att påstå att inga underåriga eller redan berusade skulle komma åt att dricka alkoholdrycker under sådana förhållanden vore absurt. Frågan blir då om det inte i själva verket, under sådana betingelser som just beskrivits, är lämpligt att endast tillåta alkoholfri servering under konserten.

Gemensam serveringsyta på Göteborgskalaset 2002

Jag har tagit del av en rapport² från Göteborgskalaset (Kalaset) som år 2002 ägde rum mellan den 9 och 17 augusti. Rapporten är gemensamt författad av tillståndsenheten och Cityenhetens fält-

² Göteborgskalaset 2002 – Rapport från Cityenheten och Tillståndsenheten, daterad 2002-09-11, dnr 338/02.

grupp och gatulangningsgrupp. Tillståndsenheten kontrollerade enligt rapporten under båda helgerna bl.a. nykterheten och åldersgränser på Kalasets restaurangområden. Fältgruppen arbetade uppsökande bland ungdomar som vistades på Kalaset. Gatulangningsgruppen är socialsekreterare som följer med civila poliser.

I rapporten beskrivs ”de problemområden som iaktogs under kalaset i fråga om ungdomar, våld och alkoholförtäring”. I rapporten anges att det dagligen funnits stora problem med ett ”mycket kraftigt ungdomsfylleri” i området kring Kungsparken och framför Stora Teatern. Bland de områden där serveringar funnits var enligt rapporten intrycket gott, med ett undantag (citrat från rapporten):

”Undantaget var stora delar av området på Kungstorget, under senare delen av kvällarna främst efter kl. 23.00. Det aktuella området, hela nedre delen av torget mot kanalen, var vid denna tidpunkt så gott som uteslutande besökt av 100-tals ungdomar i varierande ålder uppskattningsvis mellan 14 och 19 år.

Förhållandena var i strid med flera av alkohollagens regler. Genom att ordningsvakterna arbetade mycket aktivt på området förhindrades dock att allvarigare incidenter inträffade.

Förhållandena går inte att jämföra med normal restaurangverksamhet. Vid årets tillsyn har bl.a. slagsmål mellan ungdomar, berusade ungdomar och ungdomar med medhavda alkoholdrycker iakttagits. Flera misstänkt underåriga har setts dricka starköl, inköpt på området. Dessa har vid kontroll inte kunnat styrka sin ålder. Vidare har lagning av starköl, som sålts på området, till misstänkt underårig iakttagits.

Liknande förhållanden har under flera år konstaterats på kalaset avseende den aktuella delen av Kungstorget. Tillståndsenheten har försökt ändra sina metoder vid tillsyn för att bättre söka klarlägga vem som eventuellt kan göras ansvarig. Från krögarnas sida har man infört särskilda krogvärdar för att dessa skall utföra kontinuerlig tillsyn. Förhållandena har dock ej förbättrats.

Att det bara finns en tillståndshavare per restaurangområde är en grundregel vid normal tillståndsgivning. Genom detta förfarande är ansvarsfrågan vid eventuella överträdelse av reglerna lätt att klargöra...

...Förhållandena under kalaset och i synnerhet på Kungstorget skiljer sig på väsentliga delar från detta. Hela kungstorget är under Göteborgskalaset ett stort gemensamt serveringsområde där alkoholservicingen sköts av 12 olika restauranger. På området sker även annan försäljning i ett antal bodar. Vid populära evenemang har det, alltsedan kalaset startade, varit så mycket folk på torget att tillsyn och uppsikt över området inte gått att utföra. Kontrollen av inläppen och ordningen på området sköts av vakter som är anlitade av arrangören...”

Rapporten avslutas med åtta förslag till hur de beskrivna problemen skall kunna minska.

Förslagen är intressanta men också relevanta även för andra stora evenemang i landet. Förslagen är därför värda en större spridning och återges i sin helhet här:

- ”– Att antalet dagar för Göteborgskalaset kortas, från nuvarande 9 dagar. En kortare tid skulle sannolikt föra med sig en något ökande folkanstormning och ev. ett negativt tryck på festområdena men även en möjlighet att koncentrera samhällets insatser i form av polis, föräldravandrare och socialtjänst.
- Det bör tas upp en diskussion om kalaset infaller i rätt vecka med tanke på att skolstarten kommer veckan därpå.
- Fler gratis busstransporter är önskvärt för ungdomar, så att de kommer hem från Heden vid stängningsdags.
- Inför nästa års kalas bör en tydligare information ges till vuxenvärlden, framförallt ungdomarnas föräldrar, om de erfarenheter polis, socialtjänst och övriga instanser har dragit i fråga om ungdomsfylleriet i Göteborg under kalaset.
- Att införa en åldersgräns för tillträde kvällstid till Hedens festplats och restaurangområdet på Kungstorget.
- Att varje tillståndshavare på Kungstorget har ett eget avgränsat serveringsområde.
- Att serveringstiden på Kungstorget kortas ned från nuvarande tid, som är till kl. 01.00 på fredag och lördag samt till kl. 24.00 övriga dagar.
- Att vakterna på Kungstorget är underställda tillståndshavaren”.

2003 års Göteborgskalas

Enligt uppgift ser det också ut att bli en del förändringar inför 2003 års kalas. Den nedre delen av Kungstorget skall få ett annorlunda utseende, med tydligare inriktning mot vuxenpublik. Arrangören har på eget initiativ för denna del av torget lovat upprätthålla en 18 års gräns kvällstid. Avgränsning skall ske mot övriga torget. Båda åtgärderna är tänkta att förhindra den stora ungdomspublik som vistats på torget de senaste årens Kalas. Uppgiftslämnaren påpekar också att det område som har en *renodlad* inriktning på ungdomar (år 2002 Heden respektive år 2003 Banankajen) har ett särskilt avgränsat restaurangområde med 18 års gräns för tillträde.

Alkoholfri servering som alternativ

Alkohollagens regler är inte förhandlingsbara och den rimliga lösningen vid en "intressekonflikt" mellan två olika myndigheters ansvarsområden kan mycket väl vara att eventuell servering får bedrivas utan alkoholdrycker. Detta hade f.ö. varit den enda rimliga lösningen vid den konsert på Råsunda stadion som nämnts ovan.

Utformningen av avgränsningarna

Hur avgränsningarna ser ut spelar också en viss roll. Ett exempel är här festivalen i Malmö (se avsnitt 4.5.3). På grund av det sätt som en av serveringarna inhägnats (rep som inte hölls spända utan låg utmed marken) hade några gäster promenerat iväg med såväl vinglas som hela flaskor ut i parken. Det förtjänar att även här tilläggas att ordningen som helhet var mycket god på Malmöfestivalen.

Villkor

Enligt alkohollagen får villkor meddelas i samband med beslut om serveringstillstånd eller därefter (7 kap. 5 §). Villkoren skall motverka skadeverkningar av alkoholpolitisk art. Vid nu aktuella slag av evenemang kan villkor om t.ex. krav på ordningsvakt verkligen vara motiverade. Självklart kan den sökande överklaga beslutet om villkor till länsrätten. Det finns genom åren ett antal sådana ärenden som prövats av förvaltningsdomstolarna. Det har ibland hänt att domstolarna gjort en delvis annan bedömning än tillståndsmyndigheterna och därför antingen reducerat antalet ordningsvakter som skulle krävas eller förkortat den tid under vilken dessa skulle tjänstgöra. Bland annat av detta skäl, men framförallt av rättviseskäl bör man i varje enskilt ärende noga överväga dels från vilken tidpunkt, dels hur många ordningsvakter som behövs. Är det fråga om ett evenemang som återkommer år från år har man rimligen lättare att bedöma behovet av ordningsvakter än vid ett evenemang som ska äga rum för första gången. Det finns alltid anledning att höra polismyndighetens åsikt innan man beslutar om krav på ordningsvakt.

Det förekommer att det tillsammans med ett tillfälligt beslut om serveringstillstånd till allmänheten meddelas ett stort antal villkor, ibland t.o.m. villkor om sådant som redan är reglerat i alkohollagen

(t.ex. krav på ordning och nykterhet). Sådana ”villkor” bör inte meddelas – de riskerar att urvattna villkorsinstitutet och skapa förvirring om vad som egentligen gäller. Eventuella upplysningar om vilka regler lagen ställer hör istället hemma i informationsmaterial av olika slag. Dessutom skall ju den sökande redan för att komma ifråga för tillstånd ha visat att sådana kunskaper finns. Det förtjänar att ånyo betonas: behovet av villkoret – och utformningen av det – skall noga övervägas i varje enskilt fall.

Ibland har tillståndsmyndigheten meddelat villkor om krav på viss (högre) åldersgräns. Vid åtminstone två tillfällen har länsrätten prövat om det var rätt av tillståndsmyndigheten att meddela ett sådant villkor. Utgången i de båda fallen blev olika:

Rättsfall I

Kommunen hade meddelat ett tillfälligt serveringstillstånd (för en dags musikevenemang) med villkor innebärandes att endast personer som var äldre än 20 år skulle få komma in på serveringsområdet. Kommunen ville på detta sätt, mot bakgrund av tidigare års erfarenheter vid liknande arrangemang, minska risken för servering till underåriga. Länsrätten i Örebro län anförde i sin dom 2002-07-24, nr 1688-02, att kommunens skäl för beslutet ”närmast är av ordnings- och tillsynskaraktär”. Därför, menade rätten, borde uppkommande problem lämpligen istället lösas genom andra åtgärder. Länsrätten ändrade därmed kommunens beslut såtillvida att åldersgränsen för tillträde till serveringsområdet skulle vara 18 år. Kommunen överklagade domen men fick inte prövningstillstånd i Kammarrätten i Jönköpings län (beslut 2003-03-05, nr 2448-2002).

Rättsfall II

I ett ärende om utsträckt serveringstid (till 03.00 på prov under ett år) meddelade kommunen villkor att gästerna för att komma in på restaurangen på fre- och lördagar skulle ha fyllt 20 år. Åldersgränsen behövde dock endast tillämpas mellan klockan 01 och 03. Tillståndshavaren överklagade både själva villkoret som sådant och det faktum att serveringstiden endast medgivits på prov under ett år. Länsrätten i Skåne län meddelade dom 2002-11-27, nr 4842-02. Rätten fann inledningsvis inte skäl att frångå kommunens praxis att

alltid tillämpa ett års provotid vid beviljade av serveringstider efter klockan 01.00. När det gällde villkoret om åldersgräns beaktade rätten polismyndighetens yttrande vari nämnda gräns förordades. Rätten fann åldersgränsen väl avvägd och anförde att det fanns en inte obetydlig risk för ordningsstörningar om åldersgränsen under den utsträckta serveringstiden fre- och lördagar skulle sänkas till 18 år. Länsrätten avslog således överklagandet i sin helhet. Det förtydligas att nämndens tillståndshavaren själv initialt gått med på att upprätthålla nämnda åldersgräns och att detta haft avgörande betydelse för polismyndighetens ställningstagande att acceptera den sena serveringstiden.

Dokumentation av vad som bestämts inför evenemanget

Dokumentationen är viktig, inte minst som underlag inför den tillsyn av serveringen som sedan bör äga rum. Om det blir aktuellt med överklaganden eller att ingripa mot tillståndet är dokumentationen av den muntliga handläggningen många gånger av avgörande betydelse för utgången i en eventuell rättslig process.

Förbud mot alkoholförsäljning

Kommunerna har i alkohollagen givits en möjlighet att helt förbjuda eller inskränka försäljning av alkoholdrycker. Bestämmelsen finns i 3 kap. 10 § andra stycket och lyder:

”Kommunen får för visst tillfälle, om det anses påkallat för ordningens upprätthållande, förbjuda eller inskränka försäljning av alkoholdrycker”

Statens folkhälsoinstitut har kommenterat bestämmelsen i sin Handbok Alkohollagen:

”Exempel på tillfällen då förbud mot eller inskränkning av försäljning kan komma ifråga är vid större lokala evenemang eller i samband med vissa helger. Lagstiftaren har förutsatt att bestämmelsen tillämpas med stor återhållsamhet. Beslutet kan överklagas i den ordning som anges i 9 kap. 2 §”.

I ett allmänt råd rekommenderar också institutet att kommunen alltid skall samråda med polismyndigheten innan beslut enligt denna paragraf fattas.

Bestämmelsen fanns tidigare i 66 § lagen om handel med drycker (LHD). I specialmotiveringen till paragrafen (s. 90 prop. 1976/77:108) uttalade departementschefen bl.a. följande.

”Den möjlighet som i dag finns för länsstyrelse att för visst tillfälle förbjuda eller inskränka försäljning av alkoholdrycker har utnyttjats vid marknader, motortävlingar eller större festtillställningar för allmänheten. Tillämpningen har varierat i olika delar av landet.

Med hänsyn till den starkt ökade rörligheten genom främst bilismen är det tveksamt om förbudet har någon nämnvärd alkoholpolitisk betydelse. Det är lätt att föra med sig alkoholdrycker från hemorten eller åka några mil till en annan plats där försäljning sker. Ett förbud ökar också risken för olovlig försäljning.

Emellertid kan det inte uteslutas att förbud vid särskilda tillfällen kan vara alkoholpolitiskt påkallat”.

Möjligheten att förbjuda eller inskränka försäljningen av alkoholdrycker har också, åtminstone under senare år, använts i mycket liten utsträckning. Jag känner till tre evenemang vid vilka ansvarig myndighet använt sig av möjligheten. I samtliga dessa fall gällde förbudet enbart Systembolagets försäljning (i samtliga fall har detta medfört att Systembolaget valt att hålla butiken/erna helt stängda) medan försäljningen av öl i detaljhandeln inte berördes. Ett stopp för försäljning av öl kom däremot till stånd i Gävle kommun 1996 varför detta exempel även nämns nedan.

Valborg i Uppsala

På begäran av polismyndigheten har kommunen sedan år 1996 beslutat att vissa systembolagsbutiker skall hållas stängda under valborgsmässoafton. Även för år 2003 har således ansvarig nämnd, som delade polismyndighetens bedömningar, i kommunen beslutat i enlighet med polismyndighetens önskemål. Tre butiker i Uppsalas centrum berördes av beslutet. Såväl Polismyndighetens som Ordningsspolisens erfarenheter av stängningen tycks vara goda:

”Polismyndighetens utvärdering av valborgsmässofirandet i Uppsala under de år butikerna hållits stängda visar att ordningen, särskilt i nykterhetskänseende under dagen i de centrala delarna, varit avsevärt bättre jämfört med tidigare år. En bidragande orsak har varit den begränsade tillgången på alkoholhaltiga drycker som uppnåtts genom en stängning av butikerna i stadens centrum”.

”Ordningsspolisens utvärdering av tidigare valborgsmässofiranden visar även att en stängning av Systembolagets butiker i city har en mycket positiv inverkan på det hårt ansträngda ordningsläget som uppstår i samband med valborgsmässofirandet i Uppsala”.

Rasslebygdfestivalen i Emmaboda

I kommunens drogförebyggande program har slagits fast att man vill minska den "totala drogkonsumtionen" i kommunen. Kommunen har också fått särskilda pengar från länsstyrelsen för att i ett projekt tillsammans med föräldrar och andra vuxna i kommunen minska ungdomars alkoholkonsumtion. I augusti varje år genomförs under tre dagar den s.k. Rasslebygdfestivalen inne i Emmabodas centrum. I staden finns en systembolagsbutik. År 2001 hade Systembolaget AB (åter) börjat med lördagsöppna butiker. Då festivalen vänder sig till en yngre publik diskuterade man i kommunens socialnämnd för- och nackdelar med ett beslut om att inskränka bolagets försäljning den lördag då festivalen skulle äga rum. Att stänga systembolaget en dag kunde kanske tyckas som en mycket liten åtgärd, men man menade från kommunens sida att "lördagsöppet var en ny "företeelse som skulle ge utökade möjligheter för festivalens unga publik att utöka sin alkoholkonsumtion". I yttrande från bl.a. polismyndigheten framfördes en positiv inställning till en stängning av systembolaget den aktuella dagen. Kommunens beslut blev också att "begära stängning av Systembolaget under festivallördagen". Beslutet blev detsamma året därpå (man har ännu inte beslutat avseende år 2003).

Hultsfredsfestivalen

I kommunen genomförs varje sommar en mycket stor musikfestival. Festivalen har en stark inriktning mot ungdomar. Under två år i rad i början av 1990-talet valde man från länsstyrelsens sida att förbjuda försäljningen från ortens enda systembolagsbutik under en dag av festivaldagarna (butiken var då helt stängd). Enligt uppgift hade en förening under den dagen tagit sig för att bussa folk till systembutiken i det närbelägna Vimmerby för att de där skulle kunna göra sina inköp och fylla på lagren. Enligt uppgiftslämnaren blev dock inte bussresorna någon större succé – det var nämligen inte festivalbesökarna utan i huvudsak s.k. A-lagare som valde att åka med bussen. Någon utvärdering av om den stängda butiken fick någon påverkan på ordningen och alkoholkonsumtionen gjordes emellertid aldrig. Kommunen har heller inte sedan man helt tog över ansvaret för serveringstillstånden år 1996 använt sig av förbudsmöjligheten.

Skolavslutningen 1996 i Gävle kommun

I samband med att kommunerna tog över ansvaret för serverings-tillstånden aktualiserades i kommunen även frågan om ungdomars alkoholkonsumtion och då särskilt konsumtionen av öl. Efter diskussioner mellan bl.a. kommunen och polismyndigheten utarbetade den förra ett informationsmaterial riktat till handlarna. Inför skolavslutningen 1996 besökte polismyndigheten sedan samtliga butiker i centralorten och (överlämnade informationsmaterialet och) informerade om reglerna för folkölsförsäljning. Man kom också "överens" med handlarna om att dessa inte skulle sälja öl under själva skolavslutningsdagen och ett par dagar dessförinnan. Enligt vad som är känt följde handlarna också "överenskommelsen". Någon ny överenskommelse eller förbud enligt 3 kap. 10 § har därefter inte funnits i kommunen.

Är det mödan värt att "stänga" systembolagsbutiker?

Motståndare till förbud för försäljning av alkoholdrycker på en eller flera systembolagsbutiker under t.ex. en musikfestival brukar hävda att det inte får så stor effekt. Besökarna har ändå med sig så mycket alkohol eller kan lätt ta sig till någon annan stad med öppen butik för att fylla på lagret när det är slut. I fallet Hultsfred ovan var det ju tydligen dessutom några som åkte buss till Vimmerby för att komma åt alkohol. Jag anser ändå att flera skäl talar för att man vid vissa tillfällen – och självklart alltid efter mycket noggrann prövning och med hörande av bl.a. polismyndighetens åsikt – bör pröva om inte en inskränkning eller förbud för försäljningen är befogad. De stora festivalerna är verkligen stora med 1 000-tals besökare som under ibland en hel vecka konsumerar mycket stora mängder alkoholdrycker. Även om de flesta besökarna, vilket vi har sett med egna ögon t.ex. utanför campingplatsen i Hultsfred, anländer till festivalen med ett välförsett lager av de aktuella dryckerna så orkar man helt enkelt inte bära med sig hur mycket som helst. Efter några dagar behöver somliga fylla på sitt förråd. Ju svårare det är att göra detta ju större chans borde det vara att påfyllningen blir mindre eller helt uteblir. Därmed måste också konsumtionen bli lägre.

Ett förbud kan också meddelas avseende detaljhandeln med öl (folköl). Om man överväger ett sådant förbud torde det vara

absolut nödvändigt att först ha polismyndighetens ”godkännande”. Utan den myndighetens beredskap för ingripande i de fall då försäljning ändå skett riskerar beslutet att bli verkningslöst.

Självklart är det också viktigt att informera berörda i god tid när ett beslut om förbud har fattats. Det kan t.ex. finnas skäl att överväga annonsering i lokalpress.

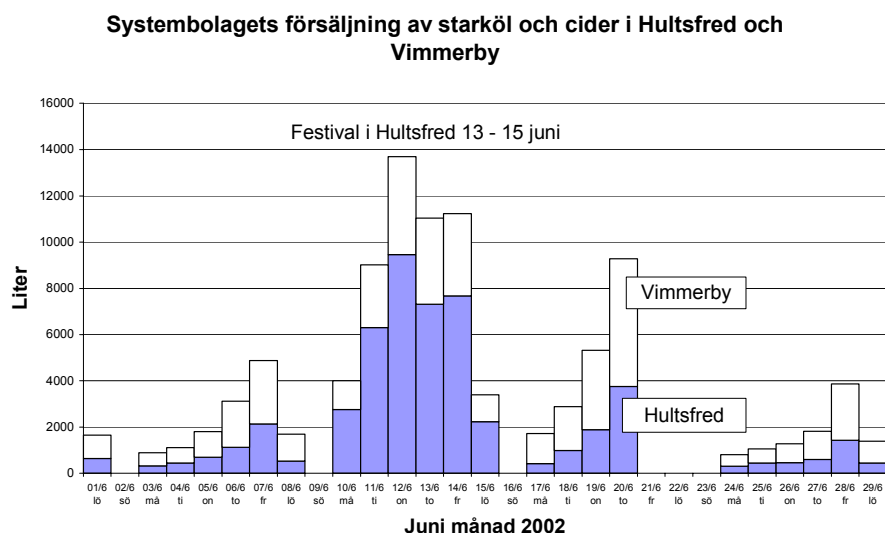
Signaleffekt

Ett förbud för försäljning på här aktuellt sätt är naturligtvis bara en del i de åtgärder, som kan vidtagas för att begränsa framförallt ungdomars tillgång till alkoholdrycker vid ett visst tillfälle. Men det har dessutom en viktig signaleffekt. Signalen är att vi vuxna ser så stora problem med ungdomars alkoholkonsumtion att vi t.o.m. finner oss i att själva inte kunna gå och handla alkoholdrycker den aktuella dagen eller dagarna.

Systembolagsbutiken i Hultsfred

Vi besökte Hultsfredsfestivalen sommaren 2002. Trycket på ortens systembolagsbutik var mycket hårt de aktuella vardagarna under festivalen, och man tvingades begränsa antalet personer som samtidigt fick vara i butiken till mellan 15 och 20 personer. Utanför butiken ringlade sig en mycket lång (men tämligen väldisciplinerad) kö.

Att försäljningen var mycket omfattande framgår av bilden nedan. Bilden visar försäljningen i butikerna i Hultsfred och Vimmerby under juni månad 2002.



Normalt innebär midsommarveckan en försäljningstopp för systembolagsbutikerna. Så var inte fallet för butiken i Hultsfred. Där såldes tre gånger så mycket alkohol under festivalveckan som under midsommarveckan. Även butiken i Vimmerby hade en ökad försäljning under festivalen – ungefär lika mycket som midsommarveckan och betydligt mer än en ”vanlig” vecka.

4.4.2 Aktiv tillsyn

Allmänt

I alkohollagens förarbeten framhålls vikten av en aktiv tillsyn, inte minst därför att alkohollagen är en skyddslagstiftning som syftar till att begränsa alkoholens skadeverkningar. Detta – att begränsa alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar – är också huvudmålet för den av riksdagen beslutade nationella handlingsplanen³. Alkohollagen innehåller också bestämmelser som utgör ett särskilt skydd för ungdomen. De flesta kommuner tar också ut en tillsynsavgift.

Enligt alkohollagen delar kommunen och polismyndigheten ansvaret för fälttillsynen. Inte minst i samband med detta slag av tillfälliga arrangemang kan det vara lämpligt med en samordnad

³ Nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador, prop. 2000/01:20

tillsyn. Polismyndigheten har en central roll i alkohollagen, en roll som man i vissa kommuner i större utsträckning borde leva upp till.

Här skall nämnas två exempel på hur en aktiv polismyndighet – i båda exemplen dessutom samma polismyndighet – kan agera för att begränsa förekomsten av alkohol och därigenom även skadorna.

Polismyndigheten aktiv i samband med firande av Valborg

I samband med valborgsfirandet har det i Nyköping, precis som på många andra ställen i landet, funnits problem med att ungdomar berusat sig på alkohol. Inför årets (2003) Valborg gjorde därför polisen i Nyköping en extra satsning för att minska risken för att ungdomarna skall få tag på alkohol. Med start dagen före valborg rörde sig sammanlagt 12 poliser (både uniformerade och civilklädda) på platser i staden där man vet att det brukar förekomma lagning. Polisens satsning var rejäl: en normal kväll i Nyköping tjänstgör endast fyra poliser. Ortens enda systembolagsbutik var en av de platser på vilken det nu fanns en ökad polisiär närvaro. Man höll också ett antal kända adresser och langare under uppsikt. Enligt ansvarigt polisbefäl beslagtogs, och förverkades, 69 flaskor/burkar med alkoholdrycker från personer under 20 år.

Man uppger att man hade kunnat beslagta mycket fler flaskor och burkar om man haft ytterligare resurser. Det var en ganska stökig valborg. Bland annat omhändertogs nio ungdomar enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer (LOB) och avvisades två ungdomar enligt 13 § polislagen (1984:387).

Nyköpingspolisen annonserade inför festivalen

Precis som på många festivaler runt omkring i landet finns det varje år problem med fylleri även under Nyköpings karneval. Karnevalen sker inne i stadens centrala delar och ett stort öltält brukar finnas på Stortorget. Polismyndigheten i Södermanlands län gjorde i samband med festivalen 2002 en insats för att minska fylleriet och då särskilt när det gällde ungdomars fylleri. Dagen före karnevalen hade polismyndigheten i lokaltidningen låtit sätta in följande annons under rubriken ”meddelanden”.

MEDDELANDE

**Polismyndigheten i
Södermanlands län**Närpolisavdelningen
Närpolisområde Nyköping**Polisen i Nyköping informerar**

Polisens förhoppning är att karnevalsdagarna skall avlöpa lugnt med trevlig stämning, med andra ord vara den folkfest den är avsedd att vara.

Polisen i Nyköping vill informera om att hela karnevalsområdet under tiden 2/8–4/8 är ett område för offentlig tillställning. Detta innebär att alkoholhaltiga drycker varken får medföras eller förtäras inom detta område.

Överträdelse mot detta förbud medför att de drycker som anträffas förverkas och kan medföra staffansvar.

Under karnevalen tjänstgjorde 19 poliser och sammanlagt beslagtogs och förverkades 180 flaskor/burkar (mest starköl) under de tre dagar som karnevalen pågick. 31 personer omhändertogs enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Av dessa var fyra stycken 16 år.

Samarbete mellan olika polismyndigheter

Som ett exempel på samarbete på detta område kan nämnas att sex poliser från polismyndigheten i Gotlands län några veckor under högsäsong vintern 2001/02 arbetade i Åre. År 2003 var det två Gotlandspoliser förstärkta med fyra poliser från Västernorrlands län som på motsvarande sätt arbetade några intensiva veckor i Åre.

Under några sommarveckor byter så några poliser från Jämtlands län arbetsort och tjänstgör istället på Gottland.

Tillsynsberedskap

Det kan i detta sammanhang påpekas att man i god tid före evenemanget funderar över vilken *tillsynsberedskap* som finns i kommunen och hos polismyndigheten – särskilt som merparten av de stora evenemangen sker under bästa semesterperiod. En aktiv och kvalitativ tillsyn fordrar naturligtvis att de som skall utöva tillsyn är tillräckligt många till antalet men också att de är pålästa och har färdigheter i att göra kontrollbesök. Det är nämligen mycket krävande att vara kontrollant på en ”konsert”. Att kontrollera en musikfestival flera kvällar i rad ger (förutom risk för lomhörddhet) en viss ökad toleransnivå – man orkar kanske helt enkelt inte reagera på felaktigheter. Festivaler/konserter är ännu mer krävande att kontrollera än stora restauranger.

Differentierad tillsynsavgift

Kommunen har rätt att ta ut avgift för sin tillsyn (jfr 7 kap. 13 §). När det gäller tillfälliga tillstånd är det vanligast förekommande att det utgår en *viss* tillsynsavgift oavsett hur omfattande det tillfälliga evenemanget är. Det vill säga avgiften är densamma vid ett evenemang som sker under några timmar som ett som löper över flera dagar. Även om kommunenkäten (se avsnitt 4.2) inte innehöll någon fråga om avgifter har utredningen erfarit att differentierade avgifter är mycket ovanligt. Utredningen känner endast till två kommuner, Stockholm och Norrtälje, som har någon form av differentierad avgift. Enligt uppgift kostar en ansökan om tillfälligt serveringstillstånd till allmänheten i Stockholm 3 200 kronor för evenemang upp till tre dagar och 4 400 kronor för evenemang som omfattar fler dagar. I Norrtälje är motsvarande kostnad 3 000 respektive 4 000 kronor. Tidsperioderna är desamma.

Jag anser att ett evenemang som går över flera dagar rimligen kräver mer tillsyn (och tillsynsberedskap) än ett som endast löper över en dag. Även storleken på evenemanget borde kunna spela in. Det måste alltså enligt utredningens uppfattning vara rimligt att tillämpa *olika nivå på tillsynsavgiften för olika långa eller olika stora*

evenemang. Frågan om avgifter är en kommunal fråga. Utredningen efterlyser mer tillsyn över festivalerna. En differentierad tillsynsavgift kan här vara ett hjälpmedel.

Fälttillsyn

Fälttillsynen bör i första hand inriktas mot kontroll av att de allmänna försäljningsbestämmelserna i tredje kapitlet och av att serveringsreglerna i sjätte kapitlet efterlevs. Det gäller försäljningsförbuden, inte minst förbudet att servera redan påverkade personer, kraven på ordning och nykterhet, medtagandeförbudet, förtäring- och förvaringsförbudet och att serveringsansvariga personer finns på plats. Vid tillsynen bör också kontrolleras att serveringen sker i överensstämmelse med tillståndet och med de förutsättningar som angavs i ansökningshandlingarna, till exempel: Tillhandahålls lagad mat? Är serveringslokalerna utformade i enlighet med beslutet? Följs meddelade villkor?

Dokumentation

Tillsynen måste dokumenteras noga. Överträdelser och brister bör påtalas direkt för tillståndshavaren så att rättelse kan ske omedelbart. Det är önskvärt om tillsynen genomförs av minst två personer, bl.a. underlättas dokumentationen, men också av rättssäkerhetsskäl och ur bevissynpunkt. Annars kan ord stå mot ord. En aktiv samverkan mellan kommun och polismyndighet är önskvärd. Det är lämpligt att i tillsynsarbetet även dokumentera sådant som fungerat bra på serveringsstället.

Vid en eventuell prövning i domstol (efter ett ingripande mot tillståndet) har dokumentationen av förhållandena ofta en avgörande betydelse för utgången i målet.

Uppföljning och utvärdering

En mer aktiv tillsyn är inte viktig bara av social- och ordningspolitiska skäl. Utan tillsyn kan man inte göra någon utvärdering och uppföljning av evenemanget. De flesta festivaler, stadsfester och liknande evenemang återkommer oftast årligen. Egentligen handlar det om ett stadigvarande, årligt återkommande "festtillstånd". Att

då göra en ordentlig utvärdering, som bl.a. kan ligga till grund för nästa års prövning och bedömningar är angeläget. Har brister konstaterats kan dessa t.ex. följas upp kommande år med villkor av olika slag.

En uppföljning är också ett hjälpmedel i kommunens viktiga roll i det alkoholskadeförebyggande arbetet enligt den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador. I planen betonas vikten av att kommunerna bl.a. kartlägger konsumtionen av alkohol. Med sådana kartläggningar kan kommunen – som en del av sitt samlade folkhälsoarbete – ta fram målinriktade alkohol- och drogpolitiska handlingsprogram.

4.4.3 Aktiv påföljdshantering

Administrativa åtgärder

Alkohollagen är uppbyggd kring tre viktiga fundament, alla med starka sociala hänsyn som utgångspunkt. Det gäller tillståndsprövningen och tillsynsarbetet men också, för det tredje, påföljdshanteringen. Kommunen *skall* enligt 7 kap. 19 § återkalla tillståndet eller, om det finns särskilda skäl istället meddela varning, om olägenheter uppstår eller om reglerna inte följs. Problemet är dock ibland när det gäller tillfällig servering, att innan ingripande hunnit ske, är festivalen slut. Men det kommer ett nytt år och då kanske en ny festival.

Man bör i förväg ha funderat på hur man ska agera från kommunen sida om tillståndshavaren inte följt reglerna, t.ex. meddelade villkor. Kommunen måste vara förberedd på att ”löpa linan ut”. Säger man ett och gör något annat undergräver det på sikt förtroendet för myndighetsarbetet. Det blir också orättvist mot de tillståndshavare som följer reglerna. Det måste med andra ord finnas beslutsberedskap i kommunen – det går inte att börja leta delegationsinstruktioner, semesterlistor etc. vid ett ”skarpt läge”.

Straffsanktioner

Har tillståndshavaren begått brottslig handling enligt 10 kapitlet, som faller under allmänt åtal, bör övervägas om saken skall anmälas till polismyndigheten. Det kan t.ex. gälla återkommande brister vad gäller försäljning till underåriga personer.

4.5 Tre festivaler – en jämförelse

Festivalerna i Östersund (Storsjöyran), Sölvesborg (Sweden Rock Festival) och Malmö är tre av alla de festivaler som anordnades i Sverige under år 2002. Dessa tre festivaler har som gemensam nämnare bl.a. att de funnits i flera år, genomförs varje år under flera dagar samt lockar en mycket stor publik. Det finns också en rad olikheter mellan dem och med utredningens uppdrag i bakhuvudet görs här en jämförelse dem emellan. Planering m.m. av festivalerna sker på ungefär likartat sätt. Därför beskrivs detta tämligen ingående för en av festivalerna. För de andra två koncentreras beskrivningen på förhållandena vid vårt besök. Avsnittet avslutas med beskrivning av de förhållanden som rådde vid de campingplatser som fanns intill festivalerna i Östersund och Sölvesborg.

4.5.1 Storsjöyran

Musikfestivalen i Östersund "Yran" är en av de äldsta musikfestivalerna i Sverige. Den första Yran ägde rum redan 1963 med föreningslivet som arrangör. Sin nuvarande form med ett särskilt bolag (Storsjöyran AB) som planerar och genomför festivalen, fick Yran 1983. Man firar därmed 20- (eller kanske egentligen 40-) års jubileum i år. Förra året pågick Yran från torsdagen den 25 till söndagen den 28 juli. Antalet besökare uppgick sammanlagt till 55 000 personer.

Festival inne i staden

Storsjöyran höll som tidigare år till i de centrala delarna av Östersund. Utmed vissa gator och torg fanns höga staket uppmonterade. Vid olika platser fanns grindar. Under dagtid var grindarna öppna och området var öppet för alla och det pågick (gratis) en del aktiviteter, som t.ex. gatuförsäljning och viss musikunderhållning. Klockan 17.30 tömdes så hela området på folk (gäller även de tillfälliga serveringar som fanns inne på festivalområdet). Klockan 19.00 "öppnade" festivalen och besökarna fick betala entré för att komma in på området. En dags entré under fredagen eller lördagen kostade 360 kronor och en tredagarsbiljet kostade 630 kronor.

Åldersgräns på serveringarna

Inne på området framträdde ett stort antal artister på nio olika scener. Det fanns även viss gatuförsäljning och också flera (11 stycken) tillfälliga serveringsställen. De flesta var belägna på ett krogstråk nära sjön. Servering i de tillfälliga serveringsställena började redan en vecka innan själva yran drog igång. Sammanlagt var de öppna under tio dagar. Någon nedre åldersgräns för att komma in på festivalområdet fanns inte. Barn under 12 år gick in gratis, men kunde endast gå in i målsmans sällskap. Däremot fanns en åldersgräns för att komma in på serveringsställena. Denna åldersgräns var enligt uppgift något *flytande* under dygnet. Från att ha legat på 18 år vid kvällens början höjdes den successivt (allt efter gästtillströmningen) för att i en del fall mot natten hamna på 23 år.

Vid de olika grindarna skedde viss kontroll av att inte någon försökte föra med sig flaskor in på festivalområdet. Festivalen stängdes varje dag klockan 03.00 (serveringsställena stängde dock en timme tidigare).

Planering inför varje års Storsjöyra

Eftersom Storsjöyran genomförts så många år i rad har berörda myndigheter byggt upp väl fungerande rutiner och planeringen inför varje års yra liknar i mångt och mycket föregående års planering. Möten sker mellan berörda myndigheter och arrangören vid vilka man diskuterar tidigare års erfarenheter. Socialnämnden i kommunen har gjort klart "spelreglerna" för arrangören sedan många år. Varje år kontaktar ändå arrangören samtliga myndigheter för att stämma av eventuella förändrade krav. Av socialnämnden får då denne besked om t.ex. hur många serveringar som kan tillåtas och vilka serveringstider som skall gälla. Arrangören annonserar i lokalpressen efter intresserade (lokala) restauratörer, samtidigt som de restauratörer som var med föregående år också får en propå om nytt deltagande. Något år har det hänt att en krögare som varit med ett år inte fått förnyat förtroende, det har då enligt uppgift varit fråga om att den ekonomiska redovisningen efter festivalen inte skötts.

När arrangören har fått in intresserade restauratörer tar denne kontakt med kommunens tillståndsenhet (alkoholhandläggaren) för kontroll om enheten har några synpunkter på de tilltänkta

restauratörerna. Om det finns några frågetecken uppmanas restauratören att kontakta tillståndsenheten, annars tecknar arrangören ett driftsavtal med restauratörerna samt uppmanar dem att lämna in en sedvanlig ansökan om serveringstillstånd till kommunens tillståndsenhet.

Alkoholhandläggaren har tillsammans med representanter från polismyndigheten tidigare i planeringsarbetet kommit överens bl.a. om behovet av ordningsvakter m.m. Arrangören har också ansökt hos polismyndigheten om att få anordna offentlig tillställning. Under planeringsarbetet har också kommunens miljöförvaltning varit inkopplad för att se till att de livsmedelshygieniska aspekterna tillgodosätts.

Säkerhet

På Storsjöyrans hemsida finns under rubriken "Säkerhet" bl.a. angivet att man infört ett publiktak, för att minska trängseln men också för att öka säkerheten för besökarna. Högst 25 000 besökare släpps in under vardera fredagen respektive lördagen (10 000 under torsdagen). Besökstaket är en av punkterna i ett särskilt program för att öka säkerheten för besökarna på yran. Man har även utbildat festivalpersonalen i säkerhetsfrågor och företrädare från Yran ingår också i ett "internationellt festivalnätverk" som arbetar med säkerhetsfrågor. Man deltar även i det samarbete som landets tio största festivaler tagit initiativ till, där säkerheten är en av de viktigaste frågorna. Vidare beskrivs de särskilda skyddsstaket man använder. Dessa är specialtillverkade för stora festivaler. Under vissa konserter bygger man en extra rad med skyddsstaket längst fram vid scenen. Avsikten är att de yngre i publiken ska kunna vistas säkert där. Bestämmelser finns om högsta tillåtna ljudvolym, något som också skrivs in i artisternas kontrakt.

Serveringsställen

På festivalområdet fanns 11 tillfälliga serveringsställen ("öltält") och tre stadigvarande serveringsställen (restauranger) med rätt att servera alkoholdrycker. Enligt kommunens alkoholhandläggare är det endast lokala krögare som hittills genom åren "tillåtits" ha servering inne på festivalområdet. Inga ansökningar har heller

inkommit från andra delar av landet. Kommunen hade tillsammans med respektive serveringstillstånd meddelat villkor med krav på förordnade ordningsvakter vid varje serveringsställe. Så skulle det t.ex. finnas minst två ordningsvakter vid varje serveringsställe från klockan 19.00 till stängning under lördags- dygnet. De tillfälliga serveringarna fick endast servera vin och starköl av de starka alkoholdryckerna. Kommunen hade ställt krav på att alla serveringsställen skulle vara klart avgränsade från varandra och från det övriga festivalområdet. Ett någorlunda varierat matutbud skulle tillhandahållas och det skulle också finnas ett tillräckligt antal sittplatser.

Ansvar för tillsynen

Kommunen och polismyndigheten har som tillsynsmyndigheter ansvaret för att kontrollera att alkohollagens regler om bl.a. krav på ordning och nykterhet följs. I Östersunds kommun utövas tillsynen av alkoholhandläggaren som under Yran 2002 hade biträde av åtta stycken fältarbetare. De senare rapporterade endast sina intryck till handläggaren varefter han hade att ta ställning till om eventuell åtgärd mot någon tillståndshavare skulle vidtas.

Är tillsyn av serveringsställen möjlig under pågående festival?

Under fredagen och lördagen släpptes vardera dagen ungefär 25 000 människor in på området. Dessa rörde sig mellan ett stort antal scener och serveringsställen. Det spelades samtidigt hög musik från scenerna och i denna feststämning blev det lite stökigt med trängsel på många ställen. Framåt sen kvällstid faller mörkret och det blir då svårare att se *vem* som gör eller dricker vad. Många människor var mer eller mindre onyktra. "Trycket" på flera av serveringsställena var stort och vissa tider uppstod köer. Ett exempel härpå var tiden efter det att en känd artist eller band spelat färdigt, då många besökare snabbt sökte sig till något serveringsställe för att få något att dricka (och/eller för att äta).

Att i denna miljö, under pågående festival, utöva tillsyn enligt alkohollagen är av lättförståeliga skäl inte lätt – något som alkoholhandläggaren också tillstod. I själva verket menade denne att det var näst intill omöjligt. Förutom fältarbetarnas observationer står då hoppet till ordningsvakterna och de poliser som fanns på områ-

det. Det torde dock inte vara en överdrift att påstå att såväl vakterna som poliserna höjt toleransnivån avsevärt när det gäller onykterhet under festivalen.

Nykterhetskontroll

Utredningens sekretariat besökte flera av serveringarna under lördagskvällen. Varje serveringsställe var väl avgränsat från övriga festivalområdet, men också från de övriga serveringsställena (minskar lagningsrisken). Ordningsvakterna, som i enlighet med villkoren i tillståndsbevisen fanns vid respektive serveringsställe, verkade kontrollera åldern hos dem som såg unga ut. När det gällde *nykterhetskontrollen* hos gästerna, såväl vid inläppen som avseende de människor som redan fanns på inne på serveringsställena, var det däremot lite si och så. Även om vårt besök ägde rum ganska tidigt på lördagskvällen fanns ändå somliga gäster på serveringsställena som visade tydliga tecken på berusning, t.ex. genom sättet att tala och gå på. Det kunde konstateras att såväl själva bestämmelsen i alkohollagen som intentionerna bakom densamma när det gäller kravet på nykterhet (och ordning) i vissa fall fått stå tillbaka.

Vid entréerna till festivalområdet kontrollerades att inte någon förde med sig egen alkohol in. Någon *nykterhetskontroll* värd namnet gjordes emellertid inte vad vi kunde se där. Att "flaskkontrollen" däremot fungerade vittnade den mängd tomma flaskor och burkar utanför entréerna om.

Matförsäljning

Enligt en uppgift serverades över 100 000 portioner mat under de tio dagar som de tillfälliga serveringarna hade öppet. När sekretariatet besökte några av dessa, vid 20-tiden på lördagskvällen, var det dock ytterst få människor som satt och åt mat (matutbudet som sådant var dock acceptabelt, detsamma gällde antalet sittplatser).

Det är i sammanhanget en klen tröst att alkoholhandläggaren berättade att man hade en mycket god ekonomisk kontroll avseende tillståndshavarnas försäljning av mat och alkoholdrycker under festivalen. Enligt de villkor som kommunen meddelat tillsammans med serveringstillstånden skulle all "försäljning av mat,

dryck samt försåld volym av starköl, vin och cider” redovisas särskilt till kommunen på särskild blankett efter avslutad festival.

”Fest” dygnet runt i Östersund

Enligt insatschefen hos polismyndigheten i Östersund är det *stora problem med ungdomsfylleri* under festivaldagarna. Polismyndigheten har begränsade resurser, men eftersom festivalen inträffar under ”bästa semesterperiod” blir det extra problematiskt. Allt som allt arbetade 25 polistjänstemän (inklusive förhållare och ett antal poliser i inre tjänst) under årets festival. Man tvingas att prioritera, och insatser mot våld i olika former kommer då högst på listan, medan fylleriförseelser kommer längre ned. Under årets festival greps 67 personer (flertalet under de tre sista dyggen under festivalen) med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer (LOB). Antalet personer som omhändertagits har enligt insatschefen legat på ungefär samma nivå de senaste åren.

Det fanns dock, menade han, två företeelser som får pågå alltför ohindrat under festivalen för att vara bra; dels fylleriet på den särskilda ungdomscampingen, dels det (ungdoms-)fylleri som pågår i princip dygnet runt på olika gator, torg och parker i centrala staden. De polisiära resurserna räcker helt enkelt inte till.

4.5.2 Sweden Rock Festival

Festival på ”vischan”

Sweden Rock festival genomförs sedan några år på vad som närmast kan beskrivas som en mycket stor inhägnad äng i orten Norje några mil utanför Sölvesborg. Arrangör är ett privat bolag vilket slutit avtal med såväl artister som en restauratör från en annan kommun. År 2002 pågick festivalen mellan den 6 och 9 juni. Sekretariatet besökte festivalen under lördagskvällen tillsammans med alkoholhandläggaren på Länsstyrelsen i Blekinge län och alkoholinspektören i Sölvesborgs kommun.

Länsstyrelsen var kritisk till förhållandena redan vid 2001 års festival

Inför besöket hade jag fått ta del av länsstyrelsens rapport om den alkoholpolitiska situationen i Blekinge län och särskilt avsnittet i denna om föregående års festival.⁴ Länsstyrelsens skrev i rapporten att arrangemang av här aktuell typ drar med sig ”en stor överkonsumtion av alkohol. För många av festivaldeltagarna handlar det enbart om att berusa sig kraftigt”. Styrelsen var vidare mycket kritisk till hur nykterhetskontrollen sköttes: ”Vid huvudingången blev samtliga visiterade för att förhindra att man medförde alkohol in på området. Hög berusningsgrad hade däremot ingen betydelse för att bli insläppt. Detta kan vara en anledning till att det inom festivalområdet låg berusade människor till synes livlösa lite överallt på marken. Länsstyrelsen är av den uppfattningen att problemen med alkoholkonsumtionen inte tas på tillräckligt allvar, vilket gör det mycket svårt eller rent av omöjligt att klara alkoholagens intentioner. Arrangemanget går stick i stäv med det förebyggande arbete som eftersträvas i den nationella handlingsplanen mot alkoholskador”. Så långt länsstyrelsens rapport om förhållandena vid 2001 års festival.

Länsstyrelsens rapport om förhållandena vid 2002 års festival

Vi besökte som nämnts festivalen tillsammans med bl.a. alkoholhandläggaren på länsstyrelsen. Styrelsen redovisade sina intryck från festivalen i en rapport ställd till socialförvaltningen i Sölvesborgs kommun.⁵ Av rapporten framgår bl.a. att Sölvesborgs kommun inbjudit till en träff i maj månad för att ”diskutera en del praktiska lösningar” inför 2002 års festival. Med på mötet var bl.a. arrangören, en representant från det bolag som sökte serveringstillstånd samt ett antal representanter från olika berörda myndigheter. På mötet hade framkommit olika uppfattning om hur serveringen på festivalområdet skulle bedrivas. Det framkom att sökanden hade tecknat ett avtal med arrangören om att hela festivalområdet skulle vara gemensam serveringsyta. ”Sökanden hade inte något intresse av att ha folk i de två tälten och ansåg det vara svårt att ha riktig

⁴ Länsstyrelsens rapport 2001-10-11 ”Årsrapport för alkoholområdet, blekinge län 2002” (dnr 51.4607-01).

⁵ Länsstyrelsens skrivelse ”Rapport från tillsyn den 8 juni 2002 av beviljade serveringstillstånd vid Sweden Rock Festival och ur ett alkoholpolitiskt perspektiv” (dnr 705-4623-02).

mat när man skulle sälja så stora volymer med dryck som det handlade om. Det fanns gott om matställen inom området och det var OK att använda de bänkar som stod utanför tälten. Några avgränsade serveringar och sittplatser i tälten var inte tänkt att finnas”.

Av länsstyrelsens rapport framgår (förutom att länsstyrelsens representant klagade på att gemensam serveringsyta inte var i enlighet med reglerna för servering) att kommunens handläggare i sitt förslag till beslut om serveringstillstånd förordade att serveringen skulle bedrivas vid fem ”serveringsställen/avgränsade utrymmen inom festivalområdet, varav två serveringsställen är tält. Varje serveringsställe/avgränsat utrymme skall vara inhägnat och avgränsat”. Av beslutsförslaget framgick slutligen att matutbudet skulle utgöras av kycklingwraps, panini med skinka samt kokt korb med bröd.

Kommunstyrelsens ordförande beslutade annorlunda

Ordföranden beslutade i enlighet med förslaget – med den betydelsefulla skillnaden att *hela det inhägnade festivalområdet skulle anses som serveringsställe*. Enligt länsstyrelsens rapport var skälet till detta att ordföranden ansett att det fanns stora risker för incidenter vid in- och utpassering vid inhägnade serveringsställen.

Hur såg det ut på festivalen?

Länsstyrelsens rapport speglar väl förhållandena vid festivalen varför utredningen väljer att återge delar ur denna (rubrikerna är utredningens).

Kan besökaren gå så får han eller hon komma in

”Stora entrén kontrollerades ca kl. 18.00. Festivalarrangörens egna vakter visiterade samtliga inpasserande. Besökarna var företrädesvis i ålder 20–30 år men åldern varierade från små barn i vagn till övre medelåldern. Ingen alkohol fick medföras, vilket innebar att ett stort antal tomflaskor låg på marken vid entrén. Många var mycket berusade och på direkt fråga svarade en av vakterna att det inte fanns några restriktioner på berusningsgraden för att komma in. Kan personerna ifråga gå så är det OK. De dricker ändå hur mycket som helst inne på området var kommentaren”.

Röda Korset fick rycka in

”Vid den första tillsynsrundan ca 18.30 var det mycket folk inne på området och många var mycket berusade. Det var trots det ingen trängsel eller oordning, bara berusning. Människor låg på marken lite varstans och påtagligt många var ostadiga i gången. Röda Korset hade ett tält på området för att ta hand om skadade och berusade människor. Enligt ansvarig chef hade många fått brännskador då de berusat sig och somnat i solen”.

Servering?

”Vi besökte först bar tre, fyra och fem. Samtliga tre barer bestod endast av en försäljningsdisk. Bar ett och två bestod av öppen tältduk med några ståbord inne i och träbänkar utanför tältet och med containers vid ena sidan. I samtliga barer lämnades flaskor ut med avskruvad kork. Bakom bar ett satt tre män enbart sysselsatta med att skruva av korkar på flaskor...”.

Lagad mat?

”Menyn fanns anslagen endast i bar tre. Några baguetter, jordnötter samt en liten gryta med vatten till att värma korv i var vad som fanns bakom disken i bar ett. I övriga barer fick vi fråga om det fanns något att äta. I bar ett fick vi kontakt med företrädaren för [tillståndshavaren]. Han fick gå ut till en container för att hämta en öppnad kartong med wraps för att visa oss vad som serverades. Synliga wraps saknades i samtliga barer. Det var gott om anställda som serverade petflaskor med starköl och cider och små tetrapack med vin”.

Var avsikten att lagad mat över huvud taget skulle säljas?

”Mycket mat förtärdes av besökarna men den köptes från någon av de många matvagnar som fanns på området”. Av ingånget avtal mellan Sweden Rock Festival AB och [tillståndshavaren] framgår att [tillståndshavaren] endast ges rätt att sälja baguetter och jordnötter. [tillståndshavaren] skall även tillsätta tillräckligt med personal så att försäljningen ej hämmas p.g.a. brist på personal. Avtalet reglerar även vinstfördelningen mellan parterna på försäld dryck”.

Vad gjorde polisen?

”Vi besökte även polisen och fältassistenter. Polisen beskrev situationen som ganska problemfri med smärre incidenter. Det var många poliser i tjänst och två ridande poliser och hundar fanns med i beredskapsstyrkan. Polisen bevakade tillställningen och ingrep endast

om bråk uppstod. Berusningsgraden beaktade man inte utan vakter på området kontrollerade om människor som låg ned var kontaktbara. Om inte kontaktades Röda Korset”.

Fylleslag

”Under kvällens lopp konstaterades att berusningsgraden höjdes ytterligare hos många av festivalbesökarna. Barerna kontrollerades noggrant och vid samtliga fick alla som önskade handla alkohol oavsett i vilken berusningsstadium personerna befann sig i. Några köpte tre öl, några köpte fem öl och från bar ett gick det bra att handla öl med korken på. Legitimationskontroll förekom över huvud taget inte. Det inträffade inget bråk mellan personer under inspektionen. Vakter promenerade på området men följde inte polisens beslut att befinna sig vid barerna. Ingen ingrep mot berusade personer eller förhindrade att berusade drack ännu mer. Det fanns över huvud taget ingen kontroll från serveringsansvarig personal eller vakter avseende ordning och nykterhet inom serveringsstället som enligt tillståndsbeslutet omfattade hela festivalområdet”.

Så långt länsstyrelsen rapport från 2002 års festival. Anmärkningsvärt är att även alkoholinspektören i Sölvesborgs kommun i en skrivelse (daterad 02-06-19) framfört kraftig kritik mot förhållandena vid festivalen. Anmärkningarna i skrivelsen behandlar samma brister som länsstyrelsen gör i sin rapport. Under rubriken ”sammanfattning” avslutar inspektören med följande rader:

”Det har enligt inspektionen dock förekommit att alkohol har sålts till rejält berusade personer som har haft svårigheter att stå upprätt. Det har också sålts en större mängd flaskor till personer som sedan avlägsnat sig ut i folkvimlet, vilket får till konsekvens att kontroll att ingen underårig får sig utskänkt alkohol inte kan utövas. Det är uppenbart att det är med stora svårigheter alkohollagens intentioner kan upprätthållas på festivaler liknande den som förekommer i Norge”.

Utredningens kommentar till Sweden Rock Festival 2002.

I varken länsstyrelsens eller kommunens rapport (den senare författad av kommunens egen alkoholinspektör) överdrivs förhållandena vid festivalen. Snarare tvärtom. Det var inte mycket som fungerade i enlighet med reglerna i alkohollagen eller intentionerna bakom dem. Extra anmärkningsvärt är att förhållandena mellan festivalerna 2001 och 2002 närmast tycks ha förvärrats – trots länsstyrelsens första mycket kritiska rapport.

Vi besökte sju olika festivaler/större musikevenemang under 2002. Sweden Rock Festival stod helt i en klass för sig när det gäller fylleri.

Hur kunde det bli så fel?

Alkohollagen är en alkoholpolitiskt motiverad lag. Bestämmelserna har, när det gäller servering, som främsta syfte att åstadkomma en ansvarfull servering för att i görligaste mån minska risken för skador som kan uppstå i samband med konsumtion av sådana drycker. Reglerna om åldersgränser och kravet på ordning och nykterhet är centrala i lagen. All servering av alkoholdrycker skall ske med återhållsamhet och den får inte orsaka olägenheter i form av oordning eller onykterhet. Tillståndshavaren måste hela tiden kunna kontrollera att inte underåriga eller redan berusade personer kommer åt att dricka alkoholdrycker på serveringsstället. Därför finns ett krav på att lokalerna och uteserveringen skall vara överblickbara (jfr. avsnitt 4.4).

Genom att tillåta att hela det *mycket* stora festivalområdet blev serveringsområde blev det i praktiken helt omöjligt att uppfylla detta krav. Det medförde också att alla som passerade entréerna var inne på *serveringsstället*. På ett sådant gäller som nämnts tidigare en rad olika alkoholpolitiskt motiverade bestämmelser. Så får t.ex. inte onyktra personer vistas där och absolut inte tillåtas att dricka alkoholdrycker där. På Sweden Rock Festival var det tvärtom – de blev insläppta och fick dessutom handla ytterligare obegränsade mängder starköl eller vin! Resultatet blev helt förödande. Rubriken ”fylleslag” ovan ger en rättvisande bild.

Avgränsade serveringsställen har hela tiden funnits på de två andra i detta avsnitt nämnda festivalerna. Vi besökte även *Hultsfredsfestivalen år 2002*. Samtliga serveringar var även där väl avgränsade och på varje serveringsställe arbetade ordningsvakter. Det som fungerar på de andra festivalerna måste naturligtvis också kunna fungera även på Sweden Rock Festival. Om man befarar problem med oordning måste naturligtvis åtgärder vidtas *innan* evenemanget för att minska risken för sådana problem. Det kan t.ex. handla om att begränsa antalet besökare och/eller se över antalet serveringsställen och utformningen av dessa, hur de är placerade på området samt inte minst genom att överväga krav på anlitage av ordningsvakter. Allt detta för att skapa förutsättningar för att

serveringen av alkoholdrycker skall *kunna* bedrivas ansvarsfullt. Det yttersta ansvaret för att serveringen lever upp till lagstiftarens krav faller sedan självklart på tillståndshavaren. Gör tillståndshavaren inte det skall tillståndet ifrågasättas.

Tillfälligt serveringstillstånd får endast meddelas om den blivande tillståndshavaren avser att tillhandahålla lagad mat. Det är med andra ord *förbud* för tillstånd om inte detta krav är uppfyllt. Genom tillsyn kontrolleras sedan att matsservering verkligen finns. Om så inte är fallet skall tillståndet ifrågasättas. På Sweden Rock Festival fanns det som nämnts mycket stora brister även i detta avseende. Särskilt märkligt är innebörden av det avtal som länsstyrelsen refererar till i sin rapport. I avtalet förband sig tillståndshavaren att i princip inte sälja någon lagad mat under festivalen. Ännu mer märkligt är att tillstånd meddelades trots vetskapen om det som överenskommits i avtalet.

Tillstånds- och tillsynsmyndigheterna i landets kommuner ägnar vid prövningen av ansökningar om tillstånd mycket av sin tid åt att pröva så att förutsättningar finns för att lagens krav skall *kunna* bli uppfyllda. Genom kontrollbesök kontrollerar de därefter att serveringsverksamheten verkligen *bedrivs* i enlighet med reglerna. Detta är en viktig del av det alkoholskadeförebyggande arbetet i landet. Genom att inom serveringstillståndets ram, dessutom två år i rad, acceptera ett sådant fylleri som i fallet Sweden Rock Festival 2002 finns flera risker. En sådan är att besökarna uppfattar förhållandena där som normala. Detta särskilt som tillsynsmyndigheten polismyndigheten enligt länsstyrelsens rapport uppenbarligen inte ingriper mot fylleriet. Besökarna kan få uppfattningen att ”så här svinigt skall det vara på musikfestivaler”. Risken finns att andra kommuner inte kan hålla emot arrangörernas krav på ”lättnader” och nya liberala ”trender” och faller undan eller väljer att se mellan fingrarna när det gäller tillsynen. Förtroendet för myndighetsutövning kan minska och på lång sikt kan hela det viktiga styrmedel som serveringsreglerna utgör urholkas.

Vad bör då göras för att förbättra förhållandena vid kommande festivaler i Norge?

Ovan har nämnts att det inte finns anledning att göra en mindre ingående prövning bara för att det rör sig om ett tillfälligt evenemang. Det förtjänar att upprepas att det inte finns några special-

regler för festivaler. Eftersom de ofta lockar en ungdomlig publik finns det tvärtom skäl att göra en extra noga bedömning och prövning. Detta har utvecklats under avsnitt 4.4.1. Genom kontrollbesök bör sedan kontrolleras att serveringsverksamheten verkligen bedrivs i enlighet med reglerna. Gör den det inte bör åtgärd vidtagas. Detta beskrivs vid avsnitten 4.4.2 och 4.4.3.

I detta sammanhang bör också uppmärksammas polismyndighetens möjlighet att genom villkor med stöd av ordningslagen (1993:1617) skapa förutsättningar för en bra ordning och säkerhet vid t.ex. konserter. Frågan har varit aktuell för Polismyndigheten i Blekinge län just i samband med Sweden Rock Festival. Blekingepolisens tillskrev år 2000 Rikspolisstyrelsen och framförde tveksamhet avseende möjligheten att meddela villkor inför konserten. I skrivelsen framfördes att rockfestivalen innebar en för Blekingepolisens resurskrävande och oftast svår uppgift.

Blekingepolisens menade att en vanlig uppfattning inom polisen var att ett arrangemang som inte omfattades av krav på tillstånd eller anmälan enligt 2 kap. 4 § ordningslagen (vilket Sweden Rock Festival inte gör eftersom den sker utomhus på område utanför detaljplanelagt område) inte heller kan regleras genom särskilda villkor meddelade av polismyndighet. Den framförda uppfattningen var ett resultat av en tolkning av bestämmelserna i ordningslagen men också av kommentaren till lagen.

Rikspolisstyrelsen har i svaret⁶ till Blekingepolisens utvecklat sin syn på frågan:

”Enligt 2 kap. 16 § ordningslagen skall den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen. Enligt andra stycket får polismyndigheten meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Några krav på att det skall vara en tillstånds- eller anmälningspliktig sammankomst eller tillställning uppställs alltså inte. Enligt bestämmelsens ordalydelse är det således möjligt att villkorsbelägga arrangemanget trots att detta inte omfattas av kraven på tillstånds- eller anmälningsplikt i 2 kap. 4 och 5 §§ ordningslagen. Att vissa uttalanden i doktrinen har föranlett att bestämmelsen tolkats annorlunda föranleder inte styrelsen att göra någon annan bedömning. Skulle allmän förvaltningsdomstol komma till andra slutsatser än de nu redovisade bör övervägas om regeringen skall uppmärksammas på behovet av författningsändringar i ordningslagen”.

⁶ Rikspolisstyrelsens skrivelse 2002-11-21, dnr RÅS-500-3692/00.

4.5.3 Malmöfestivalen

Till skillnad mot de två tidigare festivalerna är Malmöfestivalen ett *kommunalt* evenemang. Den är också en "bredare" festival (särskilt i jämförelse med Sweden Rock Festival) eftersom den riktar sig till såväl unga som gamla. Detta yttrar sig också en i en tredje skillnad nämligen att det är *gratis* att komma in på festivalen. Kommunen har valt att finansiera festivalen på annat sätt. Precis som festivalen i Östersund har Malmöfestivalen en tydlig inriktning på mat.

Centralt placerad festival

Festivalen, som startade i början av 1980-talet, äger rum inne i centrala Malmö. År 2002 pågick den mellan den 16 och 23 augusti. Arrangören uppskattar att festivalen besöktes av 1 500 000 besökare.⁷ Utredningens sekreterare besökte festivalen under onsdagskvällen tillsammans med chefen och två handläggare från kommunens tillståndsenhet.

Lättöl i matbodarna för första gången

På festivalområdet finns sedan många år ett stort antal "matbodarna" med allehanda sorters mat från olika länder. Dessa matbodarna hade vid tidigare års festivaler serverat öl ("folköl") till maten men för första gången serverades under denna festival inga alkoholdrycker av matbodarna utan endast lättöl och andra lättdrycker. Detta berodde på att bodarna inte uppfyllde de något strängare kraven när det gäller livsmedelshygieniska krav som blev följden av ändringen i alkohollagen i detta avseende år 2001 (2001:414). Många av matbodarnas innehavare befarade att de "nya" reglerna skulle medföra stora ekonomiska förluster (någon enstaka handlare hade också valt att hoppa av 2002 års festival). Det är inte känt om det gjorts någon utvärdering om det verkligen blev något större ekonomiskt bortfall för dessa handlare. Flera av dem sålde i vart fall lättöl på fat och det var många av festivalbesökarna som köpte en sejdel med lättöl.

⁷ Eftersom man inte tar entréavgift är det svårt att exakt beräkna antalet besökare. Den angivna siffran avser "gjorda besök". Om en person besöker festivalen under två dagar så räknas det som två besök.

Serveringar med starkare drycker

Sammanlagt hade 17 olika sökanden (föreningar) meddelats tillfälligt serveringstillstånd under festivalen. Dessutom hade tre ordinarie restauranger sökt och fått tillstånd till utökad serveringsyta (uteservering). Serveringen fick pågå till längst 24.00, dvs. betydligt kortare tid än de andra två festivalerna i denna jämförande studie.

Rundvandring

Under den rundvandring på festivalområdet som gjordes under tre timmar på onsdagskvällen framgick med all önskvärd tydlighet att detta var en festival med en annan inriktning och publik än de två tidigare nämnda festivalerna. Här var samtliga åldersgrupper representerade och barnfamiljer dröjde sig kvar på området sent på kvällen. Detta berodde säkert på (förutom att det var en skön sommarkväll) det varierade utbudet av mat och underhållning men kanske framförallt just det faktum att hela festivalen är gratis. Några av serveringarna kontrollerades och på vissa gjordes vissa påpekanden. Det gällde t.ex. den tillståndshavare som inhägnat sitt serveringsområde ordentligt med ett tjockt rep. Felet var bara att repen var så dåligt *spända* att de löpte ut med marken. Följden blev att kunderna inte uppfattade avgränsningen utan promenerade ut i den närbelägna parken för att äta och dricka det som inhandlats. Incidenterna var dock mycket få och intrycket från festivalen som helhet blev också mycket positivt.

Särskilt var det otvivelaktigt få berusade unga människor på festivalområdet (framförallt om man jämför med förhållandena vid Sweden Rock Festival).

Varför var Malmöfestivalen en så städad festival?

Genom åren har arrangören – kommunen – lyckats hitta en "mix" av artister, matutbud och andra evenemang som gjort att Malmöborna tagit festivalen till sitt hjärta. Utan att ha belägg för det verkar det som om de flesta besökarna utgörs av Malmöborna själva (dvs. man har inte så dominerande inslag av tillresta besökare som de två andra festivalerna). En högst väsentligt bidragande orsak till svaret på frågan i rubriken är nog ändå att man lyckats få en så åldersmässigt *blandad publik*. I och med att så många barnfamiljer

och även äldre personer fortfarande fanns kvar under sen kvällstid blir det en sorts "social kontroll" och därigenom kan inte ungdomarna "ta över" festivalen. Självklart kan många andra faktorer också spela in, t.ex. den relativt tidiga stängningstiden på nätterna men också olika myndighetspersoners arbete inför och under festivalen.

Inget är så bra att det inte kan bli bättre!

Inför 2003 års Malmöfestival har tillståndsenheten i kommunen i ett informationsblad påpekat vissa saker. Informationen gick enligt uppgift igenom på ett möte med de föreningar som ansökt om tillstånd till 2003 års festival. I den skriftliga informationen upplyser således kommunen bl.a. om åtgärder för att minska risken för att olägenheter skall uppstå vid serveringarna. Detta skall ske bl.a. genom att alla serveringar skall vara ordentligt avgränsade (minskad langningsrisk). Som exempel på andra åtgärder som de blivande tillståndshavarna bör vidta för att minska risken för olägenheter nämns:

- "Att sätta upp skyltar på serveringen som informerar om att medhavda drycker ej får tas in på serveringen och att alkoholdrycker ej får föras ut från serveringen.
- Att bemanna serveringens entréer med dörrvärdar som kan kontrollera gästerna då de anländer/lämnar serveringen.
- Att noga informera all personal som arbetar i serveringen om gällande serveringsbestämmelser".

Som ett särskilt krav framhålls att lagad mat skall finnas under hela serveringstiden.

Kommunen erbjuder utbildning

Kommunen har erbjudit sig att arrangera en endagsutbildning om alkohollagens serveringsbestämmelser. Utbildningen vänder sig till den som skall arbeta på serveringarna under 2003 års festival. Utbildningen kostar 975 kronor per person.

4.5.4 Campingplatser intill festivalområdena

Vi besökte de tillfälliga campingplatser som iordningställts intill festivalområdena i Östersund och Sölvesborg (någon speciell campingplats fanns inte i Malmö). I båda fallen var det fråga om välfyllda campingplatser med många tält och mycket människor boende där. Där slutar dock likheten med en ”vanlig” campingplats i sommarsverige. På de två aktuella campingplatserna fanns, precis som på festivalområdena *många mycket* berusade personer (varav många var ungdomar). Det kan säkert gå vilt till även på vanliga campingplatser men knappast i den grad som på de två här aktuella platserna; tälten var i många fall mer eller mindre raserade – men ingen verkade bry sig. Några raserade och nedtrampade tält var uppenbarligen övergivna, kanske hade ägarna lämnat områdena och åkt hem.

Campingen i Östersund

För tredje året i rad hade festivalledningen tillsammans med kommunen kommit överens om att tillresta ungdomar som ville tälta skulle hänvisas till en egen camping alldeles intill själva festivalområdet. Den ”ordinarie” campingplatsen i Östersund är belägen i andra änden av staden. Skälet till överenskommelsen var att man ville minska de störnings- och ordningsproblem som uppstått tidigare år när ungdomar dragit genom staden för att komma till och från festivalområdet. Det hade enligt polismyndigheten tidigare år varit stora problem med bl.a. skadegörelse på bilar, ofredande, fylleri och urineri i folks trädgårdar. Ordningsläget på den *ordinarie* campingplatsen hade också blivit betydligt bättre sedan systemet med ungdomscampingen införts.

I Östersund låg ungdomscampingen på ett område som *inte* ingick i de områden som var offentlig (allmän) plats enligt den lokala ordningsstadgan. Detta har betydelse, bl.a. såtillvida att 2 kap. 18 § i ordningslagen inte blir tillämplig. Paragrafen stadgar ett förbud mot att dricka eller förvara spritdrycker, vin eller starköl på sådan plats om den inte sker inom serveringstillståndets ram. I och med att bestämmelsen inte är tillämplig blir det svårt för polismyndigheten att ingripa och förverka alkoholdrycker på campingområdet.

Vid ett par tält fanns anordnat enklare "barer" dit man i ett fall släpat en gammal soffa och dito fåtöljer. Huruvida baren endast var till för tältets boende eller om även andra campare kunde få sig något att dricka var omöjligt att kontrollera. Det fanns dock så mycket alkohol på campingplatsen ändå så att ingen behövde gå många meter för att hitta något att dricka. Det faktum att det fanns så mycket alkohol på campingplatsen kan vara en orsak till, vilket någon påpekade, en del ungdomar aldrig besöker själva festivalområdet – de blir helt enkelt kvar i "festandet" på campingen under hela den tid festivalen pågår. Det kan på sätt och vis sägas finnas en "festival i festivalen". En sådan kan för övrigt också sägas pågå under festivalveckan i parker och på torg genom de spontana "fester" som uppstår utanför festivalområdet. Polismyndighetens insatschef bedömde att det fanns stora problem med ungdomsfylleri i samband med sådana "fester" (se ovan).

Campingen i Norge/ Sweden Rock Festival

Campingplatsen låg även i detta fall i omedelbar anslutning till själva festivalområdet. Campingen liknande inte en "vanlig" camping utan var mer en klippt åker på vilken bilar och tält fanns uppställda. Campingen beboddes till stor del av ungdomar. Många av dem var *mycket* berusade och det är svårt att beskriva det fylleri som helt öppet pågick där. Överallt fanns fulla människor, några sovande i solen, andra omkringvandrande med ostadig gång. Runt tälten ligger drivor med hela och trasiga glasflaskor och burkar. Här och där finns hela eller delar av tält och klädesplagg.

Precis som på campingen i Östersund finns det mycket god tillgång till alkoholdrycker på campingplatsen – ingen behöver gå många meter för att fylla på förrådet.

På ett ställe på campingen fanns en gatuförsäljare som satt upp en skylt enligt vilken man kunde göra alkotest. På skylten skrevs de högsta promillehalterna upp. Den som "ledde tävlingen" hade enligt plakatet haft drygt 2 promille i kroppen.

Tilläggas bör att en motorcykelklubb anordnat en särskild camping för sina medlemmar. Vi besökte inte denna camping.

I detta sammanhang kan nämnas att vi också vid besöket på *Hultfredsfestivalen* 2002 gick in på den närbelägna campingplatsen. Även där var bilden i stort sett densamma som den ovan tecknade.

4.5.5 Hur ska det bli bättre ordning på campingplatserna?

Campingplatserna vid festivalerna i Östersund, Norge och Hultsfred ligger alla på av kommunen icke detaljplanerat område (enligt lokal ordningsstadga). Därmed försvåras möjligheterna för myndigheterna att ingripa och att t.ex. beslagta och förverka alkoholdrycker (jfr avsnitt 4.5.4 ovan).

Det kan dock finnas "mjukare" vägar att uppnå bättre ordning och nykterhet på här aktuella campingplatser. Ett sätt kan vara att i samband med planeringen av festivalen ställa krav på arrangören att han eller hon även tar ett ansvar för förhållandena på campingplatsen. T.ex. kan man diskutera att bara de som löser entré till festivalen skall få bo på campingen (då minskar man risken för att personer åker till campingplats bara för att "festa" under den tid festivalen pågår – något som inte är helt ovanligt).

Att en åldersmässigt blandad publik ger en lugnare festival är Malmöfestivalen exempel på. Om man undviker att tillskapa rena "ungdomscampingar" i samband med festivaler torde den sociala kontrollen och därmed också ordningen och nykterheten öka. Man kan också fundera på om campingplatserna skall tillåtas bli hur stora som helst. Det borde vara lättare att påverka förhållandena inne på campingen om den inte är alltför stor. Finns behovet kan man överväga att skapa flera mindre campingplatser.

4.6 Festivalerna – trevliga inslag i sommarsverige

Alkohollagen fyller en central roll när det gäller kommunernas alkoholskadeförebyggande arbete. Lagen utgör också i stora stycken den formella grunden för det alkoholskadeförebyggande arbetet. Här finns reglerna om åldersgränser, förbuden mot överservering och reglerna för en ansvarsfull alkoholhantering. Lagen ger också polismyndigheten en viktig roll i detta arbete. Polisen är remissmyndighet och kan ge kommunerna ett värdefullt underlag för deras beslut. Polisen delar också, tillsammans med kommunerna, ansvaret för fälttillsynen. Man bör inte "slarva bort" de möjligheter till en ansvarsfull alkoholhantering som alkohollagen ger. Med myndighetssamverkan och ett förvaltningsövergripande ansvarstagande i kommunen så kan festivalerna få en sådan inriktning, att de allra flesta blir nöjda.

Det bör avslutningsvis noteras att festivalerna, stadsfesterna, m.fl. för det mesta utgör trevliga inslag i "Sommarsverige". De blir inte mindre trevliga om även barn och ungdomar under 18 år kan delta i allt musikutbud och i de olika festaktiviteterna. Ett exempel på festival med en åldersmässigt mycket blandad publik är Malmöfestivalen. I och med den blandade publiken skapas förutsättning för god social kontroll och bl.a. därigenom också god ordning och nykterhet.

4.7 Andra ungdomsevenemang

4.7.1 Kulturnatten i Uppsala

I Uppsala genomförs under en helg i september månad sedan 15 år tillbaka vad som kallas för "Kulturnatten". Ett mycket rikt utbud av kulturella evenemang (t.ex. poesiläsning, filmvisningar, konstutställningar och musikframträdanden) finns då i olika lokaler runt omkring i staden.

När evenemanget startade i slutet av 1980-talet var det också i huvudsak en mogen publik som besökte de olika evenemangen. Sedan några år har dock en yngre "publik" tagit evenemanget som ytterligare en anledning till att samlas och "festa". Dessa ungdomar besöker inte de olika evenemangen utan samlas istället bl.a. i Slottsbacken. Under 2002 års evenemang samlades mellan 1 000 och 2 000 ungdomar i och runt Slottsbacken.

Tioåring omhändertagen för fylleri

Enligt chefen på socialjouren har fylleriet bland ungdomarna som samlas i staden under Kulturnatten gått ned i åldrarna de senaste åren. I spåren av detta har också våldet och olika övergrepp ökat. Kulturnattshelgen 2002 omhändertogs 25 berusade barn och ungdomar under 17 år av socialjouren. Bland dem fanns enligt uppgift en tioåring och flera trettonåringar. Enligt uppgiftslämnaren har ungdomsbråket och fylleriet nu "samma proportioner" som Valborgsfirandet i Uppsala. Först vid 7-tiden på söndagsmorgonen kunde representanter från myndigheter och frivilligorganisationer avsluta sina särskilda insatser.

Hur kan ungdomsfylleriet minskas?

Arrangörerna av Kulturnatten, polismyndigheten och socialjouren är eniga om att något måste göras för att minska problemen kring ungdomsfylleriet under evenemanget. Chefen på socialjouren anser att mycket av problemen beror på att vuxna inte vistas på de platser som ungdomarna uppehåller sig på. Samordnaren för Kulturnattens ungdomsevenemang anser att det också behövs en ökad kontroll från föräldrarnas sida bl.a. så att ungdomarna inte så lätt kan ta med sig en flaska av föräldrarnas alkohol. Som ytterligare en faktor som kan påverka nämner en representant från Polismyndigheten i Uppsala att något borde göras år den dåliga belysningen i bl.a. Slottsbacken. Det är helt enkelt mycket svårt att se *vem* som gör vad bland så många ungdomar i septembermörkret.

4.8 Alkohol vid idrottsevenemang

Enligt min uppfattning förekommer det mycket mer alkohol vid musikfestivaler än vid olika idrottsevenemang. Därmed inte sagt att det saknas problem med alkohol vid idrottsevenemang. Det gör det inte, och därmed också anledning att se vad som kan göras för att minska förekomsten av alkohol även i samband med sådana evenemang.

Även om flera av de råd och ”tips” som lämnats under avsnitt 4.4 är direkt tillämpliga även på idrottsevenemang finns det anledning att här särskilt behandla frågor som hänger ihop med att alkoholserving på idrottsarenor sker under lite andra former än på en tillfällig musikfestival.

Försäljning av folköl på idrottsarenor

På flera idrottsarenor säljs öl (folköl) från enklare försäljningsställen. Det har även förekommit att öl säljs ute på läktarna av försäljare med bricka på magen.

Det kan tyckas att frågan om hur öl tillhandahålls på idrottsarenor är av mindre dignitet och alkoholpolitiskt ointressant. Jag anser att det finns all anledning att se seriöst på frågan. För det första vet vi att öl är en ungdomsdryck. För det andra innehåller en burk öl en inte föraktlig mängd alkohol. En 45 centiliter burk av det 3,5 volymprocent starka ölet innehåller ungefär 4 centiliter

sprit. Det är med andra ord fullt möjligt att berusa sig på folköl, särskilt gäller detta för unga personer. För det tredje säljs öl ibland under sådana former att kontrollen över *vem* som egentligen dricker vad blir obefintlig. För det fjärde minskar förtroendet för regler och myndighetsutövning om försäljning under tveksamma former tillåts. Möjligen skulle som ett femte argument kunna tilläggas att alkoholdrycken öl exponeras på ett mycket omfattande sätt (jfr avsnittet nedan om ölförsäljningen på Globen).

Bestämmelser för ölförsäljningen

Servering av öl regleras i 6 kap. 1 a § alkohollagen (på idrottsarenor är den försäljning av öl som sker avsedd att vara servering och inte detaljhandel). Enligt bestämmelsen får sådan servering ske om verksamheten bedrivs i en lokal som är godkänd enligt bestämmelser som meddelats med stöd av 22 § tredje stycket livsmedelslagen (1971:511) och om mat samtidigt serveras. Även om det alltså inte finns något krav på tillstånd enligt alkohollagen gäller flera andra bestämmelser i lagen, t.ex. bestämmelsen om åldersgränser.

För att verksamheten skall kunna anses bedrivs i en *lokal* fordras rimligen att serveringen sker under någorlunda restaurangliknande former, dvs. att det måste finnas just en lokal i ordets rätta bemärkelse och att det i denna finns ett antal *sittplatser* där man kan sitta ned och äta maten och dricka ölet. Lokalen måste vidare vara avgränsad med väggar eller på annat sätt t.ex. tältduk som är fallet i serveringstält. Avgränsningarna är viktiga för att bl.a. kunna tillse att inte underåriga kommer åt att dricka öl.

Servering av öl på Globen hösten 2002

I arenan fanns 19 stycken kiosker i korridorerna utanför de olika ingångarna till läktarsektionerna. I kioskerna såldes varmkorv, chips, godis, läsk och *öl*. Ölet såldes i plastmugg för 35 kronor styck. En varmkorv och en öl såldes också tillsammans och kostade då 40 kronor. Vid kioskerna fanns inga bord eller stolar och heller inte några avgränsningar. Det gick alltså bra att promenera iväg med ölglasen och även att ta med dem in på läktarplats. Detta bekräftades i samtal med chefen för Globens serveringsverksamhet.

Servering av öl på Gamla Ullevi hösten 2002

Alkoholhandläggaren på Länsstyrelsen i Västra Götalands län har i en skrivelse till utredningen beskrivit förhållandena när det gäller servering av öl vid fyra olika idrottsarenor. Här återges handläggarens beskrivning av serveringen på Gamla Ullevi i Göteborg.

”För första gången hade jag trängt in mig på ståplatsläktaren bland de ”riktiga” supportrarna. Det var ett högljutt gäng, som försett sig rikligt med alkohol. Under hela matchen bars det ut mycket öl av fotbollsentusiasterna. De köpte inte en i taget utan upp till fyra stycken på McDonald-brickor i papp. Huruvida åldern kontrollerades vid försäljningstället vet jag inte men det fanns inte någon kontroll av åldersgränsen på de som konsumerade ölen. Jag trodde att ölen köptes i de korv- och godiskiosker som jag såg från läktaren. När jag efter matchens slut gick ner från läktaren såg jag att ölen såldes från en särskild ölbar, avskild från kioskerna, med en stor takskylt med reklam för Falcon. Där fanns också en stor skylt med REA, öl 15 kr. Då börjar man ju undra hur de tänker och om detta uppfyller alkohollagens krav.

Innan jag fick kontakt med kommunens handläggare så talade jag med ansvarig på Ullevi. Han uppger att folkölsförsäljningen på Ullevi har varit ett önskemål från polisen och supporterklubben. Polisens uppfattning är att det är bra att supportrarna vet om att det finns öl på arenan, då dricker de inte massa starköl innan matchen och de försöker inte heller smuggla med sig burkar in. Enligt den ansvarige är polisen nöjd med resultatet. Han uppgav också att motståndarlagens supportrar har möjlighet att köpa öl och att detta har en lugnande effekt på dessa då de känner sig behandlade på samma sätt som hemmasupportrarna. Han kunde också berätta att det var REA även på korven denna lördagseftermiddag.

Jag var också i kontakt med kommunen under november 2002. Kommunen kommer att titta på verksamheten under våren 2003”.

Min uppfattning är att servering av öl inte bör ske på ett sådant sätt som i de två exemplena ovan. För det första kan det ifrågasättas om grundförutsättningarna i lagen för att få servera öl var uppfyllda. För det andra är risken stor att underåriga personer (eller redan berusade) kommer åt att dricka alkoholdrycken öl. Ingen har ju uppsikt över vem eller vilka som dricker ölen. Särskilt illa blir det när man tillåter en person att köpa en bricka full med öl och sedan låter denne vandra iväg mot ”okända mål”. All servering av alkoholdrycker skall enligt alkohollagen ske med återhållsamhet. Att sälja brickor med öl utan att ha uppsikt över var ölen sedan tar vägen kan knappast kallas återhållsamen servering.

Serveringen av öl på idrottsarenor bör alltså ske i enlighet med alkohollagens krav på återhållsamhet och uppsikt så att inte ”fel” personer kommer åt att dricka ölen. Givet detta krävs någon form

av överblickbar inhägnad serveringsyta där det också finns ett tillräckligt antal sittplatser.

Att lagen också ställer krav på att serverig av mat samtidigt skall bedrivas i lokalen har nämnts ovan.

SM final i bandy i Uppsala

Sedan några år tillbaka spelas SM-finalen i bandy på Studenternas idrottsplats i Uppsala. Den 17 mars 2002 möttes Falun och Västerås inför drygt 22 000 åskådare.

Planering inför finalen

Enligt uppgift från kommunens fritidsförvaltning träffas varje år inför finalen ett antal representanter från olika myndigheter, Riksidrottsförbundet, Akademiska sjukhuset samt representanter från de fyra bandylag som tagit sig till semifinal. Man diskuterar vad som varit bra respektive dåligt vid föregående års final – allt för att försöka förbättra förhållandena när det gäller ordning och säkerhet vid den kommande finalen.

Publikvärdar utbildas av bandylagen. Västeråslaget hade t.ex. 20 publikvärdar vid 2003 års final. Deras uppgift är att hålla kontroll på supportrar och att förebygga att bråk uppstår.

Förmiddagsöppna restauranger

Vid en SM-final i bandy är det många supportrar som "bussas" till Uppsala från de båda finallagens hemorter. Enligt uppgift från en polis har man från kommunens sida tillåtit ett mindre antal restauranger att öppna tidigare finaldagen. Man har nämligen från myndighetshåll ansett det bättre att supportrarna håller till på varsin restaurang, med lämpligt avstånd mellan restaurangerna, än att de drar omkring på stan innan matchen startar. Tre restauranger hade fått tillfälligt tidigarelagd serveringstid av kommunen med en timme denna dag. Utredningens sekreterare stod utanför en av dessa restauranger vid 10-tiden den aktuella dagen (det var näst intill omöjligt att tränga sig in). Restaurangen var fylld till brytningsgränsen med supportrar av vilka många var *mycket* berusade. Tre poliser fanns utanför restaurangen och försökte hålla ordning

på berusade supportrar så att dessa inte skulle bli påkörda eller hindra trafiken på gatan alltför mycket. Däremot gjorde polisen synbarligen inget för att påverka situationen inne på restaurangen (så att serveringen av alkoholdrycker bättre skulle stämma överens med reglerna i alkohollagen).

Olycklig signal

Utan att gå in på detaljer kan det konstateras att bestämmelserna i alkohollagen om krav på återhållsam servering och ordning och nykterhet helt fick stå tillbaka den förmiddagen. Enligt lagens regler får inte berusade personer finnas på restaurangen, än mindre serveras alkoholdrycker. Det kan också ifrågasättas om det är rimligt att medge serveringstid *före* normaltiden (om så bara med en timme) bara för att två idrottslags supportrar skall ”ha någonstans att vara” innan matchen börjar. Att de då passar på att dricka mer förstår var och en. Förfarandet som sådant skickar ut signaler både till supportrarna men också till Uppsalaborna om att man från myndighetshåll *accepterar* att det dricks stora mängder alkohol i samband med just en SM-final i bandy. Vart tog för övrigt i detta fall intentionerna i den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador vägen?

Många berusade i publiken

På idrottsplatsen fanns ingen servering av alkoholdrycker utan endast lättdrycker, varm korv och godis m.m. Enligt uppgift skulle visitation ske vid insläpp för att förhindra att någon skulle kunna ta med sig alkohol in på området. Vi såg dock inte till någon sådan visitation när vi gick in på området.

På den norra ståplats läktaren var det mycket trångt. Till vår förvåning var det många personer, framförallt män i medelåldern, som drack helt öppet ur medhavda brännvinsflaskor. Vi såg också ett antal män/ungdomar som drack ur ölburkar. Några var mycket berusade. Att konsumtionen av drycker var hög och att antalet toaletter uppenbarligen inte räckte till framgick med all önskvärd tydlighet vid periodpaus. Utmed staketet stod en lång rad med urinerande män.

Polisen ingriper inte

En bandyfinal är en offentlig tillställning enligt 2 kap. 3 § ordningslagen. Enligt 18 § samma kapitel råder det förbud mot att dricka och förvara spritdrycker, vin och starköl på sådan plats om det inte sker inom serveringstillståndets ram (något sådant tillstånd fanns f.ö. inte på idrottsplatsen). Vi samtalade med en polistjänsteman som tjänstgjort vid de nio senaste bandyfinalerna. Han ansåg inte att denna final utmärkte sig särskilt när det gällde berusning hos publiken, det hade varit värre året innan då Hammarby hade spelat final. Han medgav att det funnits berusade personer på läktarna men tillade att man från Uppsalapolisen inte ger sig upp på läktarna om det inte blivit bråk. Totalt var det 40 poliser i tjänst med uppgift att bevaka evenemanget inne på eller utanför idrottsplatsen och vid trafiklederna runt staden. Det *skulle* enligt polistjänstemannen ha varit visitation vid insläppen.

After Ski

Skidåkning i olika former lockar många svenskar till fjällen varje vinter. I de stora skidmetropolerna Åre och Sälen är det fråga om åtskilliga tusental besökare – många av dem ungdomar. I Åre har medelåldern legat runt 35 år, men ungefär en fjärdedel av besökarna var säsongen 1999/00 mellan 16 och 25 år.⁸ Det mesta handlar naturligtvis om skidåkning i fjällen. Men mycket kretsar också kring alkoholen. Efter dagens skidåkning lockar restaurangerna med olika erbjudanden om "After Ski" med underhållning och ofta låga priser på alkohol. Helst skall man komma direkt från skidbacken iförd full slalomutrustning. På After Ski blir det ofta trångt, svettigt och mycket hög stämning. I Åre kulminerar firandet och skidsäsongen under Valborgshelgen varje år. Därefter brukar vårens intåg göra att skidåkning bli alltmer sällsynt i backarna. Utredningens sekreterare besökte Åre under Valborgshelgen 2002 och gick då också på ett par restaurangers After Ski.

⁸ Enligt "Utredningsuppdrag för utveckling av destinationen Åre Fem Byar"

Valborg i Åre (After Ski och Skutskjutet)

Sedan 1976 arrangeras Skutskjutet vilket sägs vara "världens största störtloppstävling för familjen". Tävligen lockar flera tusen åkare i samtliga åldrar (dvs. även barn). I ett särtryck av tidningen Läns-tidningen fanns programmet för tävligen. Förutom rent "sportslig information" informerades också om att After Ski skulle finnas på torget i Åre från klockan 15 dagen innan tävligen och själva tävlingsdagen. En restaurang hade fått tillfälligt serveringstillstånd och inhägnat en stor del av torget på vilket bänkar och stolar ställts ut. Det var fråga om en mycket stor "uteservering" (på vilken det i och för sig rådde god ordning).

På en av restaurangerna pågick After Ski (klockan var ungefär 16.30) med en mycket hög stämning, närmast festivalstämning. Lokalen var fylld till bristningsgränsen med sjungande och stimmande gäster. Ett mindre musikband uppträdde (stående på bardisken) och volymen var mycket hög. Överallt stod människor med plastmuggar eller flaskor med starköl i nävarna. Många var mer eller mindre berusade. Tjänstvilligheten att hjälpa varandra tog sig märkliga uttryck såtillvida att man ibland kunde se pengar "vandra" från uppsträckta händer över huvudena på folk fram till baren och strax därefter ett antal flaskor starköl "vandra" tillbaka (förhoppningsvis till avsändaren av pengarna). Anledningen till detta var uppenbar: i den enorma trängseln var det svårt och skulle ta lång tid att förflytta sig fram till baren.

Att servera alkoholdrycker på ett sådant sätt rimmar varken med intentionerna bakom alkohollagen eller med dess regler. Förutom att åtskilliga personer var berusade och därför inte borde ha fått köpa mer alkohol (utan t.o.m. ha avvisats från lokalen) var sättet att servera alkoholdrycker på så långt ifrån bestämmelserna om måttfullhet som man kan komma. Någon ordentlig kontroll över vem beställaren och mottagaren av de "vandrande" ölfaskorna var kan servitörerna näppeligen heller inte ha haft (de var f.ö. redan upptagna med nästa kunds beställning). Det var ingen tvekan om att man "tog ut svängarna" rejält under säsongens kanske sista After Ski och att alkoholpolitiken då fick stå tillbaka.

Lördag hela veckan

För många handlar en semestervecka i fjällen om fina skidtur i en vacker miljö och avkoppling från vardagens arbete. För andra handlar det om skidåkning på dagarna men också ett festande varje eftermiddag och kväll i en veckas tid. Alkoholhandläggaren i Åre kommun (som har sitt kontor i Järpen 2 ½ mil från Östersund) sade vid något tillfälle att i Åre är det "lördag hela veckan" under skidsäsongen. Med så många som 21 restauranger med serveringstillstånd på en så begränsad yta som Åre (96 stadigvarande serveringstillstånd fanns i kommunen år 2002) är utbudet av restauranger mycket stort. Det är trots det stora antalet restauranger ändå "knökfullt" på flera av dem framåt kvällen och det är vanligt med långa köer utanför de mest populära ställena. I Åre finns endast begränsade polisiära resurser. Till detta kommer det faktum polisstation saknas i Åre (polisstationen ligger i Järpen). Om en restauratör kallar på polis kan det enligt uppgift ibland ta flera timmar innan polisen anländer. Alkoholhandläggaren uppger att ordningsvakterna på Åres restauranger därför har fått ta ett större ansvar än vad som annars är normalt.

Hur får man en bättre alkoholhantering på restaurangerna i Åre?

Även om alkoholhandläggaren de senaste åren inför varje säsong genom information och utbildningsinsatser försökt åstadkomma en mer ansvarsfull alkoholhantering beslöt man år 2002 att göra en kraftsamling. Inspirerade av de goda erfarenheterna från STAD-projektet i Stockholm (Stockholm förebygger Alkohol och Drogproblem) ansökte kommunstyrelsen om 195 000 kronor hos länsstyrelsen för att "förebygga alkoholskador och minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar". Pengarna var avsedda för att under år 2003 kunna genomföra vad man kallade för "Åre-STAD projektet".

Under rubriken bakgrund i projektmedelsansökan angavs följande:

"Åre kommun är en restaurangtät kommun med ca 96 permanenta serveringstillstånd. De flesta restauranger och nattklubbar är koncentrerade i Åre by. Åre by växer från ca 900 fast boende till ca 10 000 tillfälliga gäster under högsäsong. De fast boende och då framför allt ungdomarna exponeras under säsongen av nöjesliv och en känsla av

semester under veckans alla dagar, vilket kan vara bekymmersamt på sikt. Det känns angeläget att kunna förebygga ett annars möjligen växande problem med alkohol och andra droger hos framförallt ungdomar, men även andra grupper. Både hos fast boende och gäster i Åre”.

Som mål för projektet angavs:

”Att restaurangerna utarbetar egna riktlinjer för alkoholhanteringen.

Att utbilda krögare, serveringspersonal och dörrvakter i ansvarsfull alkoholservice.

Att myndigheterna utarbetar riktlinjer för kontroll och användning av sanktioner när det gäller restaurangernas alkoholhantering”.

När detta skrivs (april 2003) har ett 50-tal personer ur målgruppen genomgått projektets två-dagars utbildning. Att döma av den enkla utvärdering som gjorts har kursdeltagarna varit mycket nöjda med utbildningen.

För att undvika oklarheter skall här tilläggas att det nämnda STAD-projektet är mycket mer än två dagars utbildning. Det handlar framförallt om ett nytt sätt att samarbeta där olika myndigheter tillsammans med branschen löpande träffas och gör uppföljningar för att åstadkomma en så ansvarsfull alkoholservice som möjligt på restaurangerna.

4.9 Alkoholhandläggarnas förslag till hur tillgången på alkohol vid ungdomsevenemang kan minska.

De kommunala handläggarna ombads i enkäten komma med tips och förslag till åtgärder som kan minska förekomsten av alkohol vid ungdomsevenemang. De ombads även svara på hur man arbetade i kommunen för att stävja ungdomars alkoholkonsumtion i samband med evenemang. Av de som besvarat dessa två frågor finns av naturliga skäl många liknande svar. Nedan redovisas ett urval av handläggarnas svar (rubrikerna är utredningens).

4.9.1 Lokala politiker har en roll

Skövde kommuns handläggare påminner om de förtroendevaldas möjlighet att påverka förekomsten av alkohol vid olika arrangemang:

”Att minska förekomsten av alkohol till åldersgruppen 18–25 år kräver en total minskning av arrangemang med alkoholserving, detta är en svår attitydfråga. Beslut att tillåta servering kl. 07.00 på morgonen bara för att det är fotbolls VM förenklar inte detta attitydarbete. Många tycker idag att alkohol hör hemma på de flesta arrangemang det är också en fråga om pengar där en eventuell vinst ofta kommer från alkoholservingen. Mycket av de frågor vi får härrör sig från att man uppfattar att det i storstäderna är ok med nästan vad som helst.

Lokala politiker har en möjlighet och ett ansvar att styra tillgången på alkohol vid tillfälliga arrangemang. Det är också viktigt att dessa beslut stötts upp av rättsapparaten. Det faktum att Alkohollagen är en skyddslag och inte en rättighetslag bör i högre utsträckning betonas”.

4.9.2 Föräldrarna har en roll

Flera handläggare har tagit upp föräldrarnas roll och här får Ånge respektive Ludvika kommuners handläggare representera dem.

”Medvetandegör föräldrarna genom utbildning på temat – Föräldrarnas roll och ansvar. Att kunna sätta gränser m.m. Föräldrasamarbete (tillsammans med skolan) Verka för ökad medvetenhet hos föräldrarna om alkoholens skadeverkningar. Genom fältarbete, information och utbildning aktivt motverka användningen av droger och alkohol. Utveckla undervisningen om alkohol, narkotika och tobak (ANT) Drogundervisningen skall ge fäktakunskaper men också hjälpa ungdomen att ta ställning till droger” (Ånge).

”Föräldrarföreningar nattvandrar, Citygruppen (kommunens ungdomsarbetare) nattvandrar, att uppmana försäljningsställen av folköl att vara särskilt uppmärksamma vid dessa arrangemang, kampanjer mot langning inför arrangemangen” (Ludvika)

4.9.3 Polisen har en roll

Flera handläggare pekar på polisens roll i sammanhanget. De får här representeras av handläggarna i Bollnäs respektive Skövde kommuner:

”Enligt kommunens ordningsstadga gäller förtäringförbud i hela stadskärnan. Polisen är engagerad och gör nödvändiga ingripanden vid sådana evenemang. Vuxna på stan arbetar regelbundet varje helg året runt” (Bollnäs kommun).

”Polisens möjligheter att beslagta alkohol som ungdomar under 18 år innehar är både ett gott instrument för att hålla ungdomsfylleriet nere samt en tydlig signal att samhället inte accepterar detta och att det är fråga om ett brott att förse ungdomar med alkohol. De erfarenheter Polisen i Skövde haft är också att föräldrar uppskattar att man beslagtar ungdomars alkoholdrycker” (Skövde kommun).

4.9.4 Regler om markupplåtelse m.m.

Tillståndschefen i Göteborgs kommun har flera tips:

”Grunden är att man har bra och tydliga riktlinjer i kommunen där det anges under vilka omständigheter serveringstillstånd kan beviljas i samband med evenemangen. Det kan också vara bra att kommunen har tydliga regler om under vilka villkor man ger dispositionsrätt till den mark (oftast kommunens) där evenemanget äger rum. Exempel på villkor för att serveringstillstånd skall beviljas kan vara att det finns särskilda restaurangområden på evenemangsområdet där alkohol serveras och inte på hela området. Om man misstänker att många unga personer skall besöka evenemanget kan man lägga villkor om åldersgränser för restaurangområdet. Serveringstiden påverkar också. Ett evenemang som vänder sig till en blandad publik tenderar ofta att sent på kvällen övergå till att mestadels besökas av ungdomar”.

4.9.5 Planering, utbildning och utvärdering

Bollnäs kommuns handläggare poängterar bl.a. vikten av att de som skall arbeta under evenemanget är utbildade i alkohollagen.

”Inför aktuella evenemang i god tid sammankalla berörda aktörer – tillståndshavare, arrangör, polis, miljöförvaltning, vakter – för planering av genomförandet. Poängtera vikten av utbildning för all personal som arbetar med evenemanget. Krav på redovisningsrutiner när det gäller försäljning och anställda. Utvärdering med berörda aktörer efter genomfört evenemang”.

Här kan också nämnas att Åre kommuns handläggare uppger att han anordnar utbildningar i alkohollagstiftningen för sådana sökanden (föreningar) som återkommer med ansökningar om tillfälliga tillstånd. Utbildningarna är gratis och omfattar ca 4 timmar. Hitills har ungefär 50 personer genomgått sådan utbildning.

4.9.6 Samarbete med arrangören

Handläggaren i Borås: ”det viktigaste är att vi numera har en ledningsgrupp för genomförandet av kommunens Drogpolitiska handlingsprogram. Ledningsgruppen har nyligen beslutat att försöka få en ändring till stånd betr. Upplägget för ”Fest i Borås” genom samarbete med arrangörerna”.

4.9.7 Ställ krav på idrottsföreningar

Handläggaren i Grästorps kommun: "...Fler regionala och kommunala övergripande policys, samt "påtvungade" alkohol och drog-policys bland enskilda organisationer och näringsidkare. T.ex. kan man kräva att alla idrottsföreningar som uppbär kommunalt aktivitetsstöd att de skall ha en speciellt utsedd föreningsansvarig för föreningens program/policy i alkohol och drogfrågor".

4.9.8 Stenhård kontroll och nolltolerans

I Västerås Stad har en ungdomshandläggare flera idéer om hur man skall kunna minska ungdomars alkoholkonsumtion:

"...vad som kan göras för att stävja ungdomars alkoholkonsumtion vid dylika arrangemang. Här ser jag inte några direkta eller enkla lösningar. En del blir förstås att prata i skolorna om alkohol, att få jobba med sina ställningstaganden, att försöka väcka tankar hos de unga. I övrigt känns det ju som om det blåser alkoholliberaliseringens vindar just nu och en debatt och kunskapsuppräckning inom social- och ungdomsarbetarkåren vore förstås på sin plats. När det gäller punktingsatser tror jag ändå på att göra vissa återkommande åtgärder som hindrar/minskar konsumtion. Att t.ex. polis och socialtjänst går ut tillsammans, att rollfördelningen blir klar, att man kanske väljer ut ett eller två arrangemang per år man har "stenhård" koll och nolltolerans vad gäller alkoholkonsumtion bland unga. Vissa "kritiska helger" t.ex. vårmärknaden på Rocklunda uppfattade jag som en lågkonsumtionshelg bland våra unga. Fjölårets Wasarock och skolavslutning var istället veritabla fylleslag där i alla fall jag som ungdomsledare kände mig tvungen att ha en hög toleransnivå. Att försöka hjälpa medvetlösa och dem som är utsatta för brott. I övrigt jobba på att erbjuda goda sociala relationer till vuxna.

Ytterligare en åtgärd är förstås att erbjuda alternativa nyktra arrangemang, dylika återkommer t.ex. på Växhuset. Vi tittar ofta efter det negativa men jag minns en gång under året när vi hade ca 800 besökare/ två arrangemang men endast en "fylla".

När det gäller åtgärder för att stävja ungdomars alkoholkonsumtion vid sådana arrangemang så har Fritid-Ungdom ett uppsökande fältarbete vid sådana arrangemang. Dock inte vid alla. Två ungdomsarbetare från Fritid-Ungdom finns på plats de kvällarna och bjuder samtidigt in fritidsgårdarnas personal att jobba samma kvällar. Det är ofta fråga om ett mycket varierande engagemang och naturligtvis täcks inte alla ungdomsarrangemang in. Min personliga uppfattning är ändå att arbetet från kommunens sida är prioriterat men med en styvmoderlig vänsterhand. Det finns MYCKET mer att göra, vad gäller samordning, kunskapsförmedling m.m."

4.9.9 Bättre ålderskontroll och förbjuden ölförsäljning

Handläggaren i Umeå kommun har några korta och kärnfulla förslag:

”Bättre visitation vid insläpp,
 Lägre toleransnivå för avvisande, både vid insläpp och under evenemang,
 Bättre legkontroll vid insläpp till serveringsområde,
 Bättre legkontroll vid köp i serveringsområde,
 Bättre kontroll så att langning från serveringsområde till evenemangsområde minskas,
 Höga staket och kontroll vid yttre staket,
 Enbart tillåta att öl får serveras,
 Stänga/villkora butiker(s försäljning av öl) i evenemangets närhet,
 Alternativa evenemang för ungdomar.

Vi går systematiskt genom ansökan och sökande får redovisa svar på de frågor vi har tills vi är nöjda. Vi träffar polis, vakter, sökanden m.fl. innan arrangemanget och går igenom förutsättningar på plats. Långsiktigt försöker vi stävja att folköl kan köpas ut av minderåriga”.

4.9.10 Succé för häftigt drogfritt arrangemang

Ängelholm kommuns handläggare har bifogat en beskrivning av de ungdomsdisco som kommunen anordnar sedan drygt ett år (författad av kommunens Ungdomssamordnare):

”Ängelholms kommun samarrangerar varje månad ett ungdomsdisco med en lokal arrangör [namngiven sådan] riktat mot åldern 13 – 16 år. Försäljning av biljetter, affischering m.m. sköts av fritidsenhet och själva diskotek drivs helt av [namngivna samarbetspartnern]. Utanför diskotekets entré finns varje gång personal från fritidsenheten och socialtjänstens fältgrupp samt Nattvandrarerna i Ängelholm för att ta hand om de ungdomar som inte ”platsar” samt kolla drogfriheten. Däremot går dessa aldrig in på diskot – där är det de anställda vakterna som sköter kollen. Samverkan sker även med närpolisen som tittar till arrangemanget så ofta de har tid och kan komma.

Efter diskot kommer mellan 150 – 200 föräldrar och hämtar varje gång – diskot med 500 ungdomar är tömt på dryga 20 minuter utan ett bråk. Arrangemanget har pågått i drygt 1,5 år och i snitt har vi haft drygt 500 ungdomar per tillfälle (totalt 19 disko). Antalet som måste ”avvisas” sjunker hela tiden, detta utan att ungdomarnas antal som besöker diskot minskar i antal. Vi får hela tiden positiva lovord från såväl ungdomar som från deras föräldrar. Vi tror att kombinationen av att föräldrar hämtar samt att du inte lämnar diskot förrän du skall gå tillsammans med engagemanget från samtliga inblandade är hemligheten bakom de lyckade diskotekskvällarna. Att ungdomarna trivs beror naturligtvis också på att de får tillgång till ett av stadens

häftigaste diskotek. Vi måste kunna erbjuda HÄFTIGA drogfria arrangemang där "entrèbiljetten" är drogfrihet om vi skall ha en chans mot alkoholen och drogerna.

Tre enkla regler gäller på diskot:

- 1 Drogfritt (kollas av personal från fritidsenheten och socialtjänstens fältgrupp).
- 2 Rökfritt.
- 3 Utgång = hemgång. Går du ut så gör du det för resten av kvällen. Möjlighet att lufta sig finns på en särskild "utebar" där det även spelas musik och alkoholfria drycker serveras".

4.9.11 Överenskommelse med krögarna

Ockelbo kommuns handläggare kunde glädjande konstatera att situationen vid 2002 års Marknad blivit mycket bättre.

"I år var det inga problem, ingen under 18 år konstaterades berusad. Ett antal års arbete med att förhindra att ungdomar under 18 år fick tillgång till alkohol gav i år resultat. Bl.a. var man överens med krögarna att inga under 18 år fick uppehålla sig i serveringstälten efter klockan 20.00".

4.9.12 Blåskontroll vid inläpp

I Sala kommun kontrollerar man ungdomarnas nykterhet vid inläppet.

"Det finns en samordnad grupp FUP (förebyggande ungdomsprojektet) där Polis, kultur-fritid, skolan, alkoholhandläggaren och socialförvaltningen ingår. Vid arrangemang finns alltid representanter för FUP-gruppen på plats. 0-vision gäller blåskontroll vid inläpp, polisen kallar till "förhör" om någon ungdom under 18 år har öl som beslagtas av polisen (Sala)".

4.9.13 Belysningen kan påverka

Skövde kommuns handläggare tipsar:

"...de ställen runt centrum där man vet att ungdomarna gärna sitter och dricker belyser man så att det inte blir lika kul att sitta där. Polisen har vissa år varit stenhårda och beslagtagit alla alkoholdrycker som ungdomar under 18 år haft med sig..."

4.9.14 Tänk på de som samlas utanför området

Till Lilla Edets kommuns svar finns fogat en skrivelse från en områdeschef som ser problem med fylla bland ungdomar som håller till *utanför* själva evenemangsområdet:

”De senaste 4 åren har socialsekreterare tjänstgjort på kvällen och natten vid skolavslutningsdagen. Vid samtliga tillfällen har festplatsen vid Locktorp besökts. Genomgående har situationen vid Locktorp vid dessa tillfällen varit mycket bekymmersam och uppfyller väl benämningen olämplig ungdomsmiljö. Inne på själva festplatsen har det varit relativt välordnat för de deltagande i åldern 14–16 år, vaktpersonal vid ingången har kontrollerat besökarna, och flera vuxna har varit engagerade i bl.a. kaféverksamheten.

Utanför festplatsens stängsel finns alltid ett drygt 100 tal ungdomar/barn vid dessa fester. Ofta är det fler utanför än innanför. De flesta är i samma åldrar som de som är innanför stängslet men även yngre och äldre. De står i klungor eller vandrar omkring i skogen eller på stigen ner till en närbelägen sjö. En hel del föräldrar går längs stigen och hjälper till, ibland hjälps något barn som är illa ute hem. Merparten av ungdomarna går tämligen obekymrat och ogenerat omkring med ölkassar eller flaskor, några ligger berusade i skogen eller längs stigen. Polisingripanden sker så gott som vid varje tillfälle p.g.a. misshandel. Att vuxna arrangerar sådana här fester för ungdomar år efter år trots vad som sker är dels en riskmiljö, dels sänder det helt felaktiga budskap från vuxenvärlden”.

4.9.15 Droginformation på evenemanget

Handläggaren i Ronneby kommun har en ide om information vid evenemanget (apropå vissa problem vid evenemanget Tossia Bonna-dagarna i Ronneby):

”Idé: att bland knallarna/ stånden ha information omkring alkohol/droger. Dela ut broschyrer, erbjuda nykterhetskontroll, diskussioner, goda råd. Kanske polis, systembolag och socialtjänst i samverkan (polisen skulle exempelvis kunna kontrollera nykterheten vid radiobilarna???)”.

4.9.16 Attitydförändring krävs

Alkoholhandläggaren på Länsstyrelsen i Kalmar län har på eget initiativ besvarat enkäten. Han anser att det måste till en attitydförändring men har också konkreta förslag:

”Ytterst handlar det om attityder till alkohol och andra droger. Långsiktiga satsningar krävs enligt de nationella handlingsplanerna inom alkohol- och narkotikaområdet. Konkreta åtgärder: samverkan typ

”Offensiv mot narkotika” på Hultsfredsfestivalen. Stänga angränsande serveringsställe och Systembolaget. Restriktiva tillfälliga tillstånd. Satsningar för att minska langningen och försäljningen till underåriga, typ Visa leg.nu. Satsa på unga som förebilder. Lugna Stan...” Anm. Lugna Stan är ungdomar som arbetar för drogfrihet.

4.9.17 Man måste inte dricka öl på konsert / illa att partifärg styr när det gäller tillstånden

Alkoholhandläggaren på Länsstyrelsen i Blekinge län har också på eget initiativ besvarat enkäten. Hon har följande tankar bl.a. om det rubricerade påståendena:

”Kommunerna har tankar kring detta. Det behövs dessutom en attitydförändring både hos politiker och hos människor i allmänhet. Man behöver inte förtära alkohol samtidigt som man lyssnar på ett uppträdande. Det går att ta en öl efteråt och snacka om konserten. Det behövs inte drickas öl på en marknad. Det går att handla ändå utan ölpaus. Politiker vi möter tycker ofta att det är trångsynt och gammalmodigt med restriktioner. Det saknas kunskaper på det lokala planet hos väldigt många. Vi hoppas på att samordnarna som kommer de flesta kommuner (pengar från alkoholkommittén) kan få politiker att lyssna och att tycka att det är viktigt med en attitydförändring och blir villiga att gå i spetsen. Det är illa att hanteringen av serveringstillstånd är olika i landets kommuner beroende på partifärg eller personlig inställning hos de som bestämmer. Handläggarna kommer ofta i en oerhört svår sits när deras beslutsförslag grundade på lagens intentioner blir sågade efter en omröstning i socialnämnden”.

4.9.18 Blandad publik är bäst

Handläggaren i Markaryds kommun föreslår:

”Evenemangen bör anordnas som ”familjefest” så att många vuxna finns tillgängliga. Ordningsvakter bör finnas inom området samt kommunala villkor om särskilda ordningsvakter när tillstånd enligt alkohollagen lämnas”.

4.10 Alkoholkommitténs referensgrupp

Utredningen skall enligt direktiven stämma av åtgärdsförslagen i detta kapitel med den referensgrupp av ungdomar som knutits till Alkoholkommittén. Eftersom den referensgruppen enligt uppgift inte längre finns kvar har detta inte varit möjligt. Som inledningsvis sägs i kapitlet är det dessutom här inte fråga om några *förslag* i

egentlig mening – utan snarare en påminnelse om de bestämmelser som idag redan gäller.

5 Serveringstider på restauranger

5.1 Förslag till begränsningsregel för sena serveringstider

Utredningen föreslår att *två* tillägg görs till första stycket i 6 kap. 4 § alkohollagen. Bestämmelsen lyder:

Om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat får servering av spritdrycker, vin och starköl påbörjas tidigast klockan 11.00 och avslutas senast klockan 01.00. Vid prövningen skall risken för alkoholpolitiska olägenheter särskilt beaktas.

Följande två tillägg föreslås:

Tillståndsmyndigheten får bestämma det högsta antal serveringstillstånd med serveringstid efter klockan 01.00 (medgivanden till utsträckt serveringstid efter normaltiden) som skall få finnas i kommunen.

Sådana medgivanden gäller i högst två år. Därefter skall de omprövas.

5.2 Överväganden

Utredningen har övervägt vilka olika alternativ som skulle kunna uppfylla uppdraget i direktiven, nämligen att ge de kommuner som *vill* en möjlighet att med rättsligt bindande verkan begränsa antalet serveringsställen med serveringstid efter klockan 01.00 (i fortsättningen sen tid). Det skall redan här nämnas att direktiven inte har tolkats så att det legat i uppdraget att även föreslå en *senaste definitiva sluttid* för serveringens bedrivande.

Det har framförallt varit två alternativ som prövats. Det ena var att föreslå ett mer uttalat stöd åt kommunernas riktlinjer för ser-

veringstillstånd (de flesta kommuner har idag ett alkoholpolitiskt program i vilket normalt ingår riktlinjer för hanteringen av tillstånden). I dessa behandlas ofta redan idag serveringstiderna. Det andra alternativet, vilket också utredningen stannat för, är att ge ett uttryckligt lagstöd i den bestämmelse som idag reglerar serveringstiderna. Utredningen har funnit att detta förslag är mer ändamålsenligt. Den kommun som väljer att införa den föreslagna begränsningsregeln kan sedan lämpligen arbeta in information om detta i sina riktlinjer.

Utredningen har i förslaget valt att använda begreppet serveringstillstånd (och inte tillståndshavare eller serveringsställe). I lagtexten används omväxlande begreppen, tillståndshavare, serveringsställe och serveringstillstånd. En "tillståndshavare" är den person (oftast juridisk sådan) som har prövats och fått kommunens tillstånd att bedriva servering av alkoholdrycker. En och samma tillståndshavare kan ha flera serveringstillstånd, även i samma kommun. Det vore därför mindre lämpligt att använda begreppet tillståndshavare. "Serveringsställe" används t.ex. i alkohollagens 7 kap. 8 § men också i direktiven till utredningen. Det utgörs av samtliga lokaler och utrymmen som tillståndshavaren förfogar över dvs. förutom själva matsalen även kök, entré, uteservering m.m. Det finns i dag exempel på när flera tillståndshavare tillåts dela på en gemensam serveringsyta. Om det då är fråga om ett eller flera serveringsställen är inte helt klart. "Serveringstillstånd" är själva rättigheten som sådan att få servera alkoholdrycker i en viss lokal med tillhörande utrymmen. Jag anser att förslaget blir tydligast när det är kopplat till det begreppet.

5.3 Vem bör besluta om införande av begränsningsregel?

Kommunens uppgifter enligt alkohollagen utövas enligt 7 kap. 15 § av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Att införa en begränsningsregel av här föreslagen modell får ses som ett sådant ingripande beslut som bör följa kommunallagens bestämmelser om uppgiftsfördelning mellan kommunfullmäktige och nämnder.

5.4 Hur påverkas förslaget av om det idag finns flera olika sena tider i kommunen?

I en del kommuner finns idag flera olika sluttider efter klockan 01 representerade. Det gäller främst stora kommuner. Detta är något som utredningen inte anser bör påverka utformningen av begränsningsregeln. Kommunen får själv i förekommande fall *fördela* (givet att man önskar använda begränsningsregeln) det antal medgivanden till sen tid man har beslutat skall få finnas i kommunen. Detta är viktigt att notera. Ett exempel kan vara att en viss kommun bedömt att åtta restauranger med sen tid kan vara lämpligt t.ex. med hänsyn till befolkningsunderlaget. Dessa åtta kan sedan tidigare ha eller i framtiden få olika sen tid. Tre olika sluttider kanske förekommer sedan tidigare (t.ex. klockan 02, 03 och 05). Om någon av de som har sluttiden 02 eller 03 i stället vill ha 05 får ansökan om utsträckt serveringstid prövas på vanligt sätt. Kommunen kan då inte med hjälp av den föreslagna begränsningsregeln vägra sökt serveringstid utan får göra en sedvanlig prövning i det enskilda fallet. Precis som dag finns det en risk att sökanden får framgång vid ett överklagande. Ett visst stöd i argumentationen torde dock kommunen ha i om de noga motiverat sin bedömning av lämpligt antal restauranger med sen tid.

5.5 Vilket antal restauranger med sen tid bör vara utgångspunkt?

En kommun kan mycket väl vilja minska antalet restauranger som har sen tid, kanske till 0. Skulle då en kommun med hjälp av en begränsningsregel kunna "vrida klockan tillbaka" och bestämma att de restauranger som idag har sen tid (t.ex. till klockan 02) från och med en viss tidpunkt endast äger rätt att servera till klockan 01.00? Enligt principen om att myndigheter inte bör ändra ett gynnande förvaltningsbeslut blir svaret nej. För att detta skulle vara möjligt torde krävas en lagändring med en generell kortare bestämd sluttid. Det rimliga torde i stället vara att den kommun som vill införa en begränsningsregel får utgå från de serveringstider som de facto finns i kommunen vid tidpunkten då begränsningsregeln skall börja gälla. Teoretiskt skulle det kunna bli en kraftig ökning av antalet sökande som vill ha sen tid när det blivit känt att kommunen tän-

ker införa regeln men det är svårt att se hur detta skulle kunna undvikas.

På lång sikt kan ändå antalet restauranger med sen serveringstid i den tänkta kommunen minska eftersom det alltid finns en viss "omsättning" av restauranger. En del restauranger får sitt tillstånd återkallat med hänvisning till överträdelse av reglerna i lagen, andra åter väljer själva att sälja sin restaurang. Det är då inte är självklart att den nye tillståndshavaren söker och får *samma* serveringstid som den tidigare ägaren hade. Detta påverkas också i hög grad av vilket antal restauranger med sen tid kommunen bestämt skall få finnas respektive vilket antal som fanns i kommunen när regeln infördes.

5.6 Andra frågor kan uppkomma i samband med en begränsningsregel

Man kan tänka sig ett stort antal varianter av vilken påverkan en begränsningsregel skulle ha. Enklast blir det självfallet för den kommun som idag (dvs. när en sådan regel beslutats och sedermera börjar gälla i kommunen) inte har några restauranger med sen tid. Med begränsningsregeln blir det då möjligt för kommunen, om den så önskar, att även i fortsättningen inte tillåta några sena serveringstider. Vad händer då om kommunen därefter vill ändra sitt beslut och tillåta ett visst antal restauranger att servera sent?

En viss risk för anhopning av ansökningar kan det kanske bli i något fall – men dessa får hanteras i vanlig ordning och en rimlig princip borde då vara "först till kvarn".

5.7 Hur ska nytillkommande restauranger kunna få sen serveringstid?

Ett exempel får illustrera frågan i rubriken: I kommunen A finns följande serveringstider representerade:

Tio restauranger har serveringstid till klockan 02 och fem ytterligare restauranger har rätt att servera till klockan 03. Kommunen har bedömt att detta antal restauranger med respektive serveringstid är precis lagom (och beslutet att ha 15 sena tider i kommunen har trätt i kraft). Om då någon av de 10 restauranger som "bara" får servera till 02 vill kunna servera till 03 får denna ansöka och prövas

som vanligt (se ovan). Men hur skall en i detta avseende *nyttillkommande* restaurang någonsin kunna komma ifråga för sen tid ("kön" kan bli lång)?

En möjlighet skulle naturligtvis kunna vara att någon av de tillståndshavare som har sen tid på sin restaurang antingen själv väljer att meddela kommunen att den sena tiden inte längre kommer att utnyttjas. En annan möjlighet är att någon av restaurangerna får sitt serveringstillstånd återkallat eller byter ägare. Men det kan naturligtvis ingen i förväg veta när detta möjligen kan inträffa.

Utredningen har övervägt olika varianter för att nyttillkommande tillståndshavare på sikt åtminstone skall ha en rimlig chans att kunna komma ifråga för medgivande till sen tid. Utredningen har här valt att snegla dels bakåt i svensk alkohollagstiftning, dels på hur de tre största kommunerna i landet idag hanterar de sena serveringstider (till 05) man har.

Fram till 1977 fanns ett omprövningssystem vilket innebar att alla tillstånd till servering av starkare alkoholdrycker prövades om vart fjärde år (s.k. oktroyperioder). Systemet med oktroyperioder hade tillkommit för att det skulle kunna ske en återkommande samtidig prövning av alla serveringstillstånd på orten. Därigenom skulle förutsättningar skapas för att förhindra bl.a. överetablering av serveringsställen. Vid en nyetablering kunde dock prövning ske och tillstånd meddelas för återstående del av löpande oktroyperiod.

I och med införandet av lagen (1977:293) om handel med drycker 1977 slopades systemet. Skälet var bl.a. att det blivit allt mer sällsynt att serveringstillstånd inte förnyades i samband med en ny oktroyperiod.¹

I sammanhanget kan nämnas att de tre största kommunerna tillämpar ett system med *årlig omprövning* av serveringstider med sluttid efter klockan 03.00. Ingen av de tre kommunerna har alltså beviljat sluttiden 05.00 permanent. I Malmö gjorde länsstyrelsen (när den var tillståndsmyndighet) en överenskommelse med branschen om att ansökningar om här aktuella sena tider gällde tidsbegränsat utökad tid och det "konceptet" har sedan kommunen fortsatt med. "Prövotiderna" löper inte kalenderårsvis utan startar när medgivandet att servera sent gavs. Mot slutet av respektive tillståndshavares prövotid skickar kommunerna ut en påminnelse om att det snart är dags att ansöka om en ny prövoperiod. Till informationen fogas en ansökningsblankett. Alla tre kommunerna uppger att de är

¹ Se prop. 1976/77:108 s. 49 och APU s. 303.

nöjda med systemet med omprövning av serveringstiderna mellan klockan 03 och 05. Tillståndschefen i Stockholms kommun uppger att systemet med omprövningar har flera fördelar:

Prövotid i kombination med villkor om exempelvis utbildning i ansvarsfull alkoholservering utgör en markering från samhällets sida att det är ett särskilt stort förtroende och ansvar att bedriva serveringsverksamhet efter klockan 03.00. Den årliga omprövningen bidrar starkt till en god dialog. Den ökar ansvarsfullheten och initiativen från krögarens sida till metodutveckling avseende ansvarsfull alkoholservering (policy- och riktlinjerframtagande...)”.

Malmö kommun tillägger att man tillämpar ett års prövotid avseende alla serveringstider efter klockan 01.00. Dvs. den som sökt en 02-tid får om han eller hon uppfyller kraven första året en 01-tid stadigvarande med tillfälligt utökad serveringstid till 02 under ett år. När året är till ända kan tillståndshavaren ansöka om och också få 02-tid stadigvarande.

Helsingborgs kommun har som enda kommun i landet valt att gå ”en egen väg”. Kommunen meddelar serveringstiden 05.00 i förekommande fall *stadigvarande*, dvs. utan omprövning av medgivandet till utsträckt serveringstid.

5.8 Omprövning vart annat år

Utredningen anser att, av skäl som nämnts ovan, samtliga de medgivanden (beslut) om sena tider som finns i kommunen skall omprövas efter en viss tid. Detta bör gälla generellt och inte bara i de kommuner där det beslutade maximala antalet med sen tid är uppnått. Beträffande lämplig tidsperiod för när omprövning bör ske kan alltså konstateras att Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner omprövar samtliga medgivanden om serveringstid till klockan 05 varje år. Om inte tillståndshavaren skött sig t.ex. i ekonomiskt hänseende riskerar han eller hon att inte få förnyat förtroende. Oktrojerperioderna var som nämnts fyra år. Utredningen har för sin del funnit att omprövning lämpligen bör ske vart annat år. På så vis uppnås en viss kontinuitet för den tillståndshavare som fått den sena tiden och det kan underlätta hans eller hennes planering av verksamheten.

Genom det föreslagna omprövningssystemet skulle man vinna flera saker. För det första skulle systemet med begränsningsregel som sådant troligen lättare kunna accepteras av restaurangbran-

schen. För det andra skulle man kunna förvänta sig att regeln om omprövning skulle bli ett incitament att extra noga följa bestämmelserna i alkohollagen och särskilt de om kraven på ordning och nykterhet respektive iakttagandet av åldersgränsen. Om serveringsverksamheten inte skötts helt klanderfritt skulle tillståndshavaren nämligen riskera att inte få förnyat förtroende att servera sent. Det förtjänar att upprepas att det alltså bara är själva medgivandet att servera *sent* som skulle omprövas vart annat år. Självklart ligger det dock i sakens natur att kommunen vid en sådan omprövning kan komma att upptäcka sådana brister i restaurationen att ingripande riktas mot serveringstillståndet som sådant och att detta sedan återkallas eller varning meddelas. Vid omprövningen av den sena tiden kan kommunen göra bedömningar av de alkoholpolitiska olägenheter som den sena tiden kan ha förorsakat.

Utredningens förslag förutsätter ett väl fungerande samarbete mellan berörda myndigheter (jfr 8 kap. 2 § alkohollagen). Kommunerna måste på ett smidigt sätt kunna få erforderlig information från berörda myndigheter. Från t.ex. polismyndigheten gäller det information om tillståndshavarens vandel men också eventuella incidenter som inträffat på respektive serveringsställe under det gångna året.

I och med att serveringstiderna efter *normaltiden* föreslås omprövas (vart annat år) kommer många fler tillståndshavares serveringstider att prövas om än vad som sker idag i de tre största kommunerna. Konsekvenserna för berörda myndigheter och restaurangföretagare behandlas i avsnitt 5.11.

5.9 Skall omprövningen vara reglerad i lag?

Utredningen har övervägt om den föreslagna omprövningen av sena tider vart annat år skall vara reglerad i lag eller om kommunerna själva skall få bestämma i denna del (t.ex. skulle man kunna tänka sig att kommunen meddelade *villkor* om att serveringstiden gäller i två år och att den därefter omprövas). Starka skäl talar för att den kommun som väljer att införa begränsningsregeln också därefter skall ompröva de sena tiderna vart annat år. Omprövningen föreslås med andra ord gälla samtliga medgivanden till sen tid, dvs. även eventuella "gamla" medgivanden om sen tid. Tidsperioden på två år för dessa gamla medgivanden börjar lämpligen löpa vid den tidpunkt då kommunens beslut om att införa begräns-

ningsregeln börjar gälla. Dessa frågor regleras enklast i övergångsbestämmelser till lagförslaget.

Regeln om omprövning av sena serveringstider föreslås framgå genom ett ytterligare tillägg till första stycket i 6 kap 4 §:

Sådana medgivanden gäller i högst två år. Därefter skall de omprövas.

5.10 Överensstämmen den föreslagna begränsningsregeln med EG-rätten?

5.10.1 Medlemskapsförhandlingarna inför EU-inträdet

Den 1 januari 1994 trädde avtalet om det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) ikraft. Sverige hade därigenom bl.a. åtagit sig att tillämpa gemenskapens regelverk om monopol. Vid förhandlingarna inför Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen skedde såväl skriftväxling som möten mellan kommissionen och företrädare för den svenska regeringen.

I den s.k. avsiktspropositionen (prop. 1993/94:136) Riktlinjer för ett nytt tillståndssystem för import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker, finns regeringens förslag till ett alkoholpolitiskt motiverat tillståndssystem. I propositionen finns också (som bilaga 3) – och som här är av särskilt intresse – ett protokoll från ett möte den 21 december 1993 mellan kommissionen och företrädare för Sverige. Huvudorsaken till mötet var att man från båda parter ville försäkra sig om att det svenska detaljhandelsmonopolet inte skulle komma att fungera diskriminerande mot något EU-lands alkoholprodukter.

Under avsnitt II p.1 i protokollet nämns – *fritt översatt från engelska* – ”Tillträde till yrken: Anställning hos systembolaget och ägande av barer och restauranger skall vara möjligt för alla innevånare inom EU. Regler som rör tillstånd (licenser) för barer och restauranger skall vara objektiva (vilket till exempel kan innebära en licens per X innevånare, ingen licens inom X meter från skola etc.), publicerade och skall inte lämna utrymme för godtycklighet från den tillståndsgivande myndigheten”. Ett avslag på en ansökan om tillstånd skall vara (väl)grundat och möjligt att överklaga.” Därefter angavs att Sverige hållit med (var överens) om denna tolkning.

Det förefaller med andra ord som om kommissionen, åtminstone vid tiden för medlemskapsförhandlingarna, skulle acceptera ett system där antalet serveringstillstånd begränsades t.ex. i förhållande

till antalet innevånare i en viss stad eller kommun. Kravet på objektivitet skulle då fortfarande vara uppfyllt. Inget lands medborgare skulle komma att särbehandlas. Var och en som stod i begrepp att söka tillstånd skulle också i förväg kunna ta reda på att en sådan regel fanns. Det skulle helt enkelt bli lika för alla.

5.10.2 Gemenskapsrättsliga utgångspunkter

I förhållande till gemenskapsrätten får bedömningen av tillåtligheten av en sådan begränsning som den nu aktuella utgå från fördragsbestämmelserna i artikel 28 och 30 EG (fri rörlighet för varor) respektive 43 och 46 EG (etableringsrätt) samt eventuellt 49 och 55 EG (fri rörlighet för tjänster). Nationella bestämmelser som begränsar möjligheterna att inom ramen för en bar- eller restaurangverksamhet sälja alkohol kan påverka såväl den fria rörligheten för alkoholhaltiga varor som möjligheten att etablera bar- och restaurangverksamhet i landet (och eventuellt den fria rörligheten för tjänsten att tillhandahålla denna verksamhet). Även om vissa skillnader kan uppstå beroende på vilka regler som blir aktuella har domstolen i senare praxis understrukit att fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för varor och tjänster samt fri etableringsrätt utgår från samma grundprinciper och att de därför i huvudsak skall tolkas på ett enhetligt sätt.²

Enligt domstolens fasta praxis är utgångspunkten för artikel 28 EG att varje nationell åtgärd som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt hindrar handeln mellan medlemsstaterna skall vara förbjuden. Undantag kan då endast motiveras utifrån de strikta kriterier som framgår av artikel 30 EG. Åtgärden behöver därmed inte i sig vara diskriminerande för att den skall omfattas av artikel 28 EG.

Artikelns tillämpningsområde begränsas emellertid enligt den princip som framgår av domen i Keck-målet.³ Enligt denna dom faller nationella bestämmelser som inte hänför sig direkt till själva varan utan endast begränsar eller förbjuder vissa försäljningsätt utanför artikel 28 EG:s tillämpningsområde under förutsättningar att

² Se mål C-55/94 Reinhard Gebhard mot Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, REG 1995 s I-4165.

³ De förenade målen C-297/91 och C-268/91 Criminal Proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithourad, REG 1995 s I-6097.

- de nationella bestämmelserna gäller för samtliga berörda näringsidkare som bedriver verksamhet inom det nationella territoriet och
- de nationella bestämmelserna såväl rättsligt som faktiskt påverkar avsättningen av inhemska varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt.

Med försäljningssätt enligt Keck-domen förstås regler som inte direkt knyter an till varorna i sig och reglerar deras beskaffenhet (t.ex. bestämmelser om innehåll, utformning, förpackning osv.) utan regler som styr försäljningen, t.ex. reglerande tider för öppet-hållande, krav på tillstånd för handel med vissa slags varor etc. Gränsdagningsproblem kan uppstå, t.ex. vad gäller olika former av marknadsföring som inte kan särskiljas från själva varan.⁴ För det fall Keck-principen kan tillämpas kan den nationella bestämmelsen i fråga motiveras utifrån andra hänsyn än de som omnämns i artikel 30 EG. Om det konstateras att nationella bestämmelser, vilka visserligen kan karakteriseras som bestämmelser som endast reglerar vissa försäljningssätt, faktiskt påverkar avsättningen av varor från andra medlemsstater mer än inhemska varor, kan Keck-principen inte tillämpas. Reglernas eventuella tillåtlighet får då bedömas utifrån de strikta kriterier som anges i artikel 30 EG.

Ett exempel på denna typ av bedömning återfinns i domen i Gourmet-målet, där domstolen konstaterade att det svenska förbudet mot direktreklam för alkohol föll inom artikel 28 EG:s tillämpningsområde eftersom sådana bestämmelser om totalförbud mot direktreklam, som visserligen inte hänför sig till varan direkt utan reglerar försäljningssättet, kan medföra att marknadsstillträdet för varor från andra medlemsstater försvåras i större utsträckning än vad som är fallet med inhemska varor eftersom konsumenterna av naturliga skäl är mer förtrogna med de inhemska varorna. Förbudet kunde därmed endast motiveras utifrån artikel 30 EG.⁵

⁴ Se t.ex. C-368/95 Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und Vertriebs GmbH mot Heinrich Bauer Verlag, REG 1997 s I-3689.

⁵ Mål C-405/98 Konsumentombudsmannen (KO) mot Gourmet International Products AB (GIP), REG 2001 s I-1795.

5.10.3 Sammanfattande bedömning av den föreslagna begränsningsregeln

En regel som begränsar rätten att servera alkohol efter ett visst klockslag reglerar inte själva varans beskaffenhet utan försäljnings sättet för varan. Under förutsättning att regeln är generellt tillämplig och inte påverkar avsättningen för varor från andra medlemsstater mer än inhemska eller i större utsträckning hindrar utländsk etablering i förhållande till inhemska skulle den alltså kunna motiveras utifrån alkoholpolitiska mål utan att den för den skull kommer att prövas utifrån de stränga kriterier som gäller enligt artikel 30 EG.

Något problem med den generella tillämpligheten uppstår inte så länge begränsningsregeln utformas med hänsyn till objektiva kriterier som inte hänför sig till beskaffenheten hos den näringsidkare som söker tillståndet utan t. ex. antalet invånare på en viss ort. Vad gäller avsättningen för varan påverkas denna naturligtvis generellt av att antalet serveringstillstånd på en viss ort begränsas. Såvitt kan bedömas skulle regleringen dock inte medföra någon rättslig eller faktisk skillnad i avsättning av inhemska varor i förhållande till varor från andra medlemsstater. På samma sätt kan en sådan regel visserligen sägas motverka etablering i den medlemsstaten men tillämpas på samma sätt oavsett om det är fråga om etablering av en näringsidkare från annan medlemsstat eller en inhemska sådan. Ett generellt problem med en sådan reglering är förstås att en begränsning av antalet tillstånd av nödvändighet särskilt hindrar nyetablering. Det är svårt att se hur en regel skall utformas för att den inte skall få denna effekt. Även om tillståndet endast lämnas för begränsad tid förefaller det märkligt att kunna återkalla eller "omfördela" ett tillstånd till någon som vill nyetablera sig på orten till nackdel för en verksamhet som redan är etablerad och uppfyller kraven för att inneha tillstånd. Det verkar emellertid inte särskilt troligt att en sådan regel faktiskt skulle ha en tillräcklig påverkan på handeln mellan medlemsstaterna för att anses strida mot den fria rörligheten för varor eller etableringsfriheten.

En begränsningsregel som den nu aktuella bör därmed inte möta hinder från ett gemenskapsrättsligt perspektiv.

Regeln bör dock kompletteras med motivuttalanden som anger att kommunen, om den beslutar att införa begränsningsregeln, samtidigt anger minst en objektiv grund för det valda antalet restauranger med sen serveringstid. En sådan grund kan t.ex. vara

innevånarantalet. Grunden bör anges i kommunens alkoholpolitiska program.

5.11 Konsekvenser för restaurangföretagarna och berörda myndigheter / konsekvensanalys

Enligt direktiven skall utredaren ”särskilt redovisa konsekvenserna för små företags villkor i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren skall i denna del samråda med Näringslivets Nämnd för Regelgranskning”.⁶

Många kommuner håller fast vid normaltiden

Sena serveringstider är ett storstadsfenomen. Bland kommuner på landsbygden är det mycket vanligt att man beslutat att inte meddela senare serveringstider än normaltiden (klockan 01). Totalt är det ungefär en tredjedel av kommunerna som inte meddelat *någon enda* restaurang serveringstid efter normaltiden. Även klockan 02 är en mycket vanlig sluttid bland kommunerna. Drygt 80 procent av kommunerna har således inte meddelat någon restaurang serveringstid senare än klockan 02.00. ”Stadigvarande” serveringstid efter klockan 03.00 är mycket ovanligt (förekommer endast i Stockholm, Göteborg, Malmö och Helsingborg). I samtliga dessa fall är 05.00 den senaste förekommande serveringstiden. Som nämnts tidigare är det endast Helsingborgs kommun som meddelar sådan serveringstid *stadigvarande* (utan omprövning). Övriga tre kommuner tillämpar sedan starten årlig omprövning av serveringstiderna i det de avser servering efter klockan 03.00. Tillståndscheferna i Stockholms och Malmö kommuner säger sig vara mycket nöjda med systemet med (årlig) omprövning.

Behövs en begränsningsregel?

Det är endast var fjärde restaurang i landet som givits rätt att servera efter klockan 01.00 och mindre än var tionde som får servera efter klockan 02.00. Man kan fråga sig om det verkligen finns

⁶ Näringslivets Nämnd För Regelgranskning har inkommit med två yttranden med anledning av utredningens förslag (den 4 mars 2003 respektive den 27 maj 2003. Det senare yttrandet har dnr 2001:264).

behov av en begränsningsregel när antalet restauranger med sena serveringstider är så få. Svaret är ja, och skälen är flera:

Utgången vid domstolsprövning är oviss

Många kommuner har i sitt alkoholpolitiska program tagit in riktlinjer för serveringstillstånd. Näst intill alltid behandlas i sådana riktlinjer just serveringstider. Många kommuner har haft en ambition och vilja att själva få bedöma och slå fast vad som är en lämplig tid för restaurangernas öppethållande. I flera fall har det dock visat sig att en sökande som fått avslag på sin ansökan beträffande serveringstiden (i varierande grad har kommunerna förlitat sig på sina riktlinjer) fått den sökta tiden efter överklagande till förvaltningsdomstol. Även om det tycks finnas ett visst stöd för att kommunerna fått ökat gehör för sin ståndpunkt efter lagändringen den 1 juli 2001 (se avsnitt 5.14.2) kan dock idag ingen kommun i förväg veta om den serveringstid man själv beslutat skall gälla i kommunen klarar en rättslig prövning. En begränsningsregel skulle ge den kommun *som så önskar* ett styrinstrument vad gäller egen bedömning av lämpligt antal tillstånd med sen serveringstid i den egna kommunen.

Fler sena serveringstider ger ökad konsumtion

Under sen kvällstid är det inte många människor som äter mat, utan det är istället alkoholdrycker som då i huvudsak konsumeras. Riksdagen har fastställt en nationell handlingsplan (Nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador, prop. 2000/01:20) för att minska alkoholskadorna. Sverige befinner sig i ett läge där konsumtionsutvecklingen går på tvärs med de av regeringen och riksdagen uttalade ambitionerna. Restaurangerna står för ungefär 20 procent av den registrerade försäljningen av alkoholdrycker. För starköl är siffran drygt 34 procent. Ett rimligt antagande är att försäljningen (konsumtionen) av alkoholdrycker på restaurang borde minska om fler restauranger stängde tidigare.

Konsekvenser för restaurangföretagarna – försvåras nyetableringar?

Om en kommun har infört begränsningsregeln och det antalsmässiga "tak" har uppnåtts kan en nytillkommande tillståndshavare inte direkt komma ifråga för serveringstid efter normaltiden. Han eller hon kan naturligtvis komma ifråga för *serveringstillstånd* på vanligt sätt, dvs. det är endast den sena tiden (efter klockan 01) som inte kan komma ifråga genast. Han eller hon får istället starta sin restaurangrörelse med normaltid som serveringstid men kan naturligtvis också ställa sig i kö för en önskad sen serveringstid, om inte kommunen beslutat att inte införa några serveringstider efter normaltiden över huvud taget. Det är svårt att spekulera i hur många kommuner som skulle komma att få en kö och också hur "långa" de kan bli. I och med att begränsningsregeln endast avser serveringstiderna (dessutom de mycket sena sådana) och inte möjligheten till tillstånd som sådan borde inte förslaget innebära en alltför stor inskränkning för presumtiva restaurangbolag.

Det blir inte någon skillnad i svårighet att få sen serveringstid beroende av om sökanden är svensk eller utlänning, om sökandebolaget är stort eller litet – det blir lika lätt eller svårt för alla.

I och med att medgivandet om serveringstid föreslås gälla i två år måste tillståndshavaren i god tid innan perioden löpt ut ansöka om att få behålla sin sena serveringstid. Förutom att i vissa fall få betala en avgift (kommunerna har idag mycket varierande avgiftsuttag) måste alltså han eller hon hålla reda på när det är dags att ansöka om "förnyat förtroende". Det senare är dock inte något som kan förväntas "tynga" tillståndshavarna särskilt mycket. De tre största kommunerna vittnar dessutom om en förbättrad dialog mellan kommunen och tillståndshavarna för dem som har beslut som idag omprövas. I två av fallen påminner dessutom kommunerna i god tid innan respektive period löpt ut.

Vad kommer det att kosta?

Kommunerna har rätt att ta ut avgift för prövningar av ansökningar om tillstånd och också för den tillsyn man är skyldig att utöva över tillståndshavarna (jfr 7 kap. 13 §). Kommunernas avgifter är tänkta att ge full kostnadstäckning men inte ge överskott. En omprövning av sena serveringstider vart annat år tar naturligtvis tid att genom-

föra och kommunerna får därigenom en kostnad. Enligt uppgift tar Stockholms kommun inte betalt för omprövningen av serveringstiderna mellan klockan 03 och 05 medan den i Malmö kommun kostar 2 500 kronor. Göteborgs kommun tar inte betalt för den som inkommer senast två månader innan hans eller hennes "årsperiod" har löpt ut. Inkommer ansökan senare kostar det 2 500 kronor. Göteborgs kommun meddelar dock då ett tillfälligt serveringstillstånd till dess att ansökan hunnit prövas. Olikheterna de tre kommunerna emellan speglar väl förhållandena vad gäller kommunala avgifter för serveringsärenden generellt sett. De varierar både i det att vissa kommuner tar betalt för en viss typ av "prövning" medan andra inte gör det. Även avgiftsuttagets storlek varierar kraftigt från kommun till kommun. Detta är kanske inte så konstigt om man t.ex. betänker att kommunerna kan ha olika syn på och olika ambitionsnivå när det t.ex. gäller hur ofta tillsyn skall utföras. Huruvida det är lämpligt att specificera en särskild avgift för omprövning av sena serveringstider eller om det är lämpligt att istället schablonmässigt räkna med detta vid bestämmandet av tillsynsavgifterna generellt avstår utredningen ifrån. Det kan dock i sammanhanget noteras att Malmö kommun nyligen reviderat sina avgifter och numera tar ut *olika* stor tillsynsavgift beroende på *hur länge* tillståndshavaren har rätt att servera alkoholdrycker. Noteras bör att det extra avgiftsuttaget startar redan från normaltiden:

Malmö Kommuns tillsynsavgifter

Serveringstid	Extra avgift (kr)	Antal beslut (medgivanden)
01-02	+ 1 000	24
01-03	+ 2 000	36
01-04	+ 4 000	2
01-05	+ 6 000	6

Motiven till det extra uttaget lyder:

"det finns även anledning att differentiera tillsynsavgiften utifrån serveringstidens längd, dvs. de som har serveringstid utöver normaltiden som enligt alkohollagen är 01.00, debiteras en högre tillsynsavgift. Tillsyn som utföres efter kl 01.00 är förenat med högre kostnader och en högre tillsynsavgift kan täcka dessa merkostnader".

Det är troligen ytterst få kommuner som har ett liknande avgiftssystem som Malmö kommun nyligen beslutat om.⁷ Utredningen konstaterar att kommunernas avgiftsuttag ligger utanför uppdraget, men har samtidigt stor förståelse för Malmö kommuns nya "system" för avgiftsuttag. Det måste rimligen anses som rättvist att de som har den "extra" serveringstiden också är med och betalar den kostnad kommunen har med anledning av detta.

Införs begränsningsregeln kommer en del kommuner sannolikt att "överbältra" sina kostnader för omprövning på dessa tillståndshavare. Att de som har rätt att servera senare än andra också betalar en högre tillsynsavgift är dock som nämnts svårt att se som orättvist. Utslagen på vart annat år torde den i vart fall inte kunna bli alltför betungande. Den kommer också att vara känd i förväg.

Konsekvenser för kommunerna

I och med förslaget om omprövning av alla medgivanden till serveringstid efter normaltiden (vart annat år) blir det ungefär 2 500 beslut som skall omprövas. Detta innebär ett ökat arbete för kommunerna och andra berörda myndigheter. I och med att omprövningen inte sker kalenderårsvis, utan löpande från det att den sena serveringstiden första gången medges, borde inte arbetsbördan bli alltför koncentrerad till viss del på året. Eftersom omprövning föreslås ske vart annat år borde arbetsbördan inte bli alltför betungande för den genomsnittliga kommunen. Omprövningen kan dessutom ses som en del av det normala tillsynsarbetet och kommunerna har möjlighet att vid revidering av tillsynsavgifterna väga in ett eventuellt merarbete.

Hur många beslut om serveringstider kan då komma att behöva omprövas?

Ovan har nämnts att ungefär 2 500 beslut om serveringstid efter normaltiden finns i landet. För att få proportion på hur många beslut som berörs i en "vanlig" kommun kan ett par konkreta exempel nämnas. Karlskrona och Sundsvalls kommun har 40 respektive 68 serveringstillstånd med serveringstid *fram till* normal-

⁷ Sundsvalls kommun införde redan år 1999 en extra tillsynsavgift på 2 000 kronor per år för de tillståndshavare som har rätt att servera efter normaltiden.

tiden. Dessa beslut berörs inte. De två kommunerna har 18 respektive 22 serveringstillstånd med serveringstid *efter* normaltiden. Utslaget över två år borde varken anhopningen av omprövningsärenden bli alltför stor och inte heller arbetsbördan som sådan. I Malmö kommun handlar det om 60 ”nya” beslut som skulle komma att prövas om (de tillståndshavare som har serveringstid efter 03.00 omprövas redan idag). Inte heller i exemplet med Malmö kommun låter arbetsbördan alltför betungande.

Konsekvenser för andra berörda myndigheter

En viktig samarbetsmyndighet är polismyndigheten. Detta gäller redan idag (jfr. 8 kap. 2 § alkohollagen). Enligt bestämmelsen skapas förutsättning för ett informationsutbyte mellan myndigheterna vilket i sin tur möjliggör en effektiv tillsyn. Den föreslagna omprövningsregeln förutsätter också ett *väl* fungerande samarbete och utbyte av information. Polismyndigheten kan förväntas få ett ökat antal förfrågningar från kommunerna i samband med omprövningarna av serveringstiderna. Det kan gälla frågor om tillståndshavarnas vandel men också om olika incidenter som inrapporterats av polisen själv eller av ordningsvakter på serveringsställena. Polismyndigheten har *inte* någon möjlighet att avgiftsfinansiera sitt merarbete i samband med kommunernas omprövning.

Andra myndigheter som kan komma att få ett visst merarbete är t.ex. kommunernas miljöförvaltningar (om störningar har funnits). Detta merarbete torde dock inte bli särskilt betungande.

Sammanfattningsvis anser jag att

- den föreslagna regeln kan bli ett styrinstrument som kommunerna kan använda i sitt arbete för att begränsa alkoholkonsumtionen på restauranger (och därigenom också skadorna),
- de ekonomiska och administrativa konsekvenserna för de som är ”inne i systemet” inte blir särskilt betungande,
- att regeln inte är alltför konkurrenssnedvridande i och med att det bara är antalet medgivande till sen serveringstid och inte antalet serveringstillstånd i sig som kan begränsas.

5.12 Serveringstider i Sverige idag

Uppgift bl.a. om vilka serveringstider olika tillståndshavare på alkoholområdet har finns, förutom hos varje kommun, registrerade i det nationella register över tillståndshavare som Statens folkhälsoinstitut hanterar ("restaurangregistret"). I registret finns dock endast *en* serveringstid registrerad för varje tillståndshavare. Det framgår därmed inte av registret om en viss restaurang har olika lång serveringstid under veckans dagar – något som inte är helt ovanligt. Det är också ganska vanligt förekommande med olika tider beroende på om serveringen får bedrivas till allmänheten eller till slutna sällskap. Det är näst intill alltid *sluttiden* på kvällen som kan variera över veckans dagar medan *starttiden* nästan alltid är densamma. Den senare överensstämmer också nästan alltid med normaltiden (dvs. klockan 11.00). I avsnitt 5.13. ges dock några exempel på när utsträckt serveringstid *före* klockan 11.00 meddelats.

Enkät till landets alkoholhandläggare

För att få en så aktuell och fullständig bild som möjligt av serveringstiderna i landet idag har utredningen ställt bl.a. frågor om serveringstider i en enkät som skickats till samtliga 289 kommuner (via länsstyrelserna). Enkäten, som finns som bilaga 4, innehöll tre frågor om serveringstid. Dessa tre frågor besvarades av samtliga kommuner. På övriga frågor i enkäten inkom svar från 204 av de 289 kommuner Sverige hade sommaren 2002.

Kommunerna har således tillfrågats bl.a. *hur många* restauranger som *någon dag i veckan* har tillstånd att servera alkoholdrycker (till allmänheten respektive till slutna sällskap) efter normaltiden 01.00. I Sverige fanns det sommaren 2002 ungefär 9 500 restauranger med tillstånd att servera alkoholdrycker till allmänheten.

Tabell 5.1. Restauranger i landet med stadigvarande* servering efter normaltiden någon dag i veckan

Antal restauranger med serveringstid även klockan**	Till allmänheten	Till slutna sällskap
01-02	1699	220
02-03	694	154
03-05	61	4
senare än 05***	5***	0

* I Uppsala kommun har 21 restauranger, 13 studentnationer samt 4 kårer, vid ett visst antal tillfällen per år, rätt att servera till klockan 04 (restaurangerna får servera till allmänheten medan studentnationerna endast får servera till slutna sällskap). Övriga dagar på året får servering i Uppsala pågå som längst till klockan 02.00. I tabell 1 ovan är de medräknade i raden för restauranger med servering även mellan 01-02. (Uppsalas "modell" beskrivs i avsnitt 5.12.1 nedan).

** I två fall har aktuell restaurang utsträckt serveringstid till 01.30. Dessa har här medräknats i gruppen restauranger som har serveringstid även 01-02.

*** Några kommuner, med flygplats varifrån internationella avgångar/landningar sker, har svarat att det på flygplatsen finns en eller flera restauranger med serveringstillstånd "dygnet runt". Dock har i de flesta fall angivits att serveringen endast får ske två timmar före avgång/landning.

Tabell 5.1 visar hur många serveringstider det fanns sommaren 2002 med rätt servera alkohol drycker efter normaltiden 01.00. Av tabellen framgår att ungefär 25 procent av samtliga restauranger i landet hade rätt att servera (till allmänheten) en extra timme efter normaltiden och också att endast 8 procent hade rätt att servera ytterligare en timme till, dvs. till klockan 03.00.

Av enkätsvaren framgick också hur många kommuner som meddelat minst en tillståndshavare serveringstid efter normaltiden.

Tabell 5.2. Antal kommuner i varje län som år 2002 hade minst en restaurang med stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten och serveringstid efter normaltiden (fördelat på tre olika sluttider) någon dag i veckan*

Län och antal kommuner	Serveringstid	Serveringstid	Serveringstid
	även klockan 01-02	även klockan 02-03	även klockan 03-05
Stockholm (25)	17 kommuner	18 kommuner	1 kommun
Uppsala (6)	5	1	0
Södermanland (9)	6	1	0
Östergötland (13)	8	2	0
Jönköping (13)	6	0	0
Kronoberg (8)	4	0	0
Kalmar (12)	10	2	0
Gotland (1)	1	0	0
Blekinge (5)	5	2	0
Skåne (33)	21	10	2
Halland (6)	6	2	0
V. Götaland (49)	39	10	1
Värmland (16)	12	0	0
Örebro (12)	4	0	0
Västmanland (12)	7	0	0
Dalarna (15)	9	1	0
Gävleborg (10)	7	0	0
Västernorrland (7)	7	1	0
Jämtland (8)	7	0	0
Västerbotten (15)	5	0	0
Norrbottn (14)	6	2	0
Summa 289	192 av 289 kommuner	52 av 289 kommuner	4 av 289 kommuner

*Här har inte medräknats de kommuner som rapporterat in att de endast har meddelat respektive sen serveringstid till restaurang på flygplats och där tillståndet endast kan utnyttjas i samband med internationella ankomst/avgångar. Inte heller har medräknats de kommuner som rapporterat att de endast meddelat en eller flera restauranger rätt att hålla öppet efter normaltiden (endast ett visst antal tillfällen per år. Kommuner som rapporterat att de har restauranger som har rätt att ha öppet efter normaltiden mer återkommande, t.ex. varje helg, är dock medräknade.

Sena serveringstider är ett storstadsfenomen. På landsbygden är det betydligt vanligare att serveringstiden överrensstämmer med normaltiden (11–01). Tabell 5.2 illustrerar bl.a. att ungefär en tredjedel

av kommunerna inte har meddelat några stadigvarande serveringstider efter klockan 01.00. De kommunerna har alltså valt att ha normaltiden som norm. Vidare framgår av tabellen att det är färre än var femte kommun som meddelat serveringstid efter klockan 02.00. Denna aktuella bild av läget stämmer också bra överens med den bild som Alkoholutredningen tecknade för några år sedan.

5.12.1 Tillfälliga sena serveringstider

Ansökningar om tillfällig utsträckning av serveringstiden (på kvällen eller natten) är mycket vanligt förekommande. Det är också vanligt att kommunerna avslår sådana ansökningar och också att beslutet överklagas till förvaltningsdomstol. I avsnitt 5.14 diskuteras rättspraxis på området.

Det förekommer också att sådana tillfälligt utsträckta serveringstider meddelas med en mer generell och varaktig karaktär. Utredningen känner endast till två kommuner som tillämpar en sådan ”modell”, nämligen Vilhelmina och Uppsala kommuner. I Vilhelmina får de restauranger som har serveringstillstånd och som önskar *två gånger per månad* servera till klockan 02.00. Övriga dagar är det 01.00 som gäller som sluttid. Restaurangerna (f.n. fyra stycken) behöver inte anmäla i förväg när de tänker utnyttja den längre serveringstiden. Alkoholhandläggaren i kommunen uppger att man ändå från kommunens sida känner till när så sker eftersom orten är så liten. Slutligen kan noteras att det inte går att ”spara” rätten att servera längre från en månad till en annan.

Uppsalamodellen

I Uppsala finns ett antal studentnationer och kårer med mer eller mindre omfattande verksamhet. De flesta av dem bedriver också restaurangverksamhet – men då endast för studenter inskrivna vid universitetet. På dessa nationsrestauranger kan studenterna äta och dricka till relativt låga priser. Restauratörerna ”ute på stan” har sedan länge framfört åsikten att de inte kan konkurrera med nationerna bl.a. eftersom de inte kan hålla samma låga priser, men också i viss mån eftersom studentnationerna och kårerna haft tillstånd att hålla öppet senare (dessa tillstånd meddelades av länsstyrelsen före

år 1995 då kommunen övertog ansvaret för att pröva ansökningar och meddela serveringstillstånd). Nationerna och kårerna har nämligen vid ett visst antal tillfällen per år serveringstid till klockan 04.00. Övriga kvällar är den vanligaste sluttiden för dessa tillståndshavare 01. Antalet tillfällen per år då serveringen får pågå ända till klockan 04 varierar från nation till nation (idag, våren 2003, varierar antalet tillfällen med mellan som högst 13 och som lägst fyra). De flesta nationerna och kårerna har utsträckt serveringstid vid mellan fem och åtta tillfällen per år. Vissa av dessa tillfällen är bundna till olika studenthögtider medan andra är fria, dvs. nationen bestämmer själv när sen tid skall utnyttjas, t.ex. vid Frihetsgasquen på Norrlands Nation. Även om nationerna alltså vänder sig till ett slutet sällskap (den som är inskriven vid nationen och studerar på universitetet) är sällskapet så stort att de vanliga restauratörerna, åtminstone de i centrala Uppsala, inte ansett att nationerna konkurrerar med dem på lika villkor.

Många ansökningar om sen serveringstid

Under år 1997 fick kommunen ett stort antal ansökningar om längre öppethållande vid enstaka tillfällen från "vanliga" restauranger (vilka då hade och alltjämt har 02 som vanligaste sluttid). Delegationen för serveringstillstånd beslutade i oktober samma år att vara mer restriktiv med att meddela tillfälligt utsträckta serveringstider, men uttalade samtidigt att det var angeläget att sådana tider skulle ges under lika villkor för tillståndshavarna. Man angav också från delegationens sida vissa bestämda årliga helger, t.ex. nyårsafton, då dylika utsträckta serveringstider skulle kunna meddelas. Delegationens beslut (och förslag) remitterades till olika myndigheter och tillståndshavare.

Polismyndigheten var i sitt remissvar positiv till förslaget och menade i korthet att ordningen och säkerheten i city borde bli bättre om man undvek att meddela utsträckta serveringstider vid "enstaka jippoliknande evenemang". Man menade också att "sockerbitseffekten" skulle utebli då flera restauranger hade öppet samtidigt.

Uppsala Krögarförening påpekade i sitt remissvar bl.a. att gästernas vanor när det gällde krogbesök hade genomgått en betydande förändring. Från att de på 1980-talet brukade anlända till restaurangen vid 19-tiden kom de numera vanligen först vid 22-

tiden. Därför, menade föreningen, borde de serveringstider som gällde förlängas med åtminstone en timme (utan krav på ansökan).

Motförslag från branschen

En av restauratörerna kom med ett "motförslag" till det förslag som kommunen lagt. Denne menade att ett liknande system som gällde för studentnationerna borde införas även för de vanliga restaurangerna i Uppsala. Dvs. varje restaurang borde få utsträckt serveringstid till 04.00 dels vid vissa i förväg bestämda tillfällen (vilka lämpligen kunde bestämmas av en arbetsgrupp med representanter från kommunen och krögarkollektivet), dels också vid ett visst antal "fria" tillfällen. Vid de fria tillfällena skulle respektive restauratör själv få välja om han eller hon ville utnyttja sin rätt fullt ut. Restaurangerna skulle enligt förslaget i god tid, t.ex. halvårsvis, i förväg meddela kommunen när de tänkte utnyttja möjligheten att ha öppet längre. På så vis, menade förslagsställaren, skulle berörda myndigheter vara väl förberedda och också kunna opponera sig om något visst tillfälle av någon anledning inte kunde anses lämpligt. En av fördelarna med att restauratörerna själva skulle kunna välja ett antal kvällar då de ville ha öppet längre upp-gavs vara att restaurangföretagen då skulle få bättre "överlevnads-möjligheter". Detta av konkurrensskäl: "idag slåss ju i princip alla krogar om samma publik vid samma tillfällen". Avslutningsvis menade förslagsställaren att fler studenter förhoppningsvis skulle välja att besöka vanliga restauranger – något som skulle gagna assimilationen mellan studenterna och Uppsalaborna.

Uppsala kommuns beslut

Delegationen för serveringstillstånd beslutade i juni 1998 i väsentliga delar i enlighet med det senast nämnda förslaget. Under rubriken "Längre öppethållande på restauranger vid enstaka tillfällen till allmänheten" beslutades sålunda att (efter sedvanlig prövning) utökad serveringstid kunde meddelas vid tre förutbestämda, och vid högst tre valfria, tillfällen per år. Vidare angavs att (sådant) tillstånd gavs under en provotid av två år och att villkor om förordnad ordningsvakt kunde komma att ställas. Slutligen angavs att

beslutet för respektive restaurang skulle omprövas om det uppstod oordning eller olägenheter.

Utvärdering av 04-tiderna i Uppsala

Efter knappt två år (i maj månad år 2000) gjordes en utvärdering av 04-tiderna. I denna konstaterades att det fanns 18 "vanliga" restauranger i kommunen med denna serveringstid. I utvärderingen tillfrågades ett antal myndigheter men också de 18 tillståndshavarna hur de såg på "modellen" med avseende bl.a. på ordningsförhållandena och om antalet möjliga kvällar med sen serveringstid var tillräckligt. Miljöförvaltningen anförde att antalet tillfällen med sen serveringstid inte borde utökas från nuvarande sex och menade också att det vore bra med förutbestämda tillfällen: "Fördelen med förutbestämda datum är bl.a. att de närboende får en möjlighet att förbereda sig på att dessa datum kan vara värre ur störningssynpunkt".

Även polismyndigheten ansåg att antalet tillfällen med sen tid inte borde utökas. Systemet som sådant var väl avvägt, dock önskade man diskutera från vilken tidpunkt ordningsvakterna skulle tjänstgöra (vilket föreslogs ske något tidigare än klockan 01.00 som dittills gällt). Från restauratörshåll var bilden något splittrad. Endast fyra restauratörer besvarade kommunens remiss. Av dessa ville en ha fler "fria" kvällar till 04.00 medan en annan, större restauratör i staden, ansåg att 04.00 var väl sent: "Vi tycker generellt 03.00 tillstånd skulle gälla hela året, då kan man stryka 04.00 tillstånd".

Kommunen konstaterade att man inte fått in några klagomål avseende de sena tiderna från allmänheten. Tillsammans med beslut om utsträckt serveringstid till 04 hade kommunen alltid meddelat två villkor. *För det första* skulle alltid två av polismyndigheten förordnade ordningsvakter tjänstgöra på restaurangen mellan klockan 01.00 och 04.00. *För det andra* skulle tillståndshavaren, vid varje tillfälle, minst en månad i förväg anmäla till kommunen att denne tänkte utnyttja sen serveringstid. I utvärderingen konstaterade kommunen att det många gånger brustit i anmälningskyldigheten och att kommunens handläggare till och med flera gånger fått utgå ifrån annonser i lokalpressen för att få kännedom om (och också kunna informera polismyndigheten) när en tillståndshavare tänkte ha öppet till 04.

Frivillig förkortning av sena serveringstider?

Sommaren 2002 anordnande kommunen ett möte med de "vanliga" restauranger som hade 04-tid. Då framfördes från krögarhåll önskemål om att få diskutera en eventuell (generell) ändring av sluttiden från 04 till 03. Vid mötet kunde dock inte någon enighet uppnås i frågan varför kommunen fick mötets "uppdrag" att tillfråga samtliga tillståndshavare med 04-tid om intresset för en sådan ändring. Av de 22 restauratörer som då hade sådant tillstånd svarade dock endast åtta på kommunens förfrågan. Av dessa åtta var det i sin tur bara två som sade sig vara positivt inställda till en kortare serveringstid medan övriga sex svarade att de inte önskade någon förändring. Kommunen konstaterade att svarsintresset varit klen och tolkade detta som att de flesta var nöjda med 04-tid. Det blev därmed inte någon förkortad serveringstid i Uppsala.

Sena serveringstider i Uppsala idag

Uppsala kommun ansåg att systemet som sådant fungerat väl varför man, efter att först ha meddelat beslut som gällde i ett år, i juni månad 2001 permanentade systemet med tillfälliga utsträckta serveringstider till 04. "Ettårsbeslutet" berodde på att man vid tidpunkten för kommunens beslut, i maj 2000, väntade en lagändring som skulle innebära att senaste möjliga serveringstid skulle vara 03.00, jfr Alkoholutredningens (Bestämmelser om alkoholdrycker, SOU 2000:59) förslag. Förslaget återfanns dock inte i regeringens proposition (Vissa ändringar i alkohollagen, 2000/01:97).

I Uppsala kommun är det maximala antalet sådana tillstånd (medgivanden) för varje "vanlig" restaurang alltså sex per år. Den som har medgivits sen serveringstid behöver därefter inte söka nytt medgivande året därpå. Däremot har, på restauratörernas begäran får man förmoda, systemet ändrats så tillvida att samtliga sex tillfällen nu är "fria" och tillståndshavaren kan idag själv välja vilka sex kvällar som man ska ha öppet till 04. Kommunen skriver in de tillfällen och datum som tillståndshavarna valt i deras tillståndsbevis (tanken är att de valda datumen skall gälla år från år). Vill någon av dem ändra datum för sen servering måste denne ansöka om detta hos kommunen och också betala en avgift. Idag (januari 2003) är det sammanlagt 21 "vanliga" restauranger respek-

tive 13 nationer och 4 kårer som utnyttjar möjligheten att vissa tillfällen servera ända till klockan 04.

5.12.2 Utnyttjas alltid de sena serveringstiderna?

Det är vanligt att en tillståndshavare, t.ex. beroende på gästtillströmningen eller sjukdom bland personalen, inte har sin restaurang öppen under hela eller delar av den serveringstid som han eller hon har. Ibland kanske restaurangen är helt stängd under längre eller kortare perioder. Det är, enligt uppgift till utredningen, vanligt att kommunernas kontrollanter i sitt tillsynsarbete kommer till en viss restaurang bara för att upptäcka att den är stängd. Ytterligare ett annat inte helt ovanligt fall är en tillståndshavare som har ett stadigvarande tillstånd, med rätt att servera alkoholdrycker till allmänheten (till t.ex. klockan 02.00), men som endast sporadiskt håller restaurangen öppen. Varianterna är många, det finns säkert fler än de här beskrivna. Det kanske kan tyckas vara enbart restauratörens sak, om och när denne väljer att hålla öppet. Problem kan emellertid uppstå för tillsynsmyndigheterna i och med att de inte alltid vet om och när det är möjligt att utöva den lagstadgade tillsynsskyldigheten och därigenom också får svårt att anpassa tillsynsberedskapen.

Ett rättsfall får illustrera det ovan sagda.

Dom i Länsrätten i Skåne län 2002-12-20, nr 6364-02

Bakgrund

I målet hade en restauratör, vilken haft serveringstillstånd till allmänheten sedan 1993, haft utsträckt serveringstid (med en timme) på prov under sex månader sedan augusti 2001. Därefter skulle en utvärdering ske. Eftersom restaurangen under de sex månaderna haft ett mycket begränsat öppethållande meddelade kommunen i mars månad 2002 motsvarande serveringstid under en ny prövotid om sex månader. I april månad samma år inkom en skrivelse till kommunen från 30 personer som bodde i restaurangens närhet. I skrivelsen framfördes klagomål över ”hög musik, slagsmål, hur restaurangens gäster bl.a. gått in på tomterna runt restaurangen och spytt, urinerat, slängt burkar, krossat flaskor och gömt medhavd alkohol”. De närboende uppgav att de kände stor otrygghet. I skri-

velsen beskrevs de olägenheter som uppstått vid fyra olika tillfällen under tre helger i mars och april månad då restaurangen varit öppen (dessutom i två av fallen uppenbarligen längre än provotiden 03.00). Vid ett av tillfällena hade polis kallats till platsen och ett större bråk (bl.a. blev en man biten i armen av en polishund) kunde först efter någon timme avvärjas.

Vid de kontrollbesök som företrädare från kommunen hade försökt göra (under dagtid och) sen kvällstid hade restaurangen varit stängd.

Kommunen ingrep

Kommunen återkallade serveringstillståndet med hänvisning till framförallt två saker. För det första menade man från kommunen sida att det vid flera tillfällen uppenbarligen funnits brister i ordning och nykterhet på restaurangen (överträdelse av 6 kap. 2 § alkohollagen). Detta hade medfört betydande olägenheter för de närboende. Bristerna hade dessutom uppstått under en begränsad tidsperiod i och med att nattklubsverksamheten inletts först i mars månad 2002 (kommunen hade dock inte lyckats reda ut hur länge nattklubsverksamheten legat nere innan premiären i mars). Att döma av omsättningssiffrorna på mat respektive alkoholdrycker talade mycket för, menade kommunen, att nattklubsverksamhet inte förekommit de senaste åren innan premiären i mars 2002. För det andra menade kommunen att tillståndshavaren idag bedrev en helt annan verksamhet än då han fick sitt tillstånd, dvs. förutsättningarna för tillståndet var inte längre desamma (jfr 7 kap. 19 § p. 4).

Överklagande

Restauratören överklagade beslutet till länsrätten och anförde bl.a. att de olägenheter som uppstått i och kring hans verksamhet var normala när "150–250 ungdomar i 18–27 års åldern går ut på helgen mellan klockan 22–03 för att dansa och roa sig". Han menade vidare till sitt försvar att "socialen" inte hade varit där för att utvärdera dessa olägenheter eller lämnat någon varning eller tillrättavsinning.

Vidare anfördes bl.a. han att inte hade ändrat inriktning på sin verksamhet.

Länsrättens dom

Länsrätten konstaterade att det förekommit bråk vid restaurangen, vilket framgick av polismyndighetens rapport, men anförde att tillståndshavaren synes ha gjort vad han kunnat för att avstyra det bråket (avvisat berusade personer från restaurangen).

Därefter anförde rätten att man från Socialnämndens sida inte gjort några tillsynsbesök som närmare beskrivit de påtalade ordningsstörningarna eller ordningen på eller omkring restaurangen i övrigt. Inte heller hade det i utredningen presenterats några andra rapporter eller redovisade brister från polismyndigheten eller annan myndighet. Därmed, menade rätten, hade kommunen inte visat att de ordningsstörningar som funnits varit av sådan art och omfattning att de skulle rendera återkallelse av tillståndet. Därtill kom att kommunen inte heller visat att verksamheten på restaurangen förändrats i någon större utsträckning.

Länsrätten biföll sålunda överklagandet och upphävde kommunens beslut att återkalla serveringstillståndet.

Kommentar

I målet har som framgått kommunen helt förlitat sig på uppgifter från andra (polismyndigheten och närboende till restaurangen) och dess företrädare har inte själva iakttagit och dokumenterat de olägenheter som uppstått de tre olika helgerna. Det är möjligt att utgången av målet hade blivit en annan om kommunens beslut baserats på egna erfarenheter. Nu hade ju dock kommunens tjänstemän *försökt* göra kontrollbesök, men restaurangen hade vid varje sådant tillfälle varit stängd. Utredningens sekretariat har varit i kontakt med kommunens alkoholhandläggare och denne bekräftar att man vid flera tillfällen försökte göra tillsynsbesök men att restaurangen då alltid varit stängd. Hur skall man då undvika att gång på gång möta en stängd restaurang när man är ute på tillsyn? Svaret finns i alkohollagen. Det är framför allt två bestämmelser som är aktuella.

8 kap. 3 § ålägger en tillståndshavare anmälningsskyldighet för förändringar i verksamheten som har betydelse för tillsynen. Förutom att anmälan skall göras när verksamheten startas skall t.ex. ett avbrott i denna också anmälas. Detta bl.a. för att kommunen och polismyndigheten – tillsynsmyndigheterna – hela tiden skall veta vem och var serveringsverksamhet bedrivs och när detta sker. Vet kommunen inte det är det, som i fallet ovan, mycket svårt att kontrollera om verksamheten bedrivs i enligt med reglerna. Alla som meddelas serveringstillstånd skall ha dokumenterat att de har kunskaper i alkohollagstiftningen, bland annat om nu nämnd bestämmelse. Rättspraxis på området visar dock att det inte helt sällan brister när det gäller kunskapen (eller viljan) om att informera kommunen om en förändring i verksamheten. Det finns därför skäl att på olika sätt påminna tillståndshavarna om bl.a. denna bestämmelse. Det kan t.ex. ske vid informationsmöten (utbildningsträffar), i samband med kontrollbesök eller genom skriftlig information. Ofta har kommunen tagit fram informationsmaterial om serveringsreglerna i t.ex. en broschyr. Självklart bör denna viktiga bestämmelse nämnas i ett sådant material.

I rättsfallet ovan var det kanske inte fråga om något längre avbrott i verksamheten utan snarare så att verksamhet bedrevs endast sporadiskt. I sådana fall kan här erinras om att alkohollagen ger kommunen möjlighet att när som helst meddela de villkor som kommunen anser behövs, se 7 kap. 5 §. Ett villkor *skulle* t.ex. kunna utformas så att en tillståndshavare som endast bedriver sporadisk restauration skall anmäla varje sådant tillfälle till kommunen. Då skulle kommunen bättre kunna planera sin tillsynsberedskap och också ha förutsättningar för att kunna utföra sin i 8 kap. 1 § lagstadgade kontrollskyldighet.

Möjligen kan tilläggas att väl upparbetade kontakter mellan kommun och tillståndshavare (och f.ö. med övriga berörda myndigheter) kan skapa förutsättningar för att i görligaste mån slippa överraskningar i form av att inte känna till när en viss restaurang kan förväntas bedriva serveringsverksamhet eller inte.

5.13 Serveringstider före normaltiden (11.00)

5.13.1 Stadigvarande tidig servering

Före alkohollagens tillkomst 1995 meddelades inga *stadigvarande* tillstånd att få servera före klockan 12 (starttiden 11.00 infördes 1995). Detta var inte uttryckligen reglerat i lagen men framgick av propositionen till lagen. Departementschefen uttalade att han ansåg att medgivande att påbörja serveringen (av spritdrycker vin och starköl) tidigare än klockan 12 kunde vara motiverat i särskilda fall ”såsom vid större konferenser och liknande sammanhang”. Han anförde vidare att ett försiktigt utnyttjande av en sådan dispensmöjlighet borde kunna ske utan att konflikt skulle uppkomma med alkoholpolitiska intressen (prop. 1976/77:108 s. 83).

I och med alkohollagens tillkomst blev frågan om tidigarelagd servering dock osäkrare. Frågan kom nämligen inte att regleras i lagen och kommenterades inte heller i propositionen eller förarbetena till lagen. Kommunernas tillståndsmyndigheter kom därigenom att tolka rättsläget olika. En del menade att det var underförstått att tidigareläggning av serveringstiden även i fortsättningen endast kunde meddelas vid vissa speciella evenemang, medan andra menade att det nu var möjligt att meddela stadigvarande tidigarelagda serveringstider.

Frågan har fram till helt nyligt i huvudsak varit aktuell i samband med de fåtal ärenden som rört trafikservering. Stockholms kommun valde till en början att endast meddela tidigare serveringstid vid enstaka tillfällen. År 1997 överklagade emellertid ett trafikföretag kommunens beslut att avslå företagets ansökan om att ombord på sin båt Vaxholm III stadigvarande få servera alkoholdrycker från klockan 09.30.

Trafikföretaget önskade servera alkoholdrycker före normaltiden ”mot bakgrund av att fartyget ofta avgår från kaj dessförinnan”. Kommunen avslog ansökan och hänvisade, förutom till 6 kap. 4 § och 7 kap. 9 § alkohollagen, bl.a. till sitt alkoholpolitiska program. Man menade att det krävdes särskilda skäl för att frångå normaltiden och några sådana fanns inte i ärendet (kommunen ansåg inte att ett fartygs avgångstider utgjorde skäl att göra avsteg från normaltiden). Efter överklagande fann Länsrätten i Stockholms län i dom 1997-11-14, nr Ö 16292-97, anledning att göra en annan bedömning än kommunen (såväl polismyndigheten som miljöförvaltningen hade inget att erinra mot ansökningen). Länsrätten kon-

staterade att ansökningar om serveringstid före eller efter normaltiden, enligt propositionen till alkohollagen, skulle bedömas med större försiktighet än ansökningar om tid inom denna ram. Därefter konstaterade rätten att det aktuella fartyget hade rätt att servera *efter* normaltiden (till klockan 03.00). Länsrätten fann mot bakgrund av detta och remissinstansernas inställning inte skäl att vägra tillstånd. Överklagandet bifölls alltså. Kommunen förde ärendet vidare till Kammarrätten i Stockholm som dock i dom 1998-02-024, nr 8264-97, delade länsrättens bedömning. Kommunen överklagade till Regeringsrätten som i beslut 1999-10-21, nr 1357-98 inte meddelade prövningstillstånd.

I utredningens enkät (sommaren 2002) till kommunerna ställdes bl.a. frågan om kommunerna idag har några tillståndshavare som stadigvarande har rätt att servera före klockan 11 respektive om några tillfälliga sådana tillstånd meddelats under år 2002. Av svaren framgår att det alltjämt är mycket ovanligt med serveringstider före klockan 11. Av de 289 kommunerna har endast 17 svarat att de har en eller några få tillståndshavare som har rätt att stadigvarande servera före normaltiden. Det är föga oväntat trafikstillstånd som är vanligast förekommande. Dessutom har, kanske lite oväntat, tre kommuner meddelat tillstånd till tidig servering för golfrestaurangen i kommunen. Golfarna kan i ett fall beställa in en starköl redan från klockan 8 på morgonen.

5.13.2 Tillfällig tidig servering

Före alkohollagens tillkomst förekom sådana tillstånd i mycket begränsad utsträckning. Det var då fråga om speciella evenemang, t.ex. internationella kongresser, då sökanden ansett sig behöva kunna servera alkoholdrycker någon timme före klockan 12. I och med alkohollagens tillkomst 1995 ändrades som nämnts normaltiden såtillvida att den startade redan klockan 11.00. Har då ändringen inneburit att ansökningar om tillfälliga tidiga serveringstider upphört?

Tidig servering under fotbolls VM

I utredningens enkät till landets kommuner tillfrågades kommunerna om de under år 2002 meddelat några tillfälliga tillstånd med serveringstid före klockan 11.00.

Av svaren att döma är dylika tillstånd fortfarande mycket ovanliga. Frågan blev dock förmodligen extra aktuell i flera kommuner just sommaren 2002. Fotbolls VM spelades då i Sydkorea och Japan. Matcherna spelades i flera fall tidig morgon svensk tid. Svensk TV direktsände från matcherna och många restaurangägare i landet såg en chans att locka tidig publik till sin restaurang genom att visa matcherna på (storbilds-)TV. I många fall ville dessa också kunna servera alkoholdrycker till de förväntade morgontidiga gästerna. Frågan om det var lämpligt med alkoholservering tidigt på morgnarna, fick mycket stor uppmärksamhet i pressen och restaurangägare i många kommuner ansökte om eller hörde sig för hos kommunen om möjligheterna att få sådant tillstånd. Kommunerna kom att göra olika bedömningar vid behandlingen av dessa ansökningar. I vissa fall stannade restauratörernas funderingar om tidig serveringstid på tankestadiet. Upplysta av alkoholhandläggarna om det meningslösa i att ansöka (och betala en avgift som inte skulle betalas tillbaka vid avslag) eftersom dylika tillstånd inte gick att få i kommunen fann de enligt uppgift i vissa fall för gott från att avstå från att lämna in någon ansökan över huvud taget. Andra åter som ansökte fick i somliga kommuner avslag (och några av dessa överklagade därefter beslutet till domstol). Ett sådant ärende nämns här:

Rättsfall

En restaurang ansökte om utökad serveringstid under juni månad i samband med TV-sändningar av fotbollsmatcher från VM. Ansökan avsåg servering *före* normaltiden, nämligen kl. 08–11. Kommunen, som avsåg servering *före* normaltiden, menade för det första att det fanns risk för störningar för de kringboende om ansökan skulle bifallas. För det andra ansåg man att det var viktigt att markera att det var alkoholpolitiska överväganden som skulle styra serveringstiderna och inte TV-utsändningarna. För det tredje menade kommunen att ett bifall till ansökan skulle öppna upp för serveringstider före klockan 11.00, vilket knappast var förenligt med lagstiftarens

intentioner att begränsa tillgången på alkoholdrycker och i görligaste mån begränsa de skadeverkningar som följer av alkoholkonsumtion. Sökanden överklagade beslutet.

Länsrätten i Kalmar län konstaterade i dom 2002-06-12, nr 745-02, inledningsvis att vare sig polismyndigheten eller samhällsbyggnadskontoret haft något att erinra mot ansökan. Detta faktum medförde, menade rätten, dock inte att tidigarelagd serveringstid är alkoholpolitiskt lämpligt utan istället att det inte bedöms bli problem med ordning eller störning av kringboende. Ur domen:

”Tillståndsmyndigheten har i lagen getts möjlighet att bevilja serveringstillstånd med andra tider än de som anges i lagen, men skall därvid särskilt beakta risken för alkoholpolitiska olägenheter. För att frångå socialnämndens bedömning i den frågan krävs starka skäl som inte är av kommersiell natur. Några sådana skäl har inte framkommit i målet”. Länsrätten avtog överklagandet. Restaurangen överklagade till Kammarrätten i Jönköping som dock i beslut 2002-10-11, nr 2217-2002, inte meddelade prövningstillstånd.

I några andra kommuner gick det lättare att få tillstånd. Totalt i landet var det 14 kommuner som meddelade något eller några tillfälliga tillstånd med tidig serveringstid under 2002. Den överväldigande majoriteten av dessa avsåg tillstånd i samband med tidiga TV-sändningar från fotbolls VM. I bilaga 7 beskrivs två stora kommuners (Stockholms respektive Malmö) hantering av ansökningarna. I den första kommunen meddelades tillstånd medan beslutet blev det motsatta i den andra kommunen.

Tidig servering under finalen i bandy SM

I avsnitt 4.8 beskrivs ett annat evenemang under 2002 där det också meddelades tillfälligt utsträckt serveringstid före normaltiden. Det handlade då om SM-finalen i Bandy i Uppsala. Vid det tillfället fick tre restauranger tillstånd att servera en timme tidigare, dvs. från klockan 10. De två finallagens supportrar bussades till två av restaurangerna (tanken var att de därigenom inte skulle driva runt på stan timmarna innan matchen började). Utredningens kansli besökte en av dessa restauranger klockan 10 på förmiddagen matchdagen. Det vore en kraftig överdrift att påstå att ordning och nykterhet då rådde på den restaurangen.

5.14 Analys av rättspraxis när det gäller serveringstider

En av Statens folkhälsoinstituts uppgifter är att följa och sprida kännedom om rättstillämpningen på serveringsområdet och detaljhandeln med öl. Institutet (och dessförinnan Alkoholinspektionen respektive Socialstyrelsen) samlar bl.a. därför samtliga sådana domar från förvaltningsdomstolarna. På institutet finns samtliga domar sedan drygt 10 år tillbaka i tiden. Sedan 1995 görs också årliga sammanställningar med referat och kommentarer av domarna (sammanställningarna trycks i en skriftserie och/eller läggs ut på myndighetens hemsida).

Ärenden som gäller serveringstid har ofta prövats av förvaltningsdomstolarna – och då framförallt av länsrätterna. Frågan om serveringstider är i själva verket den sakfråga som *oftast* varit uppe till prövning. Näst intill alltid har det då varit en *sökande* som överklagat kommunens beslut att inte medge den sökta serveringstiden (oftast har det gällt sluttiden). Under perioden 1995–2000 prövades sålunda ca 420 ärenden gällande serveringstid i länsrätterna. Den klagande hade helt eller delvis framgång vid överklagandet i ungefär hälften (47procent) av fallen.⁸

Utgången av målen i länsrätterna påverkades främst av a) vilken sluttid det handlade om och b) om tillståndsenheten haft stöd eller inte i sin uppfattning av andra i sammanhanget relevanta myndigheter. Chansen till framgång för tillståndsenheten var mycket större om beslutet gällde serveringstid efter normaltiden 01.00. Om det dessutom inte tidigare fanns någon annan restaurang med den sökta tiden i närområdet eller i kommunen över huvud taget så ökade chansen till framgång i mycket stor utsträckning.

I så gott som samtliga rättsfall om serveringstider (särskilt vid tvist om sluttid efter normaltiden) har såväl miljöförvaltningen som polismyndigheten tillfrågats om sin inställning till den sökta serveringstiden. Precis som väntat ökade sedan tillståndsenhetens chans till framgång i domstolsprövningen om någon av nämnda myndigheters inställning överensstämde med tillståndsenhetens negativa inställning. Om *båda* remissmyndigheterna haft samma uppfattning är det mycket ovanligt att den klagande haft framgång. I de fall så ändå skett har länsrätten näst intill alltid i domskälen uttalat att t.ex. polismyndighetens yttrande varit för oprecist och allmänt hållet.

⁸ Källa: Servering av alkoholdrycker, Alkoholinspektionen 2001:02.

Inget av det sagda är särskilt förvånande – med tanke på ordalydelsen i själva bestämmelsen om serveringstider och förarbetsuttalandena till denna. I de senare uttalas bl.a. att just polismyndighetens och miljöförvaltningens synpunkter alltid skall tillmätas stor betydelse vid bestämmande av serveringstider (jfr s. 98 prop. 1994/95:89 respektive s. 36 prop. 2000/01:97). Det är också så att polismyndighetens yttrande tycks väga tyngre än miljöförvaltningens när man studerar fall där endast en av myndigheterna samtyckt med tillståndsenheten.

Ibland har ärendena gällt sökt serveringstid efter ett ägarskifte. Den nye ägaren har kanske sökt samma serveringstid som den förra ägaren haft. Tillståndsenheten har ibland "försökt vrida klockan tillbaka" (den förra ägaren kan t.ex. ha fått sin serveringstid av den tidigare tillståndsmyndigheten länsstyrelsen – kommunen har haft en annan syn på sena serveringstider och velat inskränka den med någon timme). Även i dessa fall har det långt ifrån alltid varit så att kommunens beslut i denna del stått sig i domstolsprövningen (här har det ju ofta funnits en historia där det antingen varit störningsproblem eller inte vilket i sin tur påverkat utgången).

Det var alltså under perioden 1995–2000 inte helt lätt för kommunerna att framgångsrikt vägra sena serveringstider. Ingen kommun kunde då (och inte heller idag) vara helt säker på utgången vid ett överklagande av beslutet. Skälet är naturligtvis att det saknas uttryckligt lagstöd.

5.14.1 Några exempel på rättsfall angående serveringstider

Rättsfall 1

En tillståndshavare hade, bland annat för att miljöförvaltningen anfört att det fanns risk för störningar för närboende, fått serveringstillstånd till klockan 02 under en prövotid av ett år. Han hade ansökt om att få servera till klockan 03 – vilket var den sluttid tidigare ägare av restaurangen haft. I kommunens riktlinjer för servering av alkoholdrycker angavs bl.a. att tillståndshavare som fått ett tidsbegränsat serveringstillstånd som längst kunde få serveringstid till klockan 02.00 (kommunen skulle efter prövotiden göra en kostnadsfri ny prövning). Även nya tillståndshavare kunde enligt riktlinjerna och kommunens praxis få längst 02.00 första året. Tillståndshavaren överklagade beslutet avseende den kortare server-

ingstiden. Länsrätten i Skåne län, som hänvisade till riktlinjerna och miljöförvaltningens yttrande, avslog i dom 2002-07-10, nr 4808-02, överklagandet.

Tillståndshavaren överklagade domen, men Kammarrätten i Göteborg beslutade 2002-09-16, nr 4151-2002, att inte meddela prövningstillstånd.

Rättsfall 2

Kommunen meddelade en person (med enskild firma) serveringstillstånd till allmänheten med serveringstid 11.00–01.00. Samtidigt avslog kommunen ansökan i det den avsåg servering ytterligare en halvtimme, dvs. klockan 01.00–01.30. Detta med hänvisning till att den aktuella restaurangen låg i omedelbar anslutning till Stadsparken, som var en populär samlingsplats för ungdomar. Kommunen konstaterade också att det i restaurangens närhet redan fanns flera andra serveringsställen med rätt att servera till klockan 01.00. Om man, menade kommunen, skulle acceptera sökandens argumentation för ytterligare en halvtimmes serveringstid (sökanden jämförde sin serveringstid med en restaurang som hade rätt att servera till 02.00, men inte låg i den aktuella parken) så skulle även övriga restauranger i parken kunna hävda samma sak. Det skulle då bli ett större utbud av alkohol i den aktuella miljön vilket inte var lämpligt. Polismyndigheten hade i ärendet avstyrkt senare serveringstid än 01 med hänsyn till restaurangens läge (*mer framgår inte av domen i denna del*). Sökanden överklagade beslutet och anförde rättviseskäl och jämförde då sin serveringstid med andra restauranger i staden (utanför parken).

Länsrätten i Skåne län meddelade dom 2002-10-31, nr 5184-02. Länsrätten, som beaktade polismyndighetens yttrande och det faktum att restaurangen låg i ett för ungdomar populärt område, avslog överklagandet. Domen överklagades men varken Kammarrätten i Göteborg eller Regeringsrätten meddelade prövningstillstånd (beslut 2003-02-04, nr 6258-2002 respektive beslut 2003-05-12, nr 1278-2003).

Rättsfall 3

Kommunen hade meddelat serveringstillstånd i enlighet med ansökan utom beträffande sökt serveringstid. Den sökande ville servera mellan klockan 11 och 02 året runt såväl inomhus som på uteserveringen. I beslutet medgavs serveringstid mellan 11 och 01 inomhus respektive 11 och 22 på uteserveringen. Beslutet överklagades.

Länsrätten i Norrbottens län konstaterade i dom 2002-12-19, mål nr 2327-02, att det i handlingarna inte fanns något som pekade på att polismyndigheten eller miljöförvaltningen haft något att erinra mot sökt serveringstid. Vidare hade inte socialnämnden i sitt beslut påstått att det fanns någon risk för olägenheter i samband med en utsträckning av serveringstiden. Länsrätten antecknade vidare att den tidigare tillståndshavaren på restaurangen hade haft serveringstid till klockan 02.00. Överklagandet synes ha varit oklart beträffande serveringstid på uteserveringen eftersom länsrätten angav ”För det fall pizzerians besvär även avser uteserveringen finner länsrätten att besvären skall lämnas utan bifall”. När det däremot gäller serveringstiden *inne* på restaurangen fann länsrätten att det i målet inte visats skäl att inte medge den sökta serveringstiden. Överklagandet bifölls sålunda i denna del.

Kommentar. Det är som nämnts relativt vanligt att kommunen förlorar mål om serveringstid (även sådana som detta då det handlar om serveringstid efter normaltiden) när man inte har stöd i sin uppfattning varken från polismyndigheten heller miljöförvaltningen. Att dessa båda myndigheters inställning skall spela en stor roll vid bestämmandet av serveringstiden framgår f.ö. av specialmotiveringen till lagrummet (och har också nämnts ovan).

5.14.2 Påverkades rättspraxis av lagändringen den 1 juli 2002?

Den 1 juli 2001 gjordes ett tillägg i 6 kap. 4 § dvs. den bestämmelse i alkohollagen som reglerar serveringstiderna. Enligt tillägget skall risken för alkoholpolitiska olägenheter alltid beaktas vid bestämmandet av serveringstider. Syftet med ändringen var enligt förarbetsuttalandena att förhindra omotiverade överklaganden. Har då ändringen i lagrummet inneburit att tillståndsenheten oftare ”vinner” vid prövning i domstol?

Ett studium av de ärenden om serveringstid som prövats 2001 och 2002 har gjorts. Här skall i sammanhanget först nämnas att antalet serveringsärenden över huvud taget (dvs. alla typer av sakfrågor om servering men också detaljhandel med öl) som prövats i förvaltningsdomstolarna har *minskat i antal* de senaste åren. Orsaken till denna minskning har inte gått att få fram. Under perioden 1995–2000 var det i genomsnitt drygt 300 mål per år som prövades i landets länsrätter medan motsvarande antal år 2001 respektive 2002 var endast 198 respektive 179.⁹

Av dessa var det 38 respektive 27 mål som rörde serveringstider de båda åren. Det handlar som synes om ett mycket litet antal ärenden. Studerar man ändå hur det gick i prövningen av målen finner man en tendens att tillståndsenhetens beslut stått sig i fler fall *efter* lagändringen än före.

År 2001 – lagändringen trädde ikraft den 1 juli det året – var det 25 ärenden som prövades de sex första månaderna respektive 13 ärenden de sex sista månaderna. Klaganden hade framgång före lagändringen i 12 av de 25 ärendena respektive *efter* lagändringen i 4 av de 13 ärendena. År 2002 hade klagande framgång i 6 av de 27 ärendena (dvs. endast i 22 procent av fallen). Med reservation för det låga antalet ärenden kan man ändå säga att det ser ut att finnas en tendens som innebär att tillståndsenheternas beslut om serveringstider står sig bättre i prövning i länsrätt efter lagändringen än före.

5.15 Behovet av regler om bl.a. serveringstider har ökat

Bestämmelserna om serveringstider har funnits sedan länge och det främsta motivet har varit att förhindra de nykterhets- och ordningsproblem som kan uppstå vid sådan servering. En av de bidragande orsakerna till att problemen med oordning och onykterhet kan öka vid sen servering är med största sannolikhet det faktum att det sent på natten inte konsumeras så mycket *mat* på restaurangerna. Istället består den konsumtion som då sker till största delen av alkoholdrycker. I alkohollagstiftningen finns, också sedan mycket länge, en bestämmelse som till stor del kan sägas ha samma syfte som regeln om serveringstider. Bestämmelsen (7 kap. 8 §) anger att varje restaurang med servering till allmänheten skall ha ett kök för allsidig matlagning och att lagad mat dessutom skall serveras vid all servering av alkoholdrycker. Tanken är bl.a. att berus-

⁹ Källa: Statens folkhälsoinstitut.

ningen av alkoholförtäringen blir mindre om drycken förtärs samtidigt med mat och också att sambandet med matservering ska ha en allmänt återhållande effekt på alkoholkonsumtionen.

I och med allt senare serveringstider under 1990-talet har bestämmelsen om krav på servering av lagad mat under hela serveringstiden blivit allt svårare att upprätthålla. Det är av lättförståeliga skäl inte så många restauranggäster som väljer att beställa in lagad mat sent på natten, från en begränsad meny. Den som ändå gör det riskerar dessutom många gånger att få äta i en bullrig och stökig miljö. Ljudvolymen på restaurangernas musikanläggningar skruvas i förekommande fall ofta upp allt högre sent på kvällen/natten allt eftersom sorlet från gästerna ökar.

Alkoholutredningen (se avsnitt 5.16.3) frågade kommunernas alkoholhandläggare om deras uppfattning om kravet på lagad mat upprätthölls. En fjärdedel av alkoholhandläggarna svarade att det inte förekom någon som helst matförsäljning efter klockan 01.00. Undersökningens bild av endast lite eller ingen matförsäljning alls under sen nattetid stämmer väl överens med dagens situation, vilken bl.a. bekräftas i de kontakter som utredningen haft med alkoholhandläggare från olika kommuner.

Möjligen kan en annan bidragande orsak till att det tenderar att bli stökigare på restaurangerna under sen serveringstid också vara det faktum att medelåldern på restauranggästerna tycks sjunka ju senare serveringen tillåts pågå. Att det senare är fallet ansåg de av Alkoholutredningen tillfrågade kommunala alkoholhandläggarna. Alkoholhandläggarna uppskattade att medelåldern på restauranggästerna sjönk vid sen serveringstid. Respondenterna uppgav att nästan 80 procent av restauranggästerna efter klockan 01.00 var mellan 20 och 30 år. Genomsnittsåldern för servering efter klockan 03.00 uppskattades vara något lägre, mellan 20 och 25 år (SOU 2000:59, s. 163).

Bland övriga synpunkter som också fördes fram till Alkoholutredningen var att ju senare serveringstid, ju senare går man ut på krogen. Flera kommuner önskade att en absolut senaste serveringstid skulle skrivas in i lagen – annars skulle serveringstiderna bara bli senare och senare.

5.15.1 Konsumtion av alkoholdrycker på restaurang

Hur mycket alkohol konsumeras på våra restauranger? Svaret finns i den rapportering som samtliga restauranger varje år lämnar till Statens folkhälsoinstitut. Jämför vi dessa uppgifter med den försäljning som sker via Systembolaget AB kan vi se att restaurangernas andel av den totala registrerade konsumtionen inte på något sätt är försumbar.

Tabell 5.3. Restaurangernas andel av den totala försäljningen av starkare alkoholdrycker under åren 2000–2002

Dryck	År 2000	År 2001	År 2002
Spritdrycker:	9,6 %	14,4 %	13,6 %
Vin:	11,3 %	13,1 %	12,5 %
Starköl:	37,1 %	35,1 %	33,7 %

Källa: Statens folkhälsoinstitut

Restaurangernas andel av den totala försäljningen minskar visserligen mellan åren 2001 och 2002 men det berodde enligt uppgift inte på en minskad försäljning av dryckerna på restaurangerna utan på en kraftig försäljningsökning för Systembolaget AB. För t.ex. starköl så ökade försäljningen på restauranger från år 2001 till år 2002 med 2,8 miljoner liter (samtidigt ökade systembolagets försäljning av starköl mellan nämnda år med 15,7 miljoner liter). Sammanlagt utgör restaurangernas andel av den totala försäljningen ungefär 20 procent.

Givet ovanstående beskrivning av förhållandena vid sen servering (ökad risk för ordnings- och störningsproblem, ökande andel av konsumtion i form av alkoholdrycker men minskad andel av mat, sjunkande medelålder hos restauranggästerna) och därtill lägger det faktum att en icke föraktfull andel av den totala registrerade konsumtionen av alkoholdrycker sker på restaurangerna blir det lätt att också acceptera regler om hur serveringen skall få gå till. I takt med att de traditionella alkoholpolitiska styrmedlen priset och införselreglerna minskar i betydelse ökar snarast serveringsreglernas betydelse som styrmedel.

Restaurangerna utgör en arena där man ännu, genom bl.a. regler om hur serveringen får gå till, kan förhindra oordning och alltför ohämmat drickande. Som tidigare nämnts utgör serveringstiderna

en av hörnstenarna i regelsystemet. Detta pekar sammantaget på att reglerade serveringstider blir ett än viktigare instrument i framtiden och det är svårt att se, vilket ibland har hävdats i debatten, att ett avskaffande av sådana inte skulle få mycket negativa konsekvenser i form av ökat drickande och oordning på restaurangerna.

I detta sammanhang förtjänar att något återkomma till den nya "trend" bland vissa av kommunerna att meddela tillfälliga serveringstillstånd *före* den av lagstiftaren förordade normaltiden. Som beskrivits i avsnitt 5.13.1 var det synnerligen ovanligt med sådana tillstånd fram till alkohollagens tillkomst 1995. Därefter har dock ett antal kommuner meddelat sådana tillstånd i samband med morgontidiga TV-utsändningar från idrottsevenemang (och i något fall för att idrottslags supportrar inte "skall dra runt på stan" före matchstart). Även om det vid sådan servering oftast kanske inte uppstår några direkt påvisbara olägenheter så är det ändå betänkligt av ett annat skäl. Här syftas på den signaleffekt som sänds ut i och med sådana beslut. För det första innebär det ett signal om att avsteg från den serveringstid som av lagstiftaren ansett bör utgöra huvudregel kan göras i olika sammanhang. Den här gången gällde det VM i fotboll – vad gäller det nästa gång? För det andra innebär det nästan ett budskap om att det *måste* drickas starköl om man samtidigt ser idrott på TV (det duger då inte med lättdrycker som t.ex. kaffe).

Samhället försöker på olika sätt stävja den ökande konsumtionen av alkoholdrycker. En nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador har fastställts av riksdagen. De här aktuella besluten kan knappast sägas överensstämma med intentionerna i handlingsplanen.

5.16 Historisk återblick

Det har i Sverige sedan lång tid tillbaka funnits bestämmelser om under vilka tider servering av alkoholdrycker får ske. Bestämmelserna har syftat till att förhindra de nykterhets- och ordningsproblem som kan uppstå vid sådan servering. Mycket talar för att risken för problem av nämnd karaktär ökar ju senare på natten som serveringen tillåts ske. Alkoholutredningens¹⁰ utvärdering av serveringstiderna till klockan 05.00 kan sägas styrka att så är fallet

¹⁰ Alkoholutredningens (S 1998:02) betänkande "Bestämmelser om alkoholdrycker" (SOU 2000:59).

(jfr avsnitt 5.16.3). Detsamma kan sägas om en undersökning från Island, som under en försöksperiod nyligen tillät servering dygnet runt (jfr avsnitt 5.18).

Frågan om serveringstider har ofta varit uppe på agendan i den alkoholpolitiska debatten – inte minst under senare år i och med de mycket sena serveringstider som idag förekommer i några av landets kommuner. Olika utredningar har också genom åren belyst denna fråga och kommit med förslag till förändringar.

5.16.1 Alkoholpolitiska utredningen

Alkoholpolitiska utredningen (APU) gjorde en mycket grundlig översyn av alkohol- och nykterhetspolitiken. När utredningen avlämnade sina fyra betänkanden "Alkoholpolitik" 1974 hade den arbetat i hela nio år.

I APU:s delbetänkande nr. 2, "Åtgärder" (SOU 1974:91) behandlas bl.a. frågan om serveringstider.¹¹ Enligt de då gällande bestämmelserna om serveringstider (46 § Rff, rusdrycksförsäljningsförordningen) gällde följande. Tillståndsmyndigheterna kunde medge att serveringen fick påbörjas tidigast klockan 12 på vardagar respektive klockan 13 på sön- och helgdagar. Som sluttid för serveringen gällde senast klockan 22. Länsstyrelsen kunde dock, när särskilda förhållanden påkallade det, föreskriva att serveringen skulle avslutas vid en *tidigare* tidpunkt. Länsstyrelsen kunde också, när sådana stadigvarande behov fanns, meddela senare slutpunkt än klockan 22 för serveringen. Tillstånd för servering i slutet sällskap kunde medges som längst till klockan 01.

Den absoluta sluttiden 22 hade gällt sedan mycket länge och funnits med redan i 1860 års brännvinsförsäljningsförordning (enligt en undantagsbestämmelse gällde dock mellan år 1885 och 1917 att servering på landsbygd fick pågå som längst till klockan 20).

APU konstaterade att det hade blivit vanligt att länsstyrelserna medgav dispens från sluttiden 22. Utredningen redovisade att inte mindre än 76 procent av restaurangerna år 1973 hade rätt att servera spritdrycker, vin eller starköl *efter* klockan 22.

¹¹ Se a.a. sid. 368-375.

APU:s förslag

Utredningen fann att det uppenbarligen fanns ett behov av förhållandevis sena serveringstider, bl.a. beroende på att vissa grupper i befolkningen hade sitt arbete förlagt till dygnets senare timmar och att teatrar och biografier i allmänhet inte stängde förrän klockan 23. Vidare anfördes att de många medgivna dispenserna från sluttiden 22 inte verkade ha lett till nämnvärda alkoholpolitiska olägenheter. APU sökte därefter hitta en sådan sluttid att dispens från reglerna skulle behöva lämnas endast mer sällan. Utredningen stannade för förslaget att servering till allmänheten normalt skulle avslutas klockan 24 (sluten servering borde dock även fortsättningsvis få pågå till 01). Fanns särskilda skäl skulle dock tillståndsmyndigheterna kunna meddela senare serveringstider (och sådana då dessutom stadigvarande).

APU föreslog också att den särskilda regeln om att serveringen inte fick påbörjas förrän klockan 13.00 på sön- och helgdagar borde slopas och att klockan 12 därmed skulle gälla *generellt* som starttid för veckans alla dagar (bestämmelsen i lagen om handel med drycker blev sedermera också i detta avseende utformad i överrensstämmelse härmed). Fanns särskilda skäl borde en tidigare starttid dock vid enstaka tillfällen kunna medges. APU nämnde som exempel på särskilda skäl sådan servering som ”vänder sig till nattarbetare e.d.”

Regeringens proposition och lagen om handel med drycker

Den beredningsgrupp som sammanställde APU:s förslag och remissynpunkterna delade utredningens uppfattning att serveringstiderna skulle regleras i lag, men anförde att sluttiden borde anpassas till vad som faktiskt då gällde genom de omfattande dispenserna. Beredningsgruppen föreslog därför att sluttiden istället borde vara klockan 01. Departementschefen delade i denna fråga gruppens bedömning (proposition 1976/77:108 om alkoholpolitiken s. 82–83).

Departementschefen uttalade att han ansåg att möjligheten med utsträckta tider borde behållas:

”Med hänsyn till att tidpunkten för serveringens avslutande generellt bestäms till klockan 01 för spritdrycker, vin och starköl har dock det framtida behovet av utsträckt serveringstid för dessa drycker begränsats.”

Socialstyrelsen var då central förvaltningsmyndigheten på alkoholområdet och uttalade¹² i en för tillståndsmyndigheterna vägledande kommentar att "Framställning om förlängd serveringstid för dessa drycker bör på grund av detta uttalande behandlas restriktivt". Under många år blev också 01 den reella sluttiden för serveringen på landets restauranger.

När det slutligen gällde *starttiden* för serveringen delade departementschefen beredningsgruppens (och APU:s) förslag med en införd möjlighet att göra avsteg från den tidigare absoluta starttiden: "Ett försiktigt utnyttjande av en sådan dispensmöjlighet bör kunna ske utan att konflikt uppkommer med alkoholpolitiska intressen".

5.16.2 Alkoholpolitiska kommissionen

Alkoholpolitiska kommissionen hade i uppdrag att utvärdera den dittillsvarande alkoholpolitiken och lägga fram en strategi för framtiden – bl.a. i ett EG-perspektiv. Kommissionen gjorde en översyn av serveringsbestämmelserna och lade i delbetänkandet "Serveringsbestämmelser" (SOU 1993:50) fram förslag till ändrade regler bl.a. när det gäller serveringstider.

Kommissionen ansåg att begrepp som generell sluttid och normaltid var för otydliga. I syfte att försöka skapa tydligare regler föreslogs därför att lagstiftningen borde ange *när* alkoholservice skulle få påbörjas och *när* den skulle avslutas. Tillståndsmyndigheten skulle sedan inom denna tidsram, med beaktande av vad miljöförvaltningen ansett om risken för störningar för närboende, få avgöra vilken sluttid som skulle gälla i det enskilda fallet.

Alkoholhandläggarnas åsikter

Vid tiden för kommissionens arbete – i början av 1990-talet – var 03.00 de senaste serveringstider som förekom i landet. 155 restauranger hade då denna sluttid (idag är de nästan 700 till antalet). Klockan 03 som sluttid hade utvecklats genom dåvarande tillståndsmyndigheten, länsstyrelsens praxis. Kommissionen frågade i

¹² Se Socialstyrelsens kommentar till 46 § LHD, vilken återfanns på s. 28 i den skrift som utgjorde bilaga till styrelsens författningssamling 1979. Samma uttalande återfanns även i 1990 års motsvarande skrift (s. 33 i Bestämmelser rörande handel med drycker per den 1 juli 1990).

en enkät alkoholhandläggarna på länsstyrelserna och kommunerna bl.a. om deras syn på serveringstiderna. Handläggarna svarade bl.a. att man ansåg att det fortfarande borde råda särskild restriktivitet för senare sluttid än 01 (endast ca 500 restauranger i landet hade då en senare sluttid än 01). Man framförde också önskemål om en *definitiv* sluttid i lagen och att denna skulle vara 03. Man önskade också stöd för att i än högre grad särskilt ta hänsyn till polismyndighetens och miljöförvaltningens inställning vid bestämmandet av serveringstiderna.

Alkoholpolitiska Kommissionens förslag

Kommissionens förslag kom därefter att i flera delar överensstämma med alkoholhandläggarnas önskemål. Sålunda föreslog kommissionen att serveringstiden borde kunna bestämmas inom klart angivna gränser och att större hänsyn (än dittills) skulle tas till det enskilda fallet eller om restaurangen inom ett visst område riskerade att störa närboende. Kommissionen konstaterade att 03.00 var en efter omständigheterna väl avvägd senaste sluttid – men tillade att tillståndsmyndigheten borde iakttaga särskild försiktighet med att bevilja senare sluttid än 01.00.

Kommissionen förutsåg att propåer om ännu senare serveringstider än 03.00 skulle komma – något som redan diskuterades i den alkoholpolitiska debatten. Bland annat hade föreslagits att någon restaurang i Helsingborg och Malmö skulle medges rätt att servera senare med argumentet att det var bättre att ”den ungdomliga restaurangpubliken” stannar kvar på de ”egna” restaurangerna än att de tar färjan över till Danmark. Kommissionen menade dock att om några restauranger skulle ges dispens från den föreslagna sluttiden så skulle snart dispenserna bli så många att sluttiden successivt skulle förskjutas mot allt senare klockslag. Vidare anförde kommissionen:

”Förutom tidigare berörda störningsrisker för närboende är det ett välkänt faktum att problem med nykterhet och ordning är mest förekommande vid sen kvälls- och nattetid. Det finns således starka alkoholpolitiska skäl för att vara försiktig med alltför sena sluttider”.

När det gällde starttid, slutligen, föreslog kommissionen att en anpassning borde ske till restaurangernas normala lunchtid. Sålunda föreslogs att starttiden skulle tidigareläggas med en timme och därmed bli klockan 11.

Regeringens proposition år 1994 och ny lag på alkoholområdet

I propositionen (1994/95:89) "Förslag till alkohollag" konstaterade regeringen (s. 71) att remissutfallet av Alkoholpolitiska kommissionens olika förslag var mycket blandat när det gällde förslaget om en senaste sluttid. Regeringen anförde att utvecklingen framförallt i storstäderna gått mot alltmer utsträckta serveringstider. Det fanns nu exempel på ännu senare sluttider än 03. Mot bakgrund av detta menade regeringen att det (uppenbarligen) fanns ett visst behov av lokal variation och att det därför inte fanns någon anledning att ändra den gällande ordningen. Tillståndsmyndigheten skulle därmed alltjämt få bestämma om andra sluttider (än 01). Samtidigt uttalades dock i författningskommentaren till bestämmelsen (6 kap. 4 §):

"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 konkurrensmässiga sådana."

Även de önskemål som alkoholhandläggarna framfört i denna del till Alkoholpolitiska kommissionen fick gehör i regeringens proposition:

"Polismyndighetens och miljöförvaltningens 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". (s. 98 prop. 1994/95:89).

Alkohollagen (1994:1738) trädde ikraft den 1 januari 1995. Den aktuella bestämmelsen (6 kap. 4 §) löd då:

"Om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat får servering av öl påbörjas tidigast klockan 07.00 och serveringen 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".

Utvärdering av 05-tider

Socialutskottet hade hösten 1994 i sitt betänkande (SoU 9, s.31) till regeringens proposition med förslag till alkohollag bl.a. framfört att serveringstiderna även fortsättningsvis skulle lagregleras.

Utskottet underströk att tillståndsmyndigheterna i varje enskilt fall, vid prövning av ansökningar om tillstånd till servering efter klockan 01.00, noga måste bedöma riskerna för olägenheter. Utskottet uttalade emellertid också att det var angeläget att de sena serveringstiderna fram till kl. 05.00 utvärderades. Utvärderingen borde, menade utskottet, bl.a. omfatta effekterna på alkoholkonsumtionen bland ungdom samt förekomsten av våld.

5.16.3 Alkoholutredningen

Alkoholutredningen¹³ fick i mars månad 1998 regeringens uppdrag att bl.a. göra en översyn av bestämmelserna i alkohollagen. Lagen hade då varit i kraft i drygt tre år och det fanns, bl.a. mot bakgrund av synpunkter och förslag på förändringar av lagen från Alkoholinspektionen, anledning att göra en genomgång av hur lagens bestämmelser hittills fungerat. Regeringen pekade i direktiven (1998:19, beslutade den 12 mars 1998) särskilt ut vissa serveringsbestämmelser som behövde ses över, dock inte initialt bestämmelsen om serveringstider.

I tilläggsdirektiv (1998:52, beslutade den 25 juni 1998) fick Alkoholutredningen i uppdrag att utvärdera effekterna av de sena serveringstiderna till klockan 05.00. I direktiven angavs att utvärderingen bl.a. skulle omfatta effekterna på alkoholkonsumtionen bland ungdom samt förekomsten av våld.

Alkoholutredningens enkät till kommunerna

Som nämnts skickade Alkoholutredningen en enkät till ett urval kommuner med olika frågor som här är av särskilt intresse (av de 86 kommuner som valts ut svarade 79 stycken på enkäten). Utredningen ställde frågor om kommunala riktlinjer angående serveringstider, fördelningen av serveringstider i kommunen förekomsten av våld, matförsäljningen vid sena serveringstider m.fl. frågor.

Utredningen fann, när det gällde frågan om serveringstider, bl.a. följande.

- Klockan 01 var den i särklass vanligast sluttiden i praktisk tillämpning (även om ungefär hälften av kommunerna hade

¹³ Betänkandet Bestämmelser om alkoholdrycker (SoU 2000:59).

- klockan 02 som senaste sluttid i sitt alkoholpolitiska program).
- Nästan 80 procent av restauranggästerna efter klockan 01 var mellan 20 och 30 år. Även om det inte fanns någon fråga om ålderssammansättningen på restauranger med serveringstid efter klockan 03, uppskattade berörda kommuner att genomsnittsåldern då var något lägre, ca 20–25 år.
 - Ungefär en fjärdedel av kommunerna uppgav att det inte förekom någon som helst matförsäljning efter klockan 01.
 - En tendens uppgavs vara att antalet misshandelsfall ökade 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.
 - Bland övriga synpunkter framförde handläggarna att ju senare serveringstid, desto senare gick man ut på krogen.
 - Ett önskemål om att en absolut senaste sluttid skrevs in i lagen framfördes också från flera kommuner – dessa menade att serveringstiderna annars skulle bli senare och senare.

Polismyndighetens åsikt

Alkoholutredningen återgav bl.a. också vad City Polismästar-distrikt i Stockholms län svarade kommunen inför omprövningen av 05-tiderna. Polismyndigheten uttalade sig där bl.a. om vad man från polisens sida avsåg med krog- och nöjesrelaterad brottslighet (sådan brottslighet var t.ex. misshandel mellan klockan 20 och 06 på restaurang eller i dess omedelbara närhet mot person över 14 år). Polismyndigheten angav vidare att rapporter från olika polisdistrikt visade på en tendens att många människor med kriminellt förflutet samlas på restauranger med extremt sena serveringstider. En genomgång av de krog- och nöjesrelaterade våldsbrotten i Stockholm visade bl.a. att en förskjutning skett av våldsbrotten till allt senare på nätterna. Det fanns vidare enligt polismyndigheten en tendens till ökad berusning och grövre våld ju senare på natten de krog- och nöjesrelaterade brotten skedde. Polismyndigheten, som inte ville se ett stängt och öde Stockholm utan ville hitta en "medelväg" när det gällde sluttid för serveringen, föreslog att 03 skulle utgöra absolut sluttid. Man förordade en övergångstid på ett

är för de dryga 20-talet restauranger som i Stockholm då hade 05-tid.

Akutmottagningarna på två sjukhus

Under rubriken "Rapporter från sjukvården" redovisades olika uppgifter från bl.a. akutmottagningarna på Sabbatsbergs sjukhus och Södersjukhuset. T.ex. hade 75 procent av de patienter som sökte vård på grund av misshandel på Sabbatsbergs sjukhus druckit alkohol. Man fann en koncentration av misshandelsfallen i city-kärnan och på eller utanför restauranger.

Alkoholutredningens slutsatser

Alkoholutredningen konstaterade att de olika uppgifter utredningen hämtat in i viss mån tydde på ett samband med ordningsstörningar sent på natten i de aktuella områdena. Den tillgängliga utredningen kunde dock inte klarlägga ett säkert samband mellan sena öppettider och större antal våldsbrott eller ordningsstörningar. Även när det gällde sjukvårdens uppgifter om att ett ökat antal yngre personer, som varit påverkade av alkohol, hade tagits in allt senare på natten saknades också klara samband enligt utredningen. Utredningen konstaterade sammanfattningsvis att det inte gick att uttala sig med någon absolut bestämdhet när det gäller effekterna av de utsträckta serveringstiderna.

Förslag om tillägg i lagen

Alkoholutredningen fann att en rimlig utgångspunkt var den utformning av den aktuella bestämmelsen som regering och riksdag beslutat, med en senaste sluttid angiven till 01 (även om tillståndsmyndigheten kan avvika från den tiden). Utredningen anförde att utvecklingen av de sena serveringstiderna knappast kunde ha förutsatts när bestämmelsen utformades (1977). Utredningen anförde vidare:

"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...

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”.

Förslag om sluttid för serveringen

När det gällde yttersta tidsgräns för serveringens avslutande tog utredningen fasta på den tidpunkt som ansetts rimlig av Alkoholpolitiska kommissionens, polismyndigheter och kommunala förvaltningar och handläggare, nämligen klockan 03. Detta blev alltså Alkoholutredningens förslag.

Utredningen menade att den förslagna tidpunkten inte nämnvärt skulle rubba förutsättningarna för de restauranger som redan hade senare serveringstid senare än klockan 01. De fåtal restauranger som fått tillstånd till servering efter klockan 03 skulle genom den föreslagna lagändringen få anpassa sig till denna tidpunkt. Eftersom det skulle ta viss tid innan en lagändring kunde börja gälla borde det inte bli alltför stora svårigheter för dessa restauranger.

Förslag om starttid för serveringen

När det gällde *starttid* för servering fann utredningen att klockan 11 var en väl avvägd tidpunkt. Det hade heller inte framförts några allmänna önskemål om en tidigareläggning av starttiden. Utredningen fann inte skäl att föreslå undantag för inrikes trafikservering (som ju enligt LHD hade rätt att servera dygnet runt) utan 11 skulle gälla även för tillståndshavare som bedrev sådan trafik.

För servering i slutet *sällskap* föreslog inte utredningen någon förändring, dvs. tillståndsmyndigheterna skulle även fortsättningsvis få besluta att sådan servering skulle kunna bedrivas före 11 respektive efter 03 på natten.

När det gällde rätten att *servera öl* konstaterade utredningen att det inte (längre) erfordrades något serveringstillstånd utan (endast) att vissa i lagen angivna krav är uppfyllda. Tillståndsmyndigheterna gör därför, menade utredningen, normalt inte någon prövning av under vilka tider sådan servering är tänkt att ske. Eventuella olägenheter från sådan servering borde kunna mötas med förbud enligt 7 kap. 21 § (utredningen föreslog också att den tid under vil-

ken ett sådant förbud kan gälla skulle utökas från sex till tolv månader). Någon reglering av serveringstiden för öl behövdes därmed inte varför denna borde utgå ur lagstiftningen.

Alkoholutredningens förslag på remiss

I remissomgången av Alkoholutredningens förslag framfördes – och som är av särskilt intresse här – kritik från bl.a. flera kommuner mot förslaget med en absolut senaste sluttid för serveringen. Kritikerna menade att kommunerna med sin kännedom om förhållandena på den egna orten bäst visste vilken sluttid som var lämplig i det enskilda fallet. Man ansåg också att risken för ordningsstörningar skulle öka om alla restauranger skulle stänga samtidigt (klockan 03).

Rikspolisstyrelsen framförde i sitt remissvar att vad som är lämplig serveringstid varierar från fall till fall. Styrelsen menade att en definitiv sluttid som den föreslagna snarast skulle uppfattas som att servering normalt skulle få fortgå till den tidpunkten även på serveringsställen där en tidigare sluttid vore mer lämplig. Från två andra polismyndigheter föreslogs att den definitiva sluttiden skulle ligga tidigare än den föreslagna.

Regeringens proposition år 2001

Regeringen anförde i sin proposition (2000/01:97) ”Vissa ändringar i alkohollagen” att frågan om restaurangernas öppethållande hade betydelse dels för närboende i och med störningsrisken, dels för polisen arbete med att upprätthålla ordning och säkerhet. Frågan hade vidare, ansåg regeringen, en rent alkoholpolitisk betydelse eftersom ökad tillgång på alkoholdrycker ofta leder till ökad konsumtion och därmed också ökade skadeverkningar.

Efter att ha konstaterat att utvecklingen närmast gått i en riktning som gjort lagens huvudregel till undantag anförde regeringen att bestämmelsen borde skärpas på så sätt att lagtexten angav kriterier för prövningen av när serveringen av spritdrycker, vin och starköl skulle få påbörjas och avslutas. Vägledande vid prövningen skulle vara risken för alkoholpolitiska olägenheter. Detta borde skrivas in i själva lagtexten, bl.a. för att stävja omotiverade överklaganden.

Regeringen uttalade vidare i detta sammanhang att det skulle ”vara önskvärt om tillståndsmyndigheterna, dvs. kommunen, med rättsligt bindande verkan hade befogenhet att ange det antal serveringsställen som maximalt kunde tillåtas med sena serveringstider i kommunen”. Frågan om konstruktionen av en sådan lagändring behövde dock utredas vidare.

Det förslag om en absolut senaste sluttid för serveringen som Alkoholutredningen lagt återfanns således inte i regeringens proposition. Däremot fanns nyheten, att kommunen alltid skulle beakta risken för alkoholpolitiska olägenheter vid prövningen av serveringstider, med i regeringens ändringsförslag.

När det gäller *starttiden* gjordes ingen ändring och regeringen uttalade t.ex. när det gäller frågan om trafikföretags eventuella tidiga serveringstider att samma tidsreglering som gäller för annan servering även i fortsättningen skulle gälla för denna typ av tillståndshavare. (Att detta har blivit svårt att upprätthålla i praktiken har nämnts ovan i avsnitt 5.13).

När det gällde serveringstider för öl (folköl) delade regeringen Alkoholutredningens förslag om att sådana tider inte behövdes eftersom servering av öl inte var tillståndspliktigt. Eventuella olägenheter från sådan försäljning vid olämpliga tider skulle istället mötas med förbud enligt 7 kap. 21 § alkohollagen (ett sådant förbud föreslogs också vid svårare överträdelser kunna utökas från 6 till 12 månader).

Lagändring

Riksdagen antog regeringens förslag och första stycket i 6 kap. 4 § fick från och med den 1 juli 2001 (SFS 2001:414) följande lydelse:

”Om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat får servering av spritdrycker, vin och starköl påbörjas tidigast klockan 11.00 och avslutas senast klockan 01.00. Vid prövningen skall risken för alkoholpolitiska olägenheter särskilt beaktas.”

I avsnitt 5.14.2 gör utredningen en analys av om lagändringen påverkat länsrätternas bedömning vid prövningen av överklagade beslut om serveringstider.

5.17 Statens folkhälsoinstituts uppdrag

Institutet fick i samarbetet med företrädare från bl.a. restaurangnäringen och Rikspolisstyrelsen i mars 2001 regeringens uppdrag att utarbeta ett åtgärdsprogram när det gäller serveringsställen. Ett åtgärdsprogram skall utarbetas i syfte att åstadkomma en bättre restaurangmiljö och restaurangkultur. Programmet skall ange vilka åtgärder som behövs för att bl.a. tidigarelägga restaurangvanorna och därmed minska behovet av sena serveringstider.

Enligt uppgift skall programmet i denna del redovisas till regeringen senast den 1 juli 2003.

5.18 Islands försök med fria serveringstider

I Islands huvudstad Reykjavik nästan dubblades antalet restauranger med serveringstillstånd under perioden 1990–1999 (från 90 till 170). Fram till år 1999 var senaste serveringstid som förekom 02.00 på helger respektive 23.30 övriga veckodagar. Eftersom många restauranger stängde samtidigt uppstod vissa problem i samband att många restauranggäster skulle hem samtidigt. En diskussion uppstod därför i slutet av 1990-talet om man kunde minska problemen genom att lätta på reglerna när det gällde serveringstider. Reykjaviks motsvarighet till vårt Kommunfullmäktige beslutade att under en försöksperiod tillåta fria serveringstider.

Försöksperioden omfattade ett år (juli 1999–juli 2000). En utvärdering påbörjades i april 2000 och det fanns då 33 restauranger som hade rätt att servera när helst de önskade på dygnet. Merparten av dessa restauranger låg samlat inom ett ganska litet område i centrala delarna av staden.

Försöket med oreglerade serveringstider men också vad man fann i utvärderingen av försöket publicerades år 2002 i skriften NAD (Nordic Council for Alcohol and Drug Research) nr 42.¹⁴

Resultatet av utvärderingen

30 av de restauratörer som haft fria serveringstider under försöksperioden telefonintervjuades och fick bl.a. frågan i vilken omfattning de hade utnyttjat rätten att servera när de ville på dygnet.

¹⁴ NAD nr 42, The effects of nordic alcohol policies. Författare: Ragnarsdottir, Kjartansdottir & Davidsdottir.

Genomsnittliga stängningstiden hade varit mellan 04.30 och 05.00 under helger (tidigaste stängningstid hade varit 03.00 och senaste hade varit 10.00 på förmiddagen). 50 procent av restaurangerna ifråga hade haft öppet senare än 04.00.

Fler polisingripanden

Antalet polisingripanden i centra delarna av staden, där de flesta av restauranger låg, ökade med 14 procent under perioden (för hela Reykjavik ökade antalet polisingripanden under motsvarande period med 6 procent). När poliserna gick av sitt nattskift klockan 06.00 på morgonen var det fortfarande många människor kvar i området – något som polismyndigheten inte hade räknat med vid planeringen av sina arbetspass.

Fler personer till akutmottagningarna

Man jämförde data från sjukhusens akutmottagningar avseende antalet personer som sökt hjälp under några av kvällarna under försöksperioden med kvällar före försöksperioden. För en viss typ av skador som typiskt sett ofta uppkommer i samband med hög alkoholkonsumtion fanns en ökning de studerade kvällarna med 34 procent jämfört med "normala" kvällar före försöksperioden. Antalet studerade kvällar uppges dock ha varit få varför skribenterna varnar för att dra allt för långtgående slutsatser av resultatet i denna del.

Fler misstänkta rattfylleribrott

Av polisens rapporter framgick att antalet förare som var misstänkta för att ha kört bil alkoholpåverkade ökade under försöksperioden med hela 80 procent (från 29 till 52).

Serveringstider i Reykjavik idag

Försöksperioden förlängdes med ett år (t.o.m. juli 2001). Därefter beslutades att senaste serveringstid i centrala staden skall vara 05.30 på helger, 02.00 på torsdagar och 01.00 övriga dagar. Återgången

till reglerade serveringstider kom efter synpunkter från bl.a. polismyndigheten om växande problem relaterade till nattlivet under de sena (serverings)tiderna.