

En ny alkohollag

Slutbetänkande av Alkohollagsutredningen

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:22

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23160-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Larsson

Genom beslut den 6 september 2007 bemyndigade regeringen statsrådet Maria Larsson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av alkohollagen (1994:1738). Den 28 september samma år förordnades f.d. generaldirektören Anita Werner att vara särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades den 29 november 2007 förbundsjuristen Ann Sofi Agnevik, rättslige experten Mats Alriksson, enhetschefen Mikael Bentzer, numera chefsjuristen Karin Eckerberg, ämnesrådet Monica Falck, rättssakkunnige Ulrika Falkman Walhagen, experten Anders Johannesson, departementssekreteraren Andreas Johansson, juristen Teresa Brinck, förbundsjuristen Håkan Kjellson, avdelningschefen Stefan Lundin, polisintendenten Thomas Nilsson, hovrättsassessorn Peter Scharmer, numera kanslirådet Olof Simonsson, verkställande direktören Thomas Svaton och socialdirektören Benny Torstensson.

Ulrika Falkman Walhagen entledigades från uppdraget den 15 april 2008. Samma dag förordnades ämnesrådet Carin Jahn till expert i utredningen.

Till sekreterare förordnades den 18 oktober 2007 kammarrättsassessorn Thorbjörn Lindvall och den 1 april 2008 kammarrättsassessorn Per- Olov Larsson.

Utredningen har antagit namnet Alkohollagsutredningen.

Utredningen överlämnade i december 2007 delbetänkandet *Några alkoholfrågor med EG-rättslig anknytning* (SOU 2007:113).

Utredningen får härmed överlämna slutbetänkandet *En ny alkohollag* (SOU 2009:22). Särskilda yttranden har avgetts av experterna Agnevik, Bentzer, Kjellsson samt Johannesson och Lundin gemensamt.

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i februari 2009

Anita Werner

/ Thorbjörn Lindvall
Per-Olov Larsson

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
Författningsförslag	17
Förslag till alkohollag (2009:000)	17
Förslag till lag om ändring i lagen (2007:592) om kassaregister m.m.	46
1 Uppdraget och arbetets bedrivande	47
2 Nu gällande alkohollag och bakgrunden till denna	49
2.1 Gällande rätt	49
2.2 Bakgrunden till nuvarande alkohollag och tidigare utredningar	53
3 Inledande synpunkter	59
4 Definitioner av alkoholdrycker m.m.	61
4.1 Gällande definitioner	61
4.1.1 Alkohollagen (1994:1738)	61
4.1.2 EG-rätten och lagen (1994:1564) om alkoholskatt (LAS)	62
4.2 Bakgrund	64
4.3 Överväganden	67

5	Tillverkning av alkoholdrycker	71
5.1	Gällande regler.....	71
5.2	Direktiven.....	71
5.3	Överväganden.....	72
6	Allmänna bestämmelser om försäljning och utlämnande av alkoholdrycker	73
6.1	Gällande regler.....	73
6.2	Tillhandahållande av lättdrycker.....	74
6.2.1	Bakgrund	74
6.2.2	Överväganden och förslag	74
6.3	Förmedling av försäljning av starköl, vin och spritdrycker.....	75
6.3.1	Bakgrund	75
6.3.2	Överväganden.....	76
6.4	Ungdomars åtkomst till alkoholdrycker	78
6.4.1	Direktiv.....	78
6.4.2	Bakgrund	79
6.4.3	Kartläggning av ungdomars alkoholvanor.....	80
6.4.4	Överväganden och förslag.....	84
7	Partihandel och införsel	89
7.1	Partihandel med starköl, vin och spritdrycker	89
7.1.1	Gällande rätt	89
7.1.2	Direktiv.....	91
7.1.3	Bakgrund	91
7.1.4	Överväganden.....	93
7.2	Privatinförsel av starköl, vin och spritdrycker	94
7.2.1	Gällande rätt	94
7.2.2	Utvecklingen efter den 1 juli 2008 beträffande privatinförsel genom oberoende mellanhand.....	95
7.2.3	Kontroll av privatinförsel	97
7.2.4	Överväganden.....	99

8	Detaljhandel med starköl, vin och spritdrycker	101
8.1	Gällande rätt.....	101
8.2	Direktiv m.m.....	101
8.3	Monopolbolagets ställning.....	102
8.4	Gårdsförsäljning.....	102
	8.4.1 Bakgrund.....	102
	8.4.2 Överväganden.....	107
9	Detaljhandel med s.k. folköl	111
9.1	Gällande rätt.....	111
9.2	Direktiv.....	112
9.3	Bakgrund	112
9.4	Tidigare utredningar	115
9.5	Skrivelser m.m.....	116
9.6	Överväganden och förslag.....	120
10	Marknadsföring	125
10.1	Gällande regler	125
10.2	Direktiv.....	128
10.3	Bakgrund	129
10.4	Överväganden och förslag.....	137
11	Servering.....	145
11.1	Inledning.....	145
11.2	Kommunernas riktlinjer och handläggningen av tillstånd... 147	
	11.2.1 Gällande regler.....	147
	11.2.2 Direktiv och skrivelser	148
	11.2.3 Bakgrund	149
	11.2.4 Kommunernas riktlinjer för serveringstillstånd enligt enkätsvaren	150

11.2.5	Kommunernas handläggning av tillståndsärenden....	151
11.2.6	Överväganden och förslag	154
11.3	Prövning av sökandens lämplighet	160
11.3.1	Gällande regler	160
11.3.2	Bakgrund	160
11.3.3	Överväganden och förslag	164
11.4	Gemensamt serveringsutrymme.....	169
11.4.1	Gällande regler m.m.....	169
11.4.2	Direktiv.....	169
11.4.3	Bakgrund	170
11.4.4	Överväganden och förslag	171
11.5	Köksutrustning och matutbud	173
11.5.1	Gällande regler	173
11.5.2	Direktiv.....	174
11.5.3	Bakgrund	174
11.5.4	Överväganden och förslag	178
11.6	Rumsservering	180
11.6.1	Direktiv.....	180
11.6.2	Bakgrund	181
11.6.3	Överväganden och förslag	182
11.7	Brandskydd	183
11.7.1	Gällande regler	183
11.7.2	Direktiv.....	184
11.7.3	Bakgrund	184
11.7.4	Överväganden och förslag	186
11.8	Olägenheter i fråga om ordning och nykterhet.....	187
11.8.1	Gällande regler	187
11.8.2	Direktiv.....	187
11.8.3	Bakgrund	187
11.8.4	Överväganden och förslag	189
11.9	Serveringsansvarig person och anställd personal.....	191
11.9.1	Gällande regler	191
11.9.2	Bakgrund	191
11.9.3	Överväganden och förslag	197
11.10	Serveringstider	201
11.10.1	Gällande regler	201

11.10.2	Direktiv	201
11.10.3	Tidigare utredningar och förslag	202
11.10.4	Serveringstider i de övriga nordiska länderna	205
11.10.5	Överväganden och förslag.....	206
11.11	Myndigheternas tillsyn	213
11.11.1	Gällande regler	213
11.11.2	Bakgrund.....	213
11.11.3	Överväganden och förslag.....	215
11.12	Återkallelse av serveringstillstånd och andra sanktioner.....	217
11.12.1	Gällande regler	217
11.12.2	Direktiv	217
11.12.3	Bakgrund.....	218
11.12.4	Överväganden och förslag.....	219
12	Mässor och provningar	223
12.1	Gällande rätt.....	223
12.2	Direktiv.....	224
12.3	Bakgrund	224
12.4	Inkomna skrivelser.....	226
12.5	Överväganden och förslag.....	229
13	Hemkryddning av brännvin	233
13.1	Gällande regler	233
13.2	Direktiv.....	234
13.3	Bakgrund	234
13.4	Överväganden	236
14	Allmänna bestämmelser om tillsyn och tillståndshavares skyldigheter	239
14.1	Gällande rätt.....	239
14.2	Förslag	239

15 Överklagande	241
15.1 Gällande rätt	241
15.2 Överväganden.....	241
16 Straffbestämmelser och förverkande	243
16.1 Gällande rätt	243
16.2 Överväganden.....	244
17 Register.....	245
17.1 Gällande rätt	245
17.2 Överväganden.....	245
18 Konsekvensbeskrivning	247
19 Författningskommentar	253
19.1 Alkohollagen (2009:00)	253
19.2 Lagen (2007:592) om kassaregister m.m.	272
19.3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	273
Särskilda yttranden	275
Referenslista	291
Bilaga Kommittédirektiven	295

Förkortningar

AGM	Alkoholleverantörernas Granskningsman
AL	alkohollagen
ALKO	Alkoholbolaget (Finland)
bet.	betänkande
CAN	Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplösning
dir.	direktiv
Ds	Departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EU	Europeiska unionen
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
FHI	Statens folkhälsoinstitut
FHIFS	Statens folkhälsoinstituts författningssamling
FLA	Föreningen Länsstyrelsernas Alkoholhandläggare
ICC	Internationella handelskammaren
JO	Justitieombudsmannen
KAF	Kommunala Alkoholhandläggares Förening
KFM	Kronofogdemyndigheten
KO	Konsumentombudsmannen
KOVFS	Konsumentverkets författningssamling
LRF	Lantbrukarnas Riksförbund
LHD	lagen (1977:293) om handel med drycker
LTD	lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m.
MD	Marknadsdomstolen
MER	Marknadsetiska Rådet
MFL	Marknadsföringslagen
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avd 1

NNR	Näringslivets Regelnämnd
prop.	proposition
PTS	Post- och telestyrelsen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
SHR	Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare
SIS	Swedish Standards Institute
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SKV	Skatteverket
SKVFS	Skatteverkets författningssamling
SORAD	Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drog-forskning
SOU	Statens offentliga utredningar
SoU	Socialutskottet
SRVFS	Statens Räddningsverks författningssamling
STAD	Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem
TF	tryckfrihetsförordningen
UNF	Ungdomens nykterhetsförbund
WHO	Världshälsoorganisationen
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

Utredningen har haft till uppdrag att göra en total översyn av den nu gällande alkohollagen (1994:1738). I direktiven anges vissa frågor som särskilt skulle uppmärksammas. I förslaget har lagen omarbetats från redaktionell och språklig synpunkt. Åtskilliga bestämmelser har emellertid behållits oförändrade i sak. I det följande redogörs för lagens uppställning samt de huvudsakliga förändringar som föreslås i förhållande till nu gällande rätt.

Definitioner av alkoholdrycker återfinns i 1 kap. Definitionerna har betydelse främst för meddelande av tillverknings- och serveringstillstånd. I syfte att i någon mån anpassa reglerna till lagen (1994:1564) om alkoholskatt samt för att åstadkomma en viss förenkling föreslås att beteckningen vin reserveras för alkoholdrycker som har framställts genom jäsning av druvor eller druvsaft. Vad som sägs om vin ska emellertid gälla även andra alkoholdrycker utom öl och starköl under förutsättning att alkoholvolymen uppgår till högst 22 procent. Drycker med högre alkoholhalt betecknas som spritdrycker. Den praktiska skillnaden i förhållande till vad som nu gäller är obetydlig.

Tillverkning behandlas i 2 kap. Beträffande vad som gäller för sådan föreslås inga andra ändringar än att vid tillämpning av sanktionssystemet varning ska vara ett förstahandsalternativ. I allvarigare fall får dock återkallelse ske utan föregående varning.

Allmänna bestämmelser för försäljning och utlämnande av alkoholdrycker finns i 3 kap. Här föreslås att kommersiell förmedling av försäljning av starköl, vin och spritdrycker ska bli förbjudet. Bakgrunden är att det, sedan det blev tillåtet för privatpersoner att föra in sådana drycker för privat konsumtion genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand, på marknaden har uppträtt aktörer som i vinstsyfte förmedlar eller planerar alkoholförsäljning från lager utomlands och vars verksamhet i längden kan utgöra ett hot mot detaljhandelsmonopolet. Förbudet ska dock

inte gälla transporter. Överträdelse ska kunna bestraffas som olovligt anskaffande av alkoholdrycker.

Beträffande de i lagen uppställda åldersgränserna för utlämnande av alkohol till ungdomar har ett förtydligande gjorts så att det klart framgår att det som huvudregel är förbjudet att bjuda en underårig på alkoholdryck, men att detta kan vara tillåtet under förutsättning att det står klart att det inte kan vara till skada i den aktuella situationen.

Partihandel och införsel regleras i 4 kap. Regler om s.k. privatinförsel som sker genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand har behandlats i utredningens delbetänkande, SOU 2007:113.

Detaljhandel regleras i 5 kap. och behandlas i en allmänna motiveringen under avsnitt 8 främst beträffande frågan om s.k. gårdsförsäljning, dvs. försäljning av starköl, vin och spritdrycker direkt från tillverkaren till konsumenter. Det framläggs inte något förslag om att sådan försäljning ska tillåtas. Grunden för detta ställningstagande är att det skulle strida mot EG-rätten att tillåta detaljhandel vid sidan av detaljhandelsmonopolet, som är en av hörnstenarna i den svenska restriktiva alkoholpolitiken och vars existens inte ska ifrågasättas.

För detaljhandel med s.k. folköl föreslås smärre förändringar. Det ställs i lagtexten ett uttryckligt krav på att personalen ska ha nödvändiga kunskaper om alkohollagstiftningen, detta främst för att få ålderskontrollen att fungera bättre. Liksom hittills ska anmälan ske till kommunen när ölförsäljning påbörjas, men det införs en sanktion, böter, om denna skyldighet inte fullgörs.

Marknadsföringsreglerna har fått ett eget kapitel, kap. 6. Utvecklingen av främst reklam på Internet har föranlett vissa ändringsförslag. De bestämmelser som gäller vad framställning i bild får innehålla har utvidgats till att gälla annonsering även i andra medier än periodiska skrifter. Vidare har, med hänsyn till att dagstidningarna numera som regel kommer ut i tabloidformat, den högsta tillåtna annonsstorleken i periodiska skrifter reduceras till 950 spaltmillimeter.

Serveringstillstånd och andra frågor som rör servering är det mest omfattande avsnittet i betänkandet och det som innehåller flest förslag till förändring. Förutom några allmänna bestämmelser som är gemensamma för olika tillstånd har de samlats i ett kapitel, 7 kap.

Tillstånd att servera starköl, vin och spritdrycker ska liksom hittills meddelas av kommunen. Som en nyhet föreslås att cateringföretag som bedriver verksamhet för servering i slutna sällskap ska kunna få stadigvarande tillstånd.

Det ska bli obligatoriskt för kommunerna att utfärda riktlinjer som tydligt anger vad som gäller beträffande serveringstillstånd. För att åstadkomma större likformighet mellan kommunerna föreslås att Statens folkhälsoinstitut (FHI) ska få i uppdrag att i samråd med Sveriges kommuner och landsting (SKL) utarbeta modeller för riktlinjer samt se över blanketter och andra ansökningshandlingar som krävs.

Kraven på sökandens kunskaper om alkohollagstiftningen skärps. Den som söker serveringstillstånd ska sålunda som huvudregel ha genomgått av FHI godkänd examination.

Det fastslås att det är tillåtet för tillståndsinnehavare att under vissa förutsättningar utnyttja gemensamma utrymmen för servering.

Kraven på köksutrustning har fått en annan utformning. Det föreslås att ett serveringställe ska ha ett eget kök i anslutning till serveringslokalen samt tillhandahålla lagad eller på annat sätt tillredd mat och ha ett varierat matutbud. Med denna formulering blir det möjligt för t.ex. sushirestauranger eller restauranger som uteslutande serverar vegetarisk mat att få tillstånd att servera alkoholdrycker. För tillfälliga tillstånd och för cateringstillstånd ställs något lägre krav.

Rumsservering på hotell, som nu inte är lagreglerat, ehuru det förekommer, föreslås bli tillåtet efter särskilt tillstånd.

Regeln om brandskydd föreslås omfatta även lokal som används för servering till slutna sällskap av den som har stadigvarande serveringstillstånd.

Kraven på personal och personalkontroll har förtydligats och i viss mån skärpts. Sålunda ska den som är serveringsansvarig ha fyllt 20 år. Köks- och serveringspersonal ska vara anställd av tillståndshavaren eller inhyrt bemanningsföretag. Detta ska även gälla annan personal som är av betydelse för ordning och nykterhet, t.ex. entrévärdar. Undantag görs för ordningsvakter som är förordnade av Rikspolisstyrelsen eller polismyndighet, då dessa vakter ändå står under kontroll.

Skyldigheten att föra kassaregister utvidgas till att omfatta alla som har serveringstillstånd för servering till allmänheten eller stadigvarande till slutet sällskap eller bedriver verksamhet i eller i

anslutning till serveringsstället. Detta innebär att även tillfälliga tillstånd till festivaler och liknande omfattas. Vidare kommer t.ex. uthyrda verksamhetsgrenar av en restaurangrörelse som har serveringstillstånd, t.ex. en från tillståndshavaren fristående garderobsverksamhet, att omfattas av kravet på kassaregister. Förslagen förutsätter ändring i lagen (2007:592) om kassaregister, vilket föreslås.

Liksom hittills ska det vara upp till kommunen att för varje enskilt fall bestämma vilka öppettider som ska gälla vid alkoholservering. Vissa begränsning föreslås dock. Servering utanför den s.k. normaltiden, kl. 11.00–01.00, ska kunna medges till längst kl. 03.00. Den absoluta regeln ska inte gälla för rumsservering.

För att inskräpa vikten av tillsyn föreslås att kommunen ska upprätta en tillsynsplan som ska ges in till länsstyrelsen.

Sanktionssystemet har förändras så att varning ska bli den normala påföljden framför återkallelse vid överträdelse av lagen eller vad som i övrigt gäller för tillståndet. För lindrigare fall införs en ny påföljd, erinran. Återkallelse bör övervägas om den som fått en eller flera varningar inte rättat till de förhållanden som föranlett varning. I vissa fall, t.ex. vid brottslighet, måste dock återkallelse kunna ske utan föregående varning.

Mässor och liknande arrangemang med provning och avsmakning av alkoholdrycker för allmänheten ska kunna tillåtas under förutsättning att det på mässområdet finns tillgång till lagad mat. Sådan måste alltså inte tillhandahållas av varje utställare. Däremot krävs att varje utställare ska ha serveringstillstånd. Härutöver får vinprovning inte tillåtas i vidare mån än vad som nu gäller.

Buteljering och kryddning av brännvin för servering på den egna restaurangen ska kunna tillåtas efter särskilt tillstånd.

Straffbestämmelser återfinns i 10 kap. och är oförändrade så när som på tillägg att kommersiell förmedling av försäljning, med undantag för transporter, liksom underlåtenhet att anmäla ölförsäljning ska bli straffbart.

Författningsförslag

1 Förslag till alkohollag (2009:000)

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Definitioner av alkoholdrycker m.m.

1 §

Denna lag gäller tillverkning, införsel och marknadsföring av samt handel med alkoholdrycker. Lagen gäller också tillverkning av sprit.

Bestämmelser om införsel och försäljning av teknisk sprit finns i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m.

2 §

Med sprit avses i denna lag en vätska som innehåller alkohol i en koncentration av mer än 2,25 volymprocent. Med tillverkning av sprit förstås varje förfarande varigenom alkohol i sådan koncentration framställs eller utvinns.

Öl, vin och andra drycker som nämns i 5 § anses inte som sprit. Inte heller utgör framställning av sådana drycker tillverkning av sprit.

Med alkohol avses etylalkohol.

3 §

Med alkoholdryck avses i denna lag öl, vin och andra drycker som omfattas av 5 § andra stycket samt spritdrycker, under förutsättning att alkoholhalten i drycken överstiger 2,25 volymprocent.

Andra drycker än som sägs i första stycket benämns lättdrycker.

4 §

Med öl avses i denna lag en jäst odestillerad dryck som är framställd med torkad eller rostad malt som huvudsakligt extraktgivande ämne och som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol.

Öl som innehåller mer än 3,5 volymprocent alkohol betecknas som starköl.

5 §

Med vin avses en alkoholdryck som är framställd genom jäsning av druvor eller druvsaft.

Vad som sägs i denna lag om vin ska gälla även andra alkoholdrycker än öl och starköl som innehåller högst 22 volymprocent alkohol.

6 §

Med spritdrycker avses i lagen alkoholdrycker som innehåller mer än 22 volymprocent alkohol.

7 §

Tillverkare kallas den som driver yrkesmässig tillverkning enligt denna lag.

Med försäljning avses varje form av tillhandahållande av dryck mot ersättning. Försäljning till konsumenter benämns detaljhandel eller servering. Annan försäljning benämns partihandel.

2 kap. Tillverkning av alkoholdrycker

1 §

Sprit och spritdrycker får inte tillverkas utan tillstånd (tillverkningstillstånd).

Öl, starköl eller vin får inte tillverkas utan tillstånd annat än om det sker i hemmet för eget behov.

Tillverkningstillstånd meddelas av Statens folkhälsoinstitut. Ansökan om sådant tillstånd ska göras skriftligen. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Statens folkhälsoinstitut, meddelar närmare föreskrifter om vilken utredning sökanden ska ge in.

2 §

Ett tillverkningsstillstånd kan gälla öl, starköl, vin, spritdrycker eller sprit eller en eller flera av dessa varor.

3 §

Den som söker tillverkningsstillstånd ska betala ansökningsavgift. Den som beviljas tillstånd ska även betala en årlig tillsynsavgift.

Regeringen beslutar om avgifternas storlek. Ytterligare föreskrifter om avgifterna meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Statens folkhälsoinstitut.

4 §

Tillverkningsstillstånd får meddelas endast den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i denna lag. Sökanden ska också visa att det finns tillfredsställande lagringsmöjligheter i verksamheten.

Vid tillståndsgivningen ska särskilt beaktas att sökanden är laglydig.

Tillståndsmyndigheten får, om det finns särskilda skäl, begränsa tillståndets giltighet till viss tid. Myndigheten får också meddela de villkor som behövs, i samband med beslutet eller senare under den tid som tillståndet gäller.

5 §

Endast den som har tillstånd att tillverka spritdrycker eller sprit får inneha en apparat som uppenbarligen är ägnad för tillverkning av sprit (destillationsapparat) eller del till en sådan apparat. Destillationsapparat för spritdrycker eller sprit eller del till sådan får heller inte tillverkas för eller överlåtas till någon annan än den som har tillstånd att tillverka spritdrycker eller sprit.

Statens folkhälsoinstitut får medge undantag från kravet på tillstånd som sägs i första stycket. Ett sådant medgivande får ges tills vidare eller för viss tid och får återkallas om förhållandena föranleder det.

6 §

Närmare bestämmelser om tillverkning av alkoholdrycker och sprit meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Statens folkhälsoinstitut.

7 §

Den som tillverkar alkoholdrycker får förfoga över dessa för försäljning endast enligt de regler som gäller enligt denna lag.

8 §

Den som tillverkar sprit får förfoga över denna för försäljning endast för export och, efter medgivande av Statens folkhälsoinstitut, för användning i egen rörelse samt för försäljning enligt lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m.

9 §

Om tillverkaren inte längre uppfyller de förutsättningar som gällt för tillståndets meddelande eller följer de bestämmelser som gäller för tillståndet enligt denna lag eller de villkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får Statens folkhälsoinstitut meddela tillverkaren en varning.

10 §

Statens folkhälsoinstitut ska återkalla tillverkningstillståndet om

1. tillståndet inte längre utnyttjas,
2. om tillverkaren har brutit mot denna lag eller vad som i övrigt gäller för tillståndet på ett sådant sätt att varning inte är en tillräckligt ingripande åtgärd eller har tilldelats en eller flera varningar utan att de förhållanden som har föranlett varning har rättats till.

3 kap. Allmänna bestämmelser för försäljning och utlämnande av alkoholdrycker

1 §

Starköl, vin och spritdrycker får säljas endast av den som har rätt till detta enligt denna lag.

Särskilda bestämmelser gäller för detaljhandel med och servering av öl.

2 §

Alkoholdrycker som inte får säljas i en butikslokal får inte heller förvaras i en sådan lokal eller tillhörande utrymmen.

Med butikslokal avses en lokal där konsumenter kan köpa varor eller tjänster eller hyra varor, dock inte restauranger och andra näringsställen.

3 §

Utan hinder av denna lag får starköl, vin, och spritdrycker serveras till passagerare på järnvägståg i internationell trafik.

Genom vad som föreskrivs i denna lag inskränks inte den rätt till försäljning som följer av gällande bestämmelser om tullager som har inrättats för förvaring av proviant m.m. eller rätten till försäljning av obeskattade varor i exportbutiker.

4 §

I fråga om rätt att förfoga över starköl, vin och spritdrycker som medförts som proviant på fartyg eller luftfartyg i internationell trafik gäller särskilda bestämmelser.

5 §

Den som tar befattning med försäljning av alkoholdrycker ska se till att ordning och nykterhet råder på försäljningsstället. Försäljningen ska skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån undviks.

6 §

Den som inte har fyllt 20 år eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte bedriva försäljning av alkoholdrycker.

7 §

Vid detaljhandel med starköl, vin eller spritdrycker får varor inte säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Vid detaljhandel med öl gäller motsvarande för den som inte har fyllt 18 år.

Servering av alkoholdrycker får inte ske till den som inte har fyllt 18 år.

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

Alkohol drycker får inte lämnas ut om det finns särskild anledning anta att varan är avsedd att olovligt tillhandahållas någon.

Den som lämnar ut alkohol drycker ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i första och andra styckena.

8 §

Det är förbjudet att som ombud eller på därmed jämförligt sätt anskaffa alkohol drycker till den som enligt 7 § inte har rätt att få sådana varor utlämnade till sig. Det är också förbjudet att i annat fall än som avses i 4 kap. 6 § andra stycket 1, 2 och 4–7 i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkohol drycker.

Kommersiell förmedling av försäljning genom införsel enligt 4 kap. 6 § andra stycket 7 är förbjudet utom såvitt avser transport genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand.

Starköl, vin eller sprit drycker får inte lämnas som gåva eller lån till eller bjudas den som inte har fyllt 20 år. För öl är motsvarande åldergräns 18 år.

Det är dock tillåtet att bjuda den som inte har uppnått föreskriven åldergräns på alkohol dryck under förutsättning att förväringen sker på platsen och i kontrollerade former samt det med hänsyn till den unges ålder och utveckling och omständigheterna i övrigt står klart att det inte kan vara till skada för honom eller henne.

9 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förbjuda eller inskränka försäljning av alkohol drycker om det finns synnerliga skäl till det.

Kommunen får för visst tillfälle förbjuda eller inskränka försäljning av alkohol drycker om det anses påkallat för att upprätthålla ordning.

4 kap. Partihandel, inköp och införsel

Partihandel och inköp

1 §

Partihandel med starköl, vin eller spritdrycker får bedrivas endast av den som har godkänts som upplagshavare eller registrerats som varumottagare för sådana varor enligt 9 eller 12 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Av detta följer att rätten till partihandel endast avser den dryck som omfattas av godkännandet som upplagshavare eller registreringen som varumottagare enligt bestämmelserna i lagen om alkoholskatt.

Med partihandlare avses i denna lag den som har godkänts eller registrerats enligt första stycket.

Utöver vad som anges i första stycket får partihandel med starköl, vin eller spritdrycker bedrivas av detaljhandelsbolaget i enlighet med vad som anges i 5 kap. 1 § tredje stycket.

Den som har serveringstillstånd får sälja enstaka varor som omfattas av detta till partihandlare som har rätt att handla med motsvarande varor.

2 §

Statens folkhälsoinstitut får meddela tillstånd till inköp av starköl, vin eller spritdrycker som används i teknisk, industriell, medicinsk, vetenskaplig eller liknande verksamhet. Den som har inköpstillstånd får köpa in varorna hos partihandlare. Vad som sägs om tillverkningstillstånd m.m. i 2 kap. 1 § andra stycket, 3 och 4, 9 och 10 §§ gäller även för inköp enligt denna bestämmelse.

3 §

Partihandlare får sälja varorna endast till det i 5 kap. angivna detaljhandelsbolaget, till annan partihandlare som har rätt att handla med motsvarande varor och till den som har meddelats serveringstillstånd för sådana varor i enlighet med reglerna i 7 kap. Detta gäller dock inte tillfälliga tillstånd till servering i slutet sällskap. Partihandlare får också exportera varorna eller sälja dem till den som har inköpstillstånd enligt 2 §. Försäljning får också ske till den som har tillstånd enligt lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg.

Endast partihandlare får, med undantag av vad som sägs i 7 kap. 17 §, förpacka om och buteljera varorna.

Skatteverket utövar tillsyn över efterlevnaden av denna bestämmelse.

4 §

Överlåts rörelse där det ingår verksamhet som är tillståndspliktig enligt denna lag eller partihandel får överlåtaren sälja sitt lager av starköl, vin eller spritdrycker till sin efterträdare om denne har beviljats tillstånd som gäller för verksamheten eller bedriver partihandel med stöd av 1 § första stycket.

Ett konkursbo eller dödsbo eller, i fråga om utmätt egendom, Kronofogdemyndigheten får utan hinder av bestämmelserna i denna lag sälja starköl, vin eller spritdrycker till partihandlare eller till detaljhandelsbolaget. Motsvarande gäller då en verksamhet måste avvecklas till följd av att tillstånd återkallats eller att det finns andra tvingande skäl.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller i tillämpliga delar även i fråga om öl.

5 §

Vid partihandel med starköl, vin eller spritdrycker är säljaren skyldig att förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller köpa in varan.

Införsel

6 §

Starköl, vin och spritdrycker får föras in i landet endast av partihandlare samt av detaljhandelsbolaget för att bolaget ska kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 kap. 4 §.

Utöver vad som anges i första stycket får starköl, vin och spritdrycker föras in

1. av den som har rätt till tullfrihet enligt 4 § lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m.,
2. av en enskild person som har fyllt 20 år och som har förvärvat varorna och själv transporterar dem till Sverige eller som utför arbete på transportmedel om varorna är avsedda för den enskildes eller dennes familjs personliga bruk eller som gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk,
3. som proviant på fartyg eller luftfartyg enligt särskilda bestämmelser,

4. av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som flyttat till Sverige, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,

5. av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som har förvärvat dryckerna genom arv eller testamente, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,

6. som enstaka gåvoförsändelse under yrkesmässig befordran från en enskild person i ett annat land till en enskild person i Sverige som har fyllt 20 år om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk, och

7. av en enskild person som har fyllt 20 år genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand, om införseln sker från ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och dryckerna är avsedda för den enskilde eller dennes familjs personliga bruk.

Starköl, vin och spritdrycker som medförs som proviant på järnvägståg i internationell trafik får föras in i den utsträckning som krävs för servering av passagerare under tågets färd inom landet.

5 kap. Detaljhandel

Detaljhandel med starköl, vin och spritdrycker

1 §

För detaljhandel med starköl, vin och spritdrycker ska det finnas ett särskilt för ändamålet bildat aktiebolag (detaljhandelsbolaget). Bolaget ska ägas av staten.

Detaljhandelsbolaget får inte exportera eller tillverka sådana drycker som anges i första stycket. Bolaget får importera sådana drycker endast för att kunna fullgöra den skyldighet som anges i 4 §.

Detaljhandelsbolaget får inte bedriva annan partihandel än försäljning till dem som har serveringstillstånd. Vad nu sagts gäller dock inte försäljning av enstaka partier av varor till partihandlare.

Bestämmelser om detaljhandelsbolagets verksamhet och drift samt om särskild kontroll från statens sida ska finnas i ett avtal mellan staten och bolaget.

2 §

Detaljhandel med starköl, vin och spritdrycker får bedrivas endast av detaljhandelsbolaget.

3 §

Detaljhandelsbolaget beslutar om försäljningsställets förläggning enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.

Försäljning får ske för avhämtning eller genom rekvisition. Försäljning får även ske vid auktion av starköl, vin eller spritdrycker för någon annans räkning enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.

Detaljhandelsbolaget får utan hinder av bestämmelsen i 7 kap. 1 § första stycket bedriva provning av alkoholdrycker enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.

4 §

Starköl, vin och spritdrycker som inte hålls i lager av detaljhandelsbolaget ska anskaffas på begäran.

Detaljhandel med öl

5 §

Detaljhandel med öl är, med de inskränkningar som föreskrivs i denna lag, tillåten under villkor att verksamheten bedrivs i sådana lokaler eller andra utrymmen i byggnader eller transportmedel

1. som ingår i anläggningar som är godkända enligt föreskrifter meddelade med stöd av 8 § 1 livsmedelslagen (2006:804) eller registrerade enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien, och

2. som är avsedda för stadigvarande försäljning av livsmedel och där det också säljs mat.

Utan hinder av vad som sägs i första stycket får detaljhandel med öl bedrivas av detaljhandelsbolaget samt av tillverkare av öl.

Den som bedriver detaljhandel med öl ska anmäla verksamheten till den kommun där försäljningen sker. Anmälan ska göras senast när verksamheten påbörjas.

Den som bedriver detaljhandel med öl ska utöva särskild kontroll (egenkontroll) över försäljningen och svara för att personalen har nödvändiga kunskaper om vad som gäller för ölförsäljning. För egenkontrollen ska det finnas ett särskilt program.

6 §

Kommunen och polismyndigheten utövar tillsyn över detaljhandeln med öl. Kommunen ska upprätta en plan för denna tillsynsverksamhet (tillsynsplan).

7 §

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

Ett förbud enligt första stycket kan inskränkas till att gälla för vissa närmare angivna tider eller under vissa närmare angivna omständigheter. Förbud meddelas för en tid av sex månader eller, vid upprepad eller allvarlig försummelse, tolv månader räknat från det att den som bedriver försäljningen fått del av beslutet.

Den kommun där försäljningsstället är beläget beslutar om ingripande enligt denna paragraf. Saknas fast försäljningsställe beslutar den kommun där det företag som bedriver försäljningen har sitt säte eller där den person som bedriver försäljningen har sitt hemvist eller, om personen inte har hemvist inom landet, av Stockholms kommun.

6 kap. Marknadsföring

1 §

Vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter ska särskild måttfullhet iakttas. Reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd får inte vara påträngande eller uppsökande eller uppmåna till bruk av alkohol.

Marknadsföring får inte rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år.

2 §

Den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker får i sin rörelse lämna sådana drycker som gåva endast i form av varuprov.

Vid marknadsföring av tjänster eller vid försäljning av andra varor än alkoholdrycker får sådana drycker inte lämnas som gåva.

3 §

Vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter får inte kommersiella annonser i ljudradio- eller TV-program användas. Detta gäller även för sådana TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen (1996:844).

4 §

Vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol till konsumenter får inte användas kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Detta gäller dock inte i fråga om skrifter som tillhandahålls endast på försäljningsställen för sådana drycker.

5 §

Vid marknadsföring till konsumenter av alkoholdrycker genom kommersiella annonser får framställning i bild omfatta endast en återgivning av

1. varan eller råvaror som ingår i varan,
2. enstaka förpackningar, eller
3. varumärke eller därmed jämförligt kännetecken.

Kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter får inte vara större än 950 spaltmillimeter. Annonsen ska på ett tydligt sätt ange dryckens alkoholhalt men får inte framställa en hög alkoholhalt som en positiv egenskap.

En sådan annons som avses i första och andra styckena får inte strida mot god sed genom det sammanhang där den förekommer, använda sig av metoder som är opassande med tanke på

konsumenten eller innehålla osanna eller vilseledande uppgifter om alkohol, alkoholkonsumtion, alkoholens verkningar eller andra egenskaper.

6 §

Marknadsföring i en kommersiell annons av alkoholhaltiga lätt-drycker till konsumenter ska utformas på ett sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdrycker. Marknadsföring av alkoholdrycker i kommersiell annons som innehåller högst 15 volymprocent alkohol till konsumenter ska utformas på

sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

Första stycket första meningen gäller inte i de fall då marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol är tillåten.

Bestämmelserna om marknadsföring av alkoholhaltiga lätt-drycker i första stycket tillämpas inte i de fall detta är oskäligt.

7 §

Vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter genom kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter ska annonserna på ett tydligt sätt återge en text som informerar om alkoholens skadeverkningar (informationstext). Om det finns flera informationstexter ska minst en av dem återges. Vid upprepad annonsering ska de olika informationstexterna användas omväxlande och om möjligt i lika stor omfattning.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka texter som ska återges och hur dessa ska utformas.

8 §

En handling som strider mot 1–6 §§ och 7 § första stycket eller föreskrifter som utformats med stöd av 7 § andra stycket ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses vara otillbörlig mot konsumenter och, i fall som avses i 2 §, även mot näringsidkare. En handling som strider mot 3 § kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.

9 §

Regeringen får med avseende på främmande stat bestämma att följande ska gälla.

Vid marknadsföring av alkoholdrycker är det förbjudet att använda oriktiga eller vilseledande ursprungsbeteckningar, genom vilka dryckerna direkt eller indirekt anges vara frambragta eller tillverkade i den främmande staten eller i en region eller ort i den främmande staten. Detta gäller även om det äkta ursprunget anges eller om beteckningen används bara i översättning eller åtföljs av uttryck som ”art”, ”sort”, ”typ”, ”kopia” eller liknande uttryck.

En handling som strider mot andra stycket ska vid tillämpning av marknadsföringslagen (2008:486) anses vara otillbörlig mot konsumenter och näringsidkare.

10 §

För tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om marknadsföring i detta kapitel finns det särskilda regler i marknadsföringslagen (2008:486). Tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna gentemot den som har serveringstillstånd får, i fråga om marknadsföring på serveringsställen, utövas också av kommunen. För kommunens tillsyn gäller inte 8 §.

7 kap. Servering

Allmänt om serveringstillstånd

1 §

För servering av starköl, vin eller spritdrycker krävs tillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget (serveringstillstånd).

Serveringstillstånd som avser servering i inrikes trafik på fartyg, luftfartyg eller järnvägståg (trafikservering), meddelas dock av den kommun där det företag som vill bedriva serveringen har sitt säte eller där den person som vill bedriva serveringen har sitt hemvist. Har företaget inte säte inom landet eller personen inte hemvist inom landet, meddelas tillstånd av Stockholms kommun.

Serveringstillstånd krävs dock inte om serveringen

1. avser ett enstaka tillfälle för i förväg bestämda personer,
2. sker utan vinstintresse och utan annan kostnad för deltagarna än kostnaden för inköp av dryckerna, och
3. äger rum i lokaler där det inte bedrivs yrkesmässig försäljning av alkohol eller lättdrycker.

2 §

Serveringstillstånd kan meddelas för servering till allmänheten eller i förening, företag eller annat slutet sällskap. Tillståndet kan avse servering året runt eller årligen under en viss tidsperiod (stadigvarande tillstånd). Det kan även avse en enstaka tidsperiod eller ett enstaka tillfälle (tillfälligt serveringstillstånd). Den som bedriver cateringverksamhet för slutna sällskap kan meddelas stadigvarande tillstånd under förutsättning att den lokal där

serveringen ska äga rum för varje tillfälle anmäls till och godkänns av tillståndsgivaren.

Stadigvarande tillstånd gäller tills vidare. Tillståndsmyndigheten får dock om det finns särskilda skäl begränsa tillståndets giltighet till viss tid.

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

Serveringstillståndet kan gälla starköl, vin och spritdrycker eller en eller två av dessa drycker.

3 §

Kommunerna ska upprätta och tillhandahålla riktlinjer som ger hänvisning till vad som krävs enligt denna lag och gällande föreskrifter samt tydligt ange vad som i övrigt gäller i kommunen för att någon ska få serveringstillstånd.

4 §

Ansökan om serveringstillstånd görs skriftligen hos kommunen. Kommunen får ta ut avgift för prövningen enligt de grunder som beslutas av kommunfullmäktige. Avgift får även tas ut för kostnad för tillsyn enligt 22 §.

5 §

En ansökan om serveringstillstånd, som avser servering året runt eller årligen under viss tidsperiod, får inte bifallas utan att polismyndighetens yttrande har inhämtats. Detsamma gäller tillfälliga tillstånd för servering till allmänheten om det inte rör sig om arrangemang av endast obetydlig omfattning.

Polismyndigheten ska i sitt yttrande redovisa samtliga omständigheter som lagts till grund för myndighetens bedömning i det enskilda fallet och särskilt yttra sig om sökandens allmänna lämplighet för verksamheten.

Om en ansökan avser servering inom eller invid ett militärt område ska yttrande dessutom inhämtas av vederbörande militära chef innan ansökan får bifallas.

6 §

Serveringstillstånd får endast meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet

med de krav som ställs upp i denna lag. Sökanden ska ha genomgått av Statens folkhälsoinstitutet godkänd examination rörande kunskaper om alkohollagstiftningen eller på annat sätt visa att han eller hon har erforderliga kunskaper om denna. För meddelande av enstaka tillfälliga tillstånd krävs dock inte examination.

Lokaler och utrustning

7 §

Serveringstillstånd ska omfatta ett visst avgränsat utrymme som disponeras av tillståndshavaren. Efter särskild ansökan kan tillstånd medges för flera tillståndshavare att utnyttja ett gemensamt serveringsutrymme. Varje tillståndshavare ska då svara för att ordning och nykterhet samt vad som i övrigt gäller enligt denna lag iakttas under den tid han eller hon bedriver servering.

8 §

Tillstånd för servering till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod får, med det undantag som anges i fjärde stycket, medges endast om serveringsstället har ett eget kök i anslutning till serveringslokalen samt tillhandahåller lagad eller på annat sätt tillredd mat. Gästerna ska kunna erbjudas ett flertal maträtter av varierat slag. Efter kl. 23.00 får dock matutbudet begränsas till ett fåtal enklare rätter.

Serveringsstället ska vara utrustat med ett i förhållande till lokalens storlek lämpligt antal sittplatser för matsservering. Om det finns en drinkbar får den vara endast en mindre del av stället och ska vara belägen i nära anslutning till matsalen.

Tillstånd för servering till allmänheten under en enstaka tidsperiod eller vid ett enstaka tillfälle får meddelas om serveringsstället tillhandahåller någon form av tillredd mat. Detsamma gäller tillstånd för servering till slutna sällskap. Cateringföretag ska ha ett eget kök för tillredning av mat för att få stadigvarande serveringstillstånd.

För hotell som har restaurangverksamhet med serveringstillstånd i sina lokaler får servering av alkoholdrycker ske från minibar på hotellrum. I sådant hotell får alkoholdrycker efter särskilt tillstånd även serveras på hotellrum (rumsservering).

Tillstånd får, utan krav på matsservering, meddelas för servering av starköl och vin i foajéer till en teater eller konsertlokal under pauser i föreställningen eller konserten.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Statens folkhälsoinstitut får meddela närmare bestämmelser om serveringen från minibar.

9 §

Tillstånd till mässor och liknande arrangemang med servering eller provsmakning av starköl, vin eller spritdryck till allmänheten får medges under förutsättning att varje deltagare har serveringstillstånd samt att det i den gemensamma lokalen finns tillgång till lagad eller på annat sätt tillredd mat.

10 §

Lokaler som används för servering till allmänheten eller för servering till slutna sällskap av den som har stadigvarande serveringstillstånd ska vara lämpliga för sitt ändamål från brandsäkerhetssynpunkt.

11 §

Om alkoholsservering på grund av serveringsställets belägenhet eller av andra skäl kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa får serveringstillstånd vägras även om övriga krav som uppställs i lagen är uppfyllda.

12 §

Servering av öl är, med de inskränkningar som föreskrivs i denna lag, tillåten om verksamheten bedrivs i sådana lokaler eller andra utrymmen i byggnader eller transportmedel

1. som ingår i anläggningar som är godkända enligt föreskrifter meddelade med stöd av 8 § 1 livsmedelslagen (2006:804) eller registrerade enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien, och

2. som är avsedda för stadigvarande verksamhet med livsmedel och där mat serveras samtidigt.

Utan hinder av första stycket får öl serveras i sådana fall som anges i 1 § andra stycket samt av den som har serveringstillstånd.

Den som bedriver servering av öl ska anmäla verksamheten hos den kommun där försäljningen sker. Anmälan ska göras senast när

verksamheten påbörjas. Vad nu sagts gäller inte i fall som avses i 1 § andra stycket eller den som har serveringstillstånd.

Den som är anmälningsskyldig enligt tredje stycket ska utöva särskild kontroll (egenkontroll) över serveringen. För egenkontrollen ska det finnas ett för verksamheten lämpligt program.

Vad som sägs i 5 kap. 7 § angående försäljningsförbud m.m. vid detaljhandel med öl gäller även för servering.

Personal och serveringsregler

13 §

Vid servering av alkoholdrycker ska ansvarig personal se till att måttfullhet iakttas och att störningar på grund av oordning eller onykterhet undviks.

14 §

Tillståndshavaren eller av denne utsedd personal ska ha tillsyn över serveringen och vara närvarande på serveringsstället under hela serveringstiden. Det sista gäller dock inte vid rumsservering. Den som är serveringsansvarig ska ha fyllt 20 år och vara lämplig för uppgiften med hänsyn till sina personliga egenskaper och övriga omständigheter.

Tillståndshavaren ska till tillståndsmyndigheten anmäla den eller de personer som har utsetts att ansvara för serveringen av alkoholdrycker.

Endast den som är anställd av tillståndshavaren eller som är inhyrd av ett bemanningsföretag får anlitas som köks- eller serveringspersonal eller för uppgifter som är av betydelse för ordning och nykterhet. Detta gäller dock inte ordningsvakter som är förordnade av Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet. Restaurangskolor med serveringstillstånd samt, efter överenskommelse med skolan, även andra restauranger med sådant tillstånd får i utbildningssyfte anlita restaurangskolas elever.

15 §

Tillståndsmyndigheten beslutar, med de begränsningar som anges i andra stycket, under vilka tider starköl, vin och spritdrycker får serveras. Vid tillståndsprövningen ska särskild hänsyn tas till risken för olägenheter i fråga om nykterhet och ordning eller störningar för närboende.

Servering av starköl, vin eller spritdrycker får inte påbörjas tidigare än klockan 11.00 och får inte pågå längre än till klockan 01.00. Efter särskild prövning får tillståndsmyndigheten medge att sådan servering får ske även efter klockan 01.00, dock inte i något fall senare än klockan 03.00.

Serveringsstället ska vara utrymt senast 60 minuter efter serveringstidens utgång.

Bestämmelsen i andra och tredje styckena gäller inte hotellrum med minibar eller vid rumsservering. (Jfr AL 6:4)

16 §

Den som har serveringstillstånd får köpa starköl, vin och spritdrycker som behövs för rörelsen endast av partihandlare eller av detaljhandelsbolaget. Den som enbart har tillstånd för servering i slutet sällskap vid ett enstaka tillfälle eller under en enstaka tidsperiod får dock göra motsvarande inköp endast hos detaljhandelsbolaget.

17 §

Den som har tillstånd att servera spritdrycker kan efter särskild prövning av kommunen få tillstånd att ombuteljera och krydda brännvin efter eget recept för servering i den egna verksamheten.

18 §

Priset för en alkoholdryck får vid servering inte sättas lägre än inköpspriset med skäligt tillägg. Prissättningen får inte ske på ett sådant sätt att försäljning av drycker med högre alkoholhalt främjas. Gästerna får inte uppmanas eller på annat sätt initieras att köpa alkohol.

19 §

Vid servering av alkoholdrycker ska lättdrycker finnas att tillgå i tillfredsställande urval och omfattning.

20 §

Från en lokal med serveringstillstånd får inte någon medföra eller tillåtas medföra starköl, vin eller spritdrycker som har serverats i lokalen. Detta gäller inte hotellrum med minibar.

21 §

På ett serveringsställe där serveringstillstånd gäller får inte någon dricka eller tillåtas dricka andra alkoholdrycker än sådana som har serverats i enlighet med tillståndet. Detta gäller dock inte på hotellrum.

Det är vidare förbjudet att inta alkoholdrycker på ett serveringsställe som saknar tillstånd för servering av sådana drycker eller i en lokal som yrkesmässigt upplåts för anordnande av sammankomster i slutna sällskap vid vilka mat eller dryck tillhandahålls av innehavaren eller genom dennes försorg och där servering av alkoholdrycker inte är tillåten.

Alkoholdrycker som inte får serveras i en lokal som avses i denna paragraf får inte heller förvaras i lokalen eller tillhörande utrymmen.

Förbuden enligt denna paragraf gäller inte i fråga om öl.

Tillsyn och sanktioner

22 §

Kommunen och polismyndigheten ska ha tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av starköl, vin och spritdrycker. Kommunen ska för detta ändamål upprätta en särskild plan (tillsynsplan) som ska ges in till länsstyrelsen.

Kommunen och polismyndigheten ska också ha tillsyn över serveringen av öl.

23 §

Om tillståndshavaren inte uppfyller de förutsättningar som gällt för tillståndets meddelande eller följer de bestämmelser som gäller för servering enligt denna lag eller de villkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, får kommunen meddela tillståndshavaren en erinran eller, i allvarigare fall eller vid upprepade överträdelser, varning.

24 §

Kommunen ska återkalla serveringstillstånd

1. om tillståndet inte längre utnyttjas,
2. om det med tillståndshavarens vetskap har förekommit allvarlig brottslig verksamhet på serveringsstället eller i anslutning till detta utan att tillståndshavaren har ingripit, eller

3. om tillståndshavaren brutit mot denna lag eller vad som i övrigt gäller för tillståndet på ett sådant sätt att varning inte är en tillräckligt ingripande åtgärd eller har tilldelats en eller flera varningar utan att de förhållanden som föranlett varning har rättats till.

Återkallelse som skett enligt 3. får begränsas till att avse viss tid, högst en månad.

Om flera tillståndshavare har utnyttjat ett gemensamt serveringsutrymme får, om det inte kan utredas vilken tillståndshavare som är ansvarig för en händelse som bör föranleda återkallelse, serveringstillståndet återkallas beträffande samtliga tillstånd som omfattas av det gemensamma utrymmet.

8 kap. Allmänna bestämmelser om tillsyn och tillståndshavares skyldigheter

Tillsyn

1 §

Statens folkhälsoinstitut utövar, med de begränsningar som anges i 6 kap. 10 §, central tillsyn över efterlevnaden av denna lag. Institutet kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av lagen.

Länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet. Länsstyrelsen ska också biträda kommunerna med råd i deras verksamhet. Kommunen och polismyndigheten har den omedelbara tillsynen över servering av alkoholdrycker och detaljhandel med öl på sätt framgår av bestämmelserna i 7 kap. 22 § och 5 kap. 6 §.

2 §

Kommunens uppgifter enligt denna lag ska fullgöras av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

3 §

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt denna lag ska ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta ärenden som avser meddelande av eller återkallelse av serveringstillstånd enligt 7 kap. 1 och 24 §§, meddelande av erinran

eller varning enligt 7 kap. 23 § eller åtgärd enligt 3 kap. 9 § eller 5 kap. 7 §.

4 §

En kommun som har fattat ett beslut i ett ärende enligt denna lag ska sända en kopia av beslutet till Statens folkhälsoinstitut samt den länsstyrelse och polismyndighet som berörs av beslutet. Om beslutet avser de särskilda bestämmelserna om marknadsföring ska en kopia av beslutet sändas också till Konsumentverket.

En kommun ska utfärda bevis om tillstånd som kommunen har meddelat. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Statens folkhälsoinstitut, meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant bevis ska innehålla.

5 §

På begäran av en annan tillsynsmyndighet ska kommunen lämna de uppgifter som myndigheten behöver för sin tillsyn. Kommunen ska även på begäran av Skatteverket eller Tullverket lämna de uppgifter som behövs för beskattning eller påförande av tull.

Polismyndigheten ska underrätta andra tillsynsmyndigheter om förhållanden som är av betydelse för dessa myndigheters tillsyn.

Kronofogdemyndigheten ska underrätta vederbörande tillståndsmyndighet om en tillståndshavare brister i sina skyldigheter att erlägga skatter eller socialavgifter. På begäran av länsstyrelsen ska sådan underrättelse ges till denna.

På begäran av en tillsynsmyndighet ska polismyndigheter samt Skatteverket och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter lämna uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver för sin tillståndsprovning eller tillsyn.

6 §

Polismyndighet ska på begäran lämna annan tillsynsmyndighet den hjälp som behövs vid tillämpning av 9–11 §§.

Tillståndshavares skyldigheter

7 §

Den som har beviljats tillstånd enligt denna lag ska hos tillståndsmyndigheten i förväg, eller, om detta inte varit möjligt, utan dröjsmål anmäla när han eller hon avser att påbörja verksamheten.

Anmälan ska också göras om verksamheten läggs ned eller om avbrott sker i den. Om verksamheten förändras till sin omfattning eller i något annat hänseende av betydelse för tillsynen ska detta också anmälas, liksom betydande förändringar av ägandeförhållandena.

8 §

Om den som har fått tillstånd enligt denna lag har avlidit, eller fått förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken med uppdrag som omfattar rörelsen och vill dödsboet eller förvaltaren fortsätta rörelsen, ska anmälan göras till tillståndsmyndigheten. Anmälan ska ha kommit in senast två månader efter dödsfallet eller beslutet om förvaltare. Har anmälan inte kommit in inom denna tid, upphör tillståndet att gälla efter tidens utgång.

Har den som fått tillstånd försatts i konkurs upphör tillståndet att gälla omedelbart. Vill konkursboet fortsätta rörelsen ska ansökan göras hos tillståndsmyndigheten. Myndigheten ska behandla en sådan ansökan med förtur.

9 §

Om en tillsynsmyndighet begär det ska tillståndshavaren lämna tillträde till driftsställe med tillhörande lokaler och tillhandahålla handlingar som rör verksamheten samt utan ersättning hjälpa till vid tillsynen, lämna varuprover som behövs och redovisa uppgifter om verksamhetens omfattning och utveckling.

Vad som sägs i första stycket gäller även i förhållandet mellan en partihandlare och Skatteverket.

10 §

Bokföringen i en rörelse som är tillståndspliktig ska vara så utformad att kontroll av verksamheten är möjlig. Den som driver rörelsen är skyldig att på begäran av en tillståndsmyndighet visa upp bokföringshandlingarna. Tillståndshavare och partihandlare är skyldiga att lämna statistiska uppgifter i enlighet med de föreskrifter som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Statens folkhälsoinstitut meddelar.

11 §

På begäran av tillsynsmyndighet ska den som bedriver servering av eller detaljhandel med öl lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten har rätt att få tillträde till rörelsens lokaler för att kunna utöva tillsynen.

9 kap. Överklagande

1 §

Beslut enligt denna lag gäller omedelbart om inte något annat anges i beslutet.

2 §

Statens folkhälsoinstitutets eller en kommuns beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller beslut om rättelse enligt 28 § personuppgiftslagen (1998:204) och om information som ska lämnas enligt 26 § samma lag.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

10 kap. Straffbestämmelser

1 §

Den som

1. olovligen tillverkar spritdrycker eller sprit eller,
2. förvärvar, innehar, forslar, döljer eller förvarar sprit eller spritdrycker som är olovligt tillverkade döms till böter eller fängelse i högst två år.

2 §

Den som tillverkar, överlåter eller innehar en destillationsapparat eller apparatdel i strid med 2 kap. 5 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år.

3 §

Den som olovligen tillverkar öl, starköl eller vin döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

4 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. säljer alkoholdrycker utan tillstånd, eller, om tillstånd inte behövs, utan rätt enligt denna lag,

2. serverar starköl, vin eller spritdrycker som har anskaffats på annat sätt än som sägs i 7 kap. 16 §,

döms för olovlig försäljning av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år.

5 §

Om ett brott som anges i 1 eller 4 § har begåtts uppsåtligen och är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning eller har varit inriktad mot ungdomar.

6 §

Den som innehar alkoholdrycker i syfte att olovligen sälja dem döms för olovligt innehav av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år.

7 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar, överlämnar eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker eller bjuder på sådana drycker i strid med 3 kap. 8 § döms för olovligt anskaffande av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år.

8 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut alkoholdrycker i strid med 3 kap. 7 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, eller vid partihandel underlåter att på det sätt som föreskrivs i 4 kap. 5 § förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller köpa in varan döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

För olovlig dryckeshantering döms också den som säljer öl i strid med förbud som meddelats enligt 5 kap. 7 § eller 7 kap. 12 §, tillåter alkoholförtäring i strid med 7 kap. 21 § första eller andra

styckena eller förvarar alkohol i strid med 3 kap. 2 § eller 7 kap. 21 § tredje stycket.

Till ansvar ska inte dömas den som i strid med 3 kap. 2 § eller 7 kap. 21 § tredje stycket förvarar alkohol, om det framgår av den förvarade alkoholdrycken och omständigheterna i övrigt att drycken var avsedd för annat än försäljning respektive förtäring på platsen.

9 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att göra anmälan enligt 5 kap. 5 § tredje stycket eller 7 kap. 12 § tredje stycket döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

10 §

Är en gärning som avses i 1, 3–4 eller 6–9 att anse som ringa ska inte dömas till straff.

11 §

För försök eller förberedelse till brott som avses i 1, 4 och 7 §§ döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Detta gäller dock inte gärningar som avses i 1 § 2 och endast gäller förvärv eller innehav för personligt bruk.

Den till vilken lagligen framställda alkoholdrycker har anskaffats för personligt bruk ska vara fri från ansvar för medverkan till brott som avses i detta kapitel.

12 §

Bestämmelser om ansvar för olovlig införsel och utförsel av alkoholdrycker finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

11 kap. Förverkande

1 §

Alkoholdrycker och sprit som har varit föremål för brott enligt denna lag eller deras värde samt utbyte av sådant brott ska förklaras förverkade. Detsamma gäller vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott, eller värdet av det mottagna, om mottagandet utgör brott enligt denna lag. Förverkande av alkoholdrycker kan ske även hos den som är fri från ansvar för brottet enligt 10 kap. 11 § andra stycket.

2 §

Har alkoholdrycker eller sprit olovligen tillverkats ska även destillationsapparater, apparatdelar och redskap som har använts vid tillverkningen, råämnen som uppenbarligen har varit avsedda för tillverkningen och beredningen samt kärl och emballage som varorna har förvarats i, förklaras förverkade. Likaså ska förråd av renings- och filtreringsmedel vilka uppenbarligen avsetts för rening eller filtrering av olovligen tillverkad sprit förklaras förverkade.

Destillationsapparater och apparatdelar som har varit föremål för brott enligt 10 kap. 2 § eller värdet därav samt utbyte av sådant brott ska förklaras förverkade.

3 §

Utöver vad som sägs i 2 § får egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt denna lag om brottet har fullbordats eller förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

4 §

Förordnande om förverkande enligt 1 eller 2 § ska inte meddelas om det skulle vara uppenbart oskäligt.

5 §

I fråga om sprit eller alkoholdrycker som kan antas bli förverkade gäller lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. i tillämpliga delar. Alkoholdrycker som har lagts upp på sådant tillfälligt lager som nämns i 3 kap. 7 § tullagen (2000:1281) ska anses som förverkade om de inte har tagits ut från lagret inom 30 dagar från uppläggningsen. Vad som nu har sagts gäller även i fråga om sådana drycker som har omhändertagits av Tullverket för tillfällig förvaring utan att läggas upp på tillfälligt lager.

6 §

Chefen för Utrikesdepartementet får medge undantag från 7 kap. 16 och 21 §§ på begäran av främmande stater och internationella organisationer som avses i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

12 kap. Register

1 §

Statens folkhälsoinstitut ska med hjälp av automatiserad behandling föra ett centralt register för tillsyn, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt framställning av statistik.

2 §

Registret får innehålla uppgifter om dem som har tillstånd enligt denna lag samt om partihandlare.

I registret får behandlas uppgifter om

1. namn eller firma, person-, samordnings- registrerings- eller organisationsnummer, adress och telefonnummer samt
2. den verksamhet som tillståndet avser och om villkor som har meddelats för denna. Jfr 11:3

3 §

Regeringen får föreskriva att uppgifter till registret får hämtas från register som förs av en statlig eller kommunal myndighet.

4 §

Skatteverket får för sin tillsyn enligt denna lag ha direktåtkomst till uppgifter om serveringstillstånd i registret.

5 §

Bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd gäller även vid behandling av personuppgifter enligt denna lag.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010 då alkohollagen (1994:1738) upphör att gälla.

2. Beträffande serveringsställe som vid ikraftträdandet har tillstånd till servering av starköl, vin eller spritdrycker under annan tid än som är tillåtet enligt 7 kap. 15 § andra stycket gäller äldre bestämmelser, dock längst till den 1 juli 2011.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:592) om kassaregister m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2007:592) om kassaregister m.m. att det ska införas ett nytt andra stycke i 3 § av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Skyldigheterna enligt denna lag gäller inte för den som

1. endast i obetydlig omfattning säljer varor eller tjänster mot kontant betalning,
2. är befriad från skattskyldighet enligt inkomstskattelagen (1999:1229) för inkomst från sådan försäljning som avses i 2 §,
3. bedriver taxitrafik enligt 1 kap. 3 § 2 yrkestrafiklagen (1998:490),
4. säljer varor eller tjänster mot kontant betalning genom sådana distansavtal eller hemförsäljningsavtal som avses i distans- och hemförsäljningslagen (2005:59),
5. säljer varor eller tjänster med hjälp av en varuautomat eller annan liknande automat eller i en automatiserad affärslokal,
6. anordnar automatspel enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel eller enligt lotterilagen (1994:1000), eller
7. bedriver sådan torg- och marknadshandel som avses i lagen (1998:514) om särskild skattekontroll av torg- och marknadshandel m.m.

De i 3 § 1. och 7. angivna undantagen gäller inte den som enligt alkohollagen (2010:00) har tillstånd för servering till allmänheten eller stadigvarande tillstånd för servering till slutet sällskap eller bedriver verksamhet i anslutning till serveringsställe med sådant tillstånd.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

1 Uppdraget och arbetets bedrivande

Enligt direktiven, *bilaga 1*, ska utredaren göra en övergripande översyn av alkohollagen (1994:1738). Utgångspunkten ska vara en restriktiv alkoholpolitik till skydd för folkhälsan. I direktiven anges ett antal problemställningar som särskilt ska belysas. I december 2007 avgavs ett delbetänkande rörande vissa frågor med EG-rättslig anknytning (SOU 2007:113), främst s.k. privatinförsel av alkoholdrycker genom transport av oberoende mellanhand. Övriga frågor som nämns i direktiven berör huvudsakligen detaljhandelsförsäljning, särskilt s.k. gårdsförsäljning, och alkoholservice.

Utredarens arbete har bedrivits i nära samarbete med utredningens experter. I betänkandet används därför genomgående beteckningen utredningen.

Samråd har skett med Konsumentverket, Tobaksutredningen (S 2008:03) samt Näringslivets Regelnämnd. Vidare har en enkätundersökning rörande främst vissa frågor om serveringstillstånd gjorts till ett antal kommuner efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting.

Under utredningstiden har 18 sammanträden hållits med experterna, samlade eller i grupper. Hearings har hållits med företrädare för Föreningen Länsstyrelsens Alkoholhandläggare (FLA) och Kommunala Alkoholhandläggares Förening (KAF) samt med företrädare för restaurangbranschen och bryggerinäringen. Utredaren har vidare sammanträffat med bl.a. företrädare för IOGT-NTO, Systembolaget AB, tillståndsmyndigheterna i Stockholm, Malmö och Göteborg samt restaurangföretagare.

Utredaren och sekreterarna gjorde i maj 2008 ett studiebesök i Finland innefattande möten med tjänstemän vid Social- och Hälsovårdsministeriet och Produkttillsynscentralen samt besök vid två vingårdar med tillstånd att sälja lokalproducerat vin baserat på bär och frukter. Vidare har utredaren besökt två gårdar i Skåne som

producerar vin gjort på druvor och sekreterarna samt några experter besökt sådana gårdar på Öland.

Under arbetets gång har till utredningen kommit in skriftliga och muntliga synpunkter från företag, organisationer och enskilda.

2 Nu gällande alkohollag och bakgrunden till denna

2.1 Gällande rätt

Alkohollagen (1994:1738, AL) är indelad i tolv kapitel. I det följande ges en kortfattad beskrivning av de huvudsakliga bestämmelserna i lagen. En utförligare beskrivning återfinns i de olika avsnitten.

1 kap. Inledande bestämmelser

Av 1 § framgår att lagen gäller tillverkning, marknadsföring samt införsel av och handel med alkoholdrycker. Vidare gäller lagen tillverkning av sprit. Kapitets 2–7 §§ innehåller definitioner av olika typer av alkoholdrycker. Definitionerna utgår från tillverkningsmetod samt volymprocent alkohol. Enligt 8 § förstås med försäljning varje form av tillhandahållande av dryck mot ersättning. Försäljning till konsument benämns detaljhandel eller, om den sker för förtäring på stället, servering. Annan försäljning benämns parti-handel.

2 kap. Tillverkning m.m.

Det krävs tillstånd för att tillverka sprit och spritdrycker. Sådant meddelas av Statens folkhälsoinstitut enligt en regel i 7 kap. Vin, starköl eller öl får inte heller tillverkas utan tillstånd, med undantag för tillverkning som sker i hemmet för eget behov. Tillverkare av alkoholdrycker får förfoga över dessa endast enligt de bestämmelser som anges i alkohollagen. För tillverkare av sprit gäller också särskilda regler i detta hänseende.

3 kap. Allmänna bestämmelser för försäljning

Spritdrycker, vin eller starköl får inte säljas om det inte föreligger rätt till det enligt alkohollagen. Särskilda bestämmelser gäller för detaljhandel och servering av öl. Alkohol som inte får säljas i en butikslokal får inte heller förvaras i en sådan lokal eller tillhörande utrymmen. Försäljning av drycker som omfattas av alkohollagen ska skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras och den som tar befattning med försäljning av alkoholdrycker ska se till att ordning och nykterhet gäller på försäljningsstället. Vid såväl detaljhandel som servering ska tillgång till lättdrycker finnas i tillfredsställande urval och omfattning. Vid detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får sådana varor inte säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Motsvarande gäller beträffande detaljhandel med öl och servering av alkoholdrycker i fråga om den som inte har fyllt 18 år. Alkoholdrycker får inte lämnas ut till den som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel eller annars om det finns särskild anledning att anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon. Den som lämnar ut alkoholvaror är skyldig att förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder. Det är förbjudet att som ombud eller på jämförligt sätt anskaffa alkoholdrycker till den som inte har rätt att få sådan vara utlämnad till sig. Vidare är det förbjudet att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker. Spritdrycker, vin eller starköl får inte överlämnas som gåva eller lån till den som inte har fyllt 20 år. Motsvarande gäller för öl för den som inte har fyllt 18 år. Dessa åldersgränser gäller emellertid inte när någon bjuder på alkoholdryck för förtäring på stället. Spritdrycker, vin eller starköl får dock inte bjudas den som inte fyllt 20 år, om det med hänsyn till den bjudnes ålder och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarligt.

4 kap. Partihandel m.m.

Partihandel med spritdrycker, vin och starköl får endast bedrivas av den som har godkänts som upplagshavare eller registrerats som varumottagare för sådana varor enligt 9 eller 12 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt samt av detaljhandelsbolaget efter beställning av kund. Endast dessa är berättigade att föra in de nämnda alkoholdryckerna till landet. Från denna regel finns emellertid vissa undantag.

Dessa avser, förutom införsel till ambassader och liknande samt proviant på fartyg och luftfartyg, införsel för privat konsumtion, främst s.k. resandeförsel och införsel genom ombud, i sistnämnda fall under förutsättning att det sker från område inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Den som har rätt att bedriva partihandel får sälja varorna endast till detaljhandelsbolaget, till annan som har rätt att bedriva partihandel med motsvarande varor och till den som har meddelats stadigvarande serveringstillstånd.

I 4 kap. AL finns även bestämmelser om marknadsföring. Av central betydelse är regeln i 8 § om att särskild måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter. Reklam och andra marknadsföringsåtgärder får inte vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol och inte heller rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år. Den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker i sin rörelse får lämna alkoholdrycker som gåva endast i form av varuprov. Vid marknadsföring av tjänster eller vid försäljning av andra varor än alkoholdrycker får sådana drycker inte lämnas som gåva. Det är förbjudet att sända alkoholreklam i radio och TV. Det finns också vissa begränsningar av rätten att göra reklam i periodiska skrifter för drycker med en alkoholhalt som överstiger 15 volymprocent.

5 kap. Detaljhandel

För detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl ska det finnas ett särskilt för ändamålet bildat statligt ägt aktiebolag (Systembolaget AB). Detta bolag har ensamrätt till detaljhandelsförsäljning för sådana varor. Bolaget är skyldigt att på begäran anskaffa varor som inte hålls i lager. Bolaget får också anordna vinprovningar för allmänheten, något som annars inte är tillåtet för annan än för den som har serveringstillstånd.

Detaljhandel med öl är tillåten bl.a. under villkor att verksamheten bedrivs i utrymmen som är avsedda för stadigvarande verksamhet med livsmedel och där det bedrivs försäljning av matvaror. Det krävs inget särskilt tillstånd, men den som bedriver försäljning av öl ska anmäla verksamheten hos den kommun där försäljningen sker. Försäljaren ska utöva egenkontroll över försäljningen. För denna egenkontroll ska finnas ett särskilt program.

6 kap. Servering

Enligt huvudregeln får servering av spritdrycker, vin och starköl ske endast efter tillstånd. Sådant meddelas av kommunen enligt vad som sägs i 7 kap. Tillstånd krävs dock inte för servering som ordnas bl.a. utan vinstintresse och vid enstaka tillfälle för vissa i förväg bestämda personer. Servering ska ske med återhållsamhet och får inte föranleda olägenheter i fråga om ordning och nykterhet. Tillståndshavaren har ansvar för tillsyn över serveringen. Så kallad normaltids servering av spritdrycker, vin och starköl är kl. 11.00–01.00, men tillståndsmyndigheten kan besluta om andra tider. Kapitlet innehåller också bestämmelser om prissättning och diverse ordningsregler. För ölservering gäller i tillämpliga delar samma regler som för detaljhandel av öl.

7 kap. Tillstånd m.m.

Kapitlet innehåller bestämmelser om hur och var man ansöker om tillstånd för tillverkning, inköp eller servering och om förutsättningarna för meddelande och utövande av tillstånd. Vidare finns regler om upphörande och återkallelse av tillstånd samt om meddelande av varning som alternativ till återkallelse vid misskötsamhet och uppkomna olägenheter.

8 kap. Tillsyn m.m.

Kapitlet innehåller regler om tillsyn över lagens efterlevnad och hur dessa fördelas mellan olika myndigheter. Vidare finns bestämmelser om bokföringsskyldighet för tillståndshavare och vad dessa har att iaktta för att underlätta tillsynen.

9 kap. Överklagande

Beslut enligt alkohollagen gäller omedelbart om inte något annat anges i beslutet. Beslut som meddelas av Statens folkhälsoinstitut eller en kommun med stöd av alkohollagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

10 kap. Ansvar m.m.

Kapitlet innehåller straffbestämmelser för brott mot lagen. Dessa avser huvudsakligen olovlig tillverkning, olovlig försäljning, olovligt innehav, olovligt anskaffande av alkoholdrycker samt olovlig dryckeshantering. Straffsatserna varierar mellan böter och fängelse 2 år. För grovt brott kan straffet i vissa fall bli högre.

11 kap. Förverkande

Enligt reglerna i 11 kap. om förverkande kan sprit, alkoholdrycker och mäsik, som har varit föremål för brott enligt denna lag eller deras värde samt utbyte av sådant brott, förklaras förverkat. Detsamma gäller utrustning som använts vid brottet och, under vissa förutsättningar, hjälpmedel.

12 kap. Register

Enligt reglerna i 12 kap. ska Statens folkhälsoinstitut för tillsyn, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt framställning av statistik, föra ett centralt register med hjälp av automatiserad behandling.

I alkoholförordningen (1994:2046) finns närmare bestämmelser om lagens tillämpning.

2.2 Bakgrunden till nuvarande alkohollag och tidigare utredningar

Den nuvarande alkohollagen (AL) tillkom 1995 (SOU 1993:31, SOU 1993:50, prop. 1994/95:89) efter förslag av den år 1991 tillsatta Alkoholpolitiska kommissionen, som hade till uppgift att göra en bred översyn och utvärdering av den svenska alkoholpolitiken och lägga fram förslag till strategi för framtiden, bl.a. i ett EG-perspektiv. Alkohollagen trädde i kraft den 1 januari 1995 och ersatte de tidigare lagarna om tillverkning av drycker, LTD och handel med drycker, LHD.

Åtskilliga bestämmelser överfördes i oförändrat skick till alkohollagen från de tidigare lagarna. Nyheter var huvudsakligen två väsentliga förändringar i förhållande till vad som gällde enligt LTD och LHD. För det första avskaffades de tidigare monopolen

för tillverkning, export, import och partihandel med spritdrycker, vin och starköl. Denna förändring innebar en anpassning till EG:s regler om konkurrens och om varors fria rörlighet, dvs. de regler som Sverige hade accepterat redan genom anslutningen till EES-avtalet 1994. Monopolen ersattes av ett tillståndssystem enligt vilket en sökande måste uppfylla vissa krav. Förutsättningarna för olika tillstånd preciserades.

Även om sålunda marknadskrafterna fick ett betydligt större utrymme än tidigare genom att de nämnda monopolen upphävdes bibehölls viktiga principer och tankegångar från tidigare lagstiftning. Målet för lagstiftningen var alltså att hålla alkoholkonsumtionen nere för att begränsa skadeverkningarna. I linje härmed behölls Systembolagets detaljhandelsmonopol.

Den andra nyheten var en förändring av reglerna för tillståndsgivningen. En ny central myndighet, Alkoholinspektionen, inrättades med uppgift att handha tillståndsgivning, kontroll och tillsyn. Kommunerna blev beslutande instans i stället för länsstyrelserna och det s.k. kommunala vetot försvann. Länsstyrelserna blev i stället regionala tillsynsenheter. Från den 1 juli 2001 har Alkoholinspektionen avvecklats och inspektionens uppgifter har överförts till Statens folkhälsoinstitut.

Härefter har alkohollagen undergått flera förändringar på grundval av utredningsförslag, varav bl.a. följande kan nämnas.

Alkoholreklamutredningen: "Alkoholreklam – marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval" (SOU 1998:8)

I enlighet med utredningens förslag upphävdes den tidigare gällande lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker, den s.k. alkoholreklamlagen, och bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker infördes i alkohollagen (prop. 1998/99:134).

Punktskatteutredningen: "Beskattning utan taxfree" (SOU 1998:126)

Utredningen hade till huvuduppgift att se över förfarandereglerna för punktskatter m.m. Utredningen föreslog bl.a. vissa ändringar i alkohollagen avseende proviantering av fartyg och luftfartyg som också infördes i lagen (prop. 1998/99:86).

Alkoholutredningen: "Alkoholpolitikens medel" (SOU 1998:156)

Utredningens förslag ledde till följande förändring. De särskilda partihandelstillstånden som innebar att den som ville idka parti-handel med alkoholvaror måste ha tillstånd av Alkoholinspektionen avskaffades och ersattes i alkohollagen med en koppling till vissa begrepp i lagen om alkoholskatt.

Systembolaget ålades en skyldighet att ombesörja privatimport, dvs. att importera spritdrycker, vin och starköl från producenter som inte har representant i Sverige, på beställningar av privatkunder. Däremot genomfördes inte utredningens förslag om att landets cirka 8 700 restauranger med stadigvarande tillstånd för servering till allmänheten skulle ges rätt att som registrerade varumottagare importera spritdrycker, vin och starköl för servering i den egna rörelsen.

Gåvoförsändelser av spritdrycker, vin och starköl blev under vissa förutsättningar tillåtna som en följd av kritik från Europeiska kommissionen. Däremot avvisade utredningen tanken på privatinförsel. Slutligen straffbelades förvärv och innehav av sprit, spritdrycker, vin och starköl som var olovligt tillverkade. (prop. 1998/99:134)

Alkoholutredningen: "Bestämmelser om alkoholdrycker" (SOU 2000:59)

Utredningens förslag ledde till bl.a. följande. Förbudet mot att överlämna alkoholdrycker till ungdomar skärptes.

Systembolaget fick rätt att anordna auktioner på spritdrycker, vin och starköl för annans räkning samt att anordna provning av sådana drycker för allmänheten samtidigt som reglerna för privata arrangemang luckrades upp. Reglerna för ölförsäljning skärptes (prop. 2000/01:97).

Sponsringsutredningen: "Alkoholbranschens idrottssponsring och alkohol vid ungdomsevenemang" (SOU 2003:65)

Utredningen föreslog vissa ändringar av reglerna för marknadsföring. Förslaget behandlades samtidigt med alkoholreklamutredningens förslag.

Alkoholreklamutredningen: "Alkoholreklam i tryckta skrifter i ett folkhälsoperspektiv" (SOU 2003:69)

På grundval av utredningens förslag skärptes alkohollagens regler om marknadsföring och blev mer detaljerade (prop. 2003/04:161).

Alkoholinförselutredningen: "Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid" (SOU 2005:25)

I Alkoholinförselutredningens slutbetänkande föreslogs förutom åtgärder och insatser av främst förebyggande och upplysande karaktär bl.a. följande. Åldersgränsen för servering av spritdrycker, vin och starköl samt inköp och servering av folköl höjs till 20 år.

För att bryta mönstret med ökad resandeförsel och minskad inhemsk försäljning och minska incitamentet för illegal handel med alkoholdrycker sänks skatt på öl, vin och andra jästa drycker med 30 procent. En särskild skatt till förmån för alkoholförebyggande åtgärder på blandade drycker som marknadsförs med tydlig inriktning på ungdomar införs.

Kommunerna får ökad skyldighet att ingripa mot butiker som inte följer reglerna om försäljning av folköl.

För servering av spritdrycker, vin och starköl ska gälla en senaste tidpunkt, kl. 03.00.

Krav på examination för att beviljas serveringstillstånd införs.

Förslagen har inte lett till lagstiftning.

Utredningen om tillsyn inom socialtjänsten: "Ansvarsfull servering" (SOU 2006:56)

Utredningen föreslog bl.a. följande. Den som söker serveringstillstånd ska ha genomgått viss föreskriven utbildning (tillståndsutbildning) och avlagt ett prov med godkänt resultat. De som innan den föreslagna lagen trätt i kraft under de senaste fem åren innehaft serveringstillstånd i minst tre år ska i stället kunna avlägga ett kontrollprov.

Den som anmäls som serveringsansvarig ska, utöver att uppfylla kravet på lämplighet för uppgiften, ha fyllt 20 år och ha genomgått erforderlig utbildning.

Även annan personal bör få viss utbildning i alkoholkunskap.

Den som gör sig skyldig till upprepad diskriminering vid servering av någon på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder bör kunna få serveringstillståndet återkallat. Återkallelse av serveringstillstånd ska kunna ske för viss bestämd tid, dock högst en månad.

Förslagen har remissbehandlats men inte lett till lagstiftning.

3 Inledande synpunkter

Lagstiftning har sedan länge varit ett viktigt instrument i den svenska restriktiva alkoholpolitiken.

De skador som alkoholmissbruk medför drabbar i första hand missbrukaren, men även omgivningen i form av våldsbrott, trafikolyckor, ekonomiska och sociala konsekvenser för familjen etc. En överdriven alkoholkonsumtion kan, även om det inte är fråga om direkt missbruk, också ta sig uttryck i allmänt för omgivningen störande uppförande. Lagstiftningen har på grund av det sagda dubbla syften; dels att hindra den enskilde från alkoholmissbruk, dels att skydda befolkningen för konsekvenserna av andras alkoholkonsumtion.

Alkoholkonsumtionen per innevånare ligger på en hög nivå, inte minst vad gäller ungdomar. Metoderna för att minska alkoholkonsumtionen har huvudsakligen gått ut på dels begränsning av tillgången och tillgängligheten genom regler om tillverkning och handel samt höga alkoholskatter, dels genom lagstiftning som verkar avskräckande och/eller ingripande, såsom straff och omhändertagande i olika former.

Det finns således ett helt nät av lagar som helt eller delvis har anknytning till alkohol samt ett stort antal myndigheter som hanterar alkoholfrågor, såsom t.ex. kommuner, länsstyrelser, polismyndigheter, Skatteverket, Tullverket och Statens folkhälsoinstitut.

Bland lagarna har alkohollagen (1994:1738), som innehåller bestämmelser om tillverkning, handel, inklusive servering, och marknadsföring av alkoholdrycker, en central plats.

Lagen har fungerat tämligen väl, men är, delvis på grund av tillägg och förändringar under årens lopp, något svåröverskådlig. Vissa begrepp är oklara. Vidare ter sig vissa bestämmelser, främst sådana som avser servering, föråldrade. Sveriges anslutning till Europeiska unionen med därav följande förpliktelser att iaktta det EG-rättsliga regelverket har medfört behov av vissa förändringar

med avseende på införsel. Dessa har behandlats i utredningens delbetänkande *Några alkoholfrågor med EG-rättslig anknytning* (SOU 2007:113).

Utredningens uppdrag har innefattat en total översyn av alkohollagen. I direktiven, som är tämligen omfattande, räknas upp en rad problem som särskilt skulle uppmärksammas. Direktiven i sin helhet präglas av en viss motsättning mellan å ena sidan skyddsaspekterna och å andra sidan näringspolitiskt betingade önskemål att förenkla regelsystemet för företagarna. Utgångspunkten för översynen, sägs det, ska emellertid vara en restriktiv alkoholpolitik till skydd för folkhälsan. Detta har också varit utredningens målsättning.

Utredningen har strävat efter att åstadkomma en bättre strukturering av lagen genom att föra ihop bestämmelser som har ett klart samband med varandra till kapitel.

Vad gäller möjligheterna till regelförenkling har dessa, i den mån de skulle innebära minskade krav på dem som söker tillstånd av olika slag, varit begränsade med hänsyn till de skyddsaspekter som är alkohollagens övergripande syfte. Såvitt gäller servering har vissa regler som ter sig föråldrade eller onödigt rigida luckrats upp. Några förändringar beträffande tillverknings- och inköpstillstånd föreslås inte.

Detaljhandelsmonopolet har inte ifrågasatts, vilket heller inte har ingått i uppdraget. Frågor som berör detta har dock behandlats i samband med s.k. gårdsförsäljning och vissa former av förmedlingsverksamhet som uppkommit sedan rätten till s.k. privatinförsel har utvidgats.

De delar av nuvarande lagstiftning där någon ändring inte föreslås har som regel inte närmare berörts. Detta har inte varit möjligt av tidsskäl. Texten har koncentrerats till de avsnitt som skulle tas upp enligt direktiven samt i vissa andra fall, t.ex. avsnittet om marknadsföring, där utredningen funnit att det fanns behov av ändringar.

I samband med att en ny alkohollag antas, krävs redaktionella ändringar i ett stort antal lagar och förordningar, bl.a. lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m., lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. och alkoholförordningen (1994:2046).

4 Definitioner av alkoholdrycker m.m.

4.1 Gällande definitioner

4.1.1 Alkohollagen (1994:1738)

I alkohollagen (AL) delas alkoholhaltiga drycker in i olika kategorier genom beteckning på drycken och volymprocent alkohol.

Definitionerna återfinns i 1 kap. 2–8 §§.

Sprit är en vätska som innehåller alkohol i en koncentration av mer än 2,25 volymprocent, dock räknas inte vin, starköl eller öl som sprit. (2 § första stycket)

Mäsk är en jäsande vätska som blir sprit vid fortsatt jäsning. Den definieras inte närmare. I detta sammanhang torde man mena en blandning av socker, vatten och jäst som när den får stå och jäsa blir till alkohol som sedan kan destilleras. (2 § andra stycket)

Med *alkohol* avses etylalkohol. (2 § tredje stycket)

Alkoholdryck är en dryck som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol. Den indelas i *spritdrycker*, *vin*, *starköl* och *öl*. (3 §)

Spritdryck är en alkoholdryck som innehåller sprit. Hit räknas alla alkoholdrycker som inte är vin, starköl eller öl, dvs. främst s.k. starksprit som brännvin, whisky, konjak etc., men också blandningar, t.ex. alkoläsk, som utöver smakämnen innehåller sprit om alkoholstyrkan uppgår till mer än 2,25 procent. Öl som har blandats med sprit är också spritdryck om denna volymprocent har uppnått. (4 §)

Vin är en alkoholdryck som är framställd genom jäsning av druvor eller druvmust eller av bär, frukt eller andra växtdelar samt andra alkoholdrycker som innehåller högst 22 volymprocent alkohol och som inte är spritdryck, starköl eller öl. Enligt författningskommentaren i propositionen till alkohollagen (prop. 1994/95:89) avses med vin, förutom druvvin, bl.a. fruktviner av olika slag, cider,

madeira, portvin, sherry och vermouth. Det innebär att vin, som förskurits, dvs. blandats med sprit, betraktas som vin under förutsättning att alkoholvolymen inte överstiger 22 procent. Även blandningar av vin och t.ex. lättdryck betraktas som vin. (5 §)

Starköl är en jäst odestillerad dryck som är framställd med torkad eller rostad malt som huvudsakligt extraktgivande ämne och som innehåller mer än 3,5 volymprocent alkohol. Då öl definitionsmässigt ska vara odestillerat kan det inte innehålla sprit. (6 § första stycket)

Öl definieras på samma sätt som starköl, men ska innehålla en alkoholhalt som överstiger 2,25 men inte 3,5 volymprocent alkohol. (6 § andra stycket)

Lättdryck, slutligen, är dryck som antingen är fri från alkohol eller innehåller högst 2,25 volymprocent sådan. (7 §)

4.1.2 EG-rätten och lagen (1994:1564) om alkoholskatt (LAS)

Skattereglerna för olika slags alkoholprodukter anges i 1–6 §§ LAS under rubrikerna öl, vin, andra jästa drycker än vin eller öl, mellanklassprodukter och etylalkohol. De drycker som innefattas under dessa rubriker definieras dels genom hänvisning till KN-nr i den lydelse av den Kombinerade nomenklaturen (KN) för alkoholdrycker enligt rådets förordning (EEG) av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan som gällde den 19 oktober 1992 (Rådets direktiv 92/83 EEG) och dels genom angivande av någon eller några ytterligare förutsättningar som ska vara uppfyllda innan det kan fastställas enligt vilken kategori varan ska beskattas.

I grova drag gäller följande:

Öl, KN-nr 2203, är en maltdryck med en alkoholhalt överstigande 0,5 volymprocent. Skatt tas ut från en alkoholvolym om 2,8 procent. (2 §)

Vin, KN-nr 2204 och 2205, avser alkoholdryck baserad på jäsning av färska druvor eller druvmust som innehåller 1,2–18 volymprocent alkohol. Hit hänförs huvudsakligen alla vita och röda viner, roséviner och mousserande viner, men även vermouth och annat vin av färska druvor som har smaksatts med växter eller andra aromatiska ämnen, under förutsättning att alkoholhalten uppkommit

enbart genom jäsnings. Skatt tas ut från 2,25 volymprocent alkohol.
(3 §)

Andra jästa drycker än vin eller öl, omfattar drycker med KN-nr 2206 samt 2204 och 2205 i den mån de inte faller under begreppet vin enligt ovan, om alkoholhalten överstiger 1,2 men inte 10 volymprocent eller överstiger 10, men inte 15 procent under förutsättning att alkoholhalten uppkommit uteslutande genom jäsnings. KN-nr 2006 avser huvudsakligen fruktviner och liknande samt blandningar av jästa drycker och alkoholfria drycker som inte har annat KN-nr med en alkoholhalt om 1,2–15 volymprocent alkohol där alkoholhalten uppkommit uteslutande genom jäsnings. Till de angivna KN-numren hänförs också andra drycker som består av vin eller fruktvin och som har tillsatts alkohol om volymprocenten överstiger 1,2 men inte 10 volymprocent alkohol. Skatt ska tas ut från 2,25 volymprocent alkohol. (4 §)

Mellanklassprodukter, KN-nr 2004, 2005 och 2006 avser alkoholvaror med en volymprocent alkohol över 1,2 men inte över 22 procent och som inte beskattas som någon av de tidigare nämnda produkterna. Det är huvudsakligen fråga om starkviner med en alkoholhalt som överstiger 15 men inte 22 volymprocent alkohol, såsom madeira, portvin, sherry etc. samt vermouth. Det kan också handla om alkoholsvagare drycker där alkoholen inte uppkommit uteslutande genom jäsnings, t.ex. kir. Skatt tas ut med visst belopp per liter om alkoholhalten uppgår till högt 15 procent och med ett annat högre belopp per liter om halten överstiger denna procent. (5 §)

Etylalkohol, KN-nr 2207 och 2208, är alla varor som är hänförliga till dessa nummer om volymprocenten alkohol överstiger 1,2 samt drycker som hänförs till KN-nr 2204, 2205 och 2206 om alkoholhalten överstiger 22 volymprocent. Nr 2207 avser odenaturerad etylalkohol med en volymprocent alkohol överstigande 80 och denaturerad sprit, dvs. som regel teknisk sprit, oavsett alkoholhalt. I nr 2208 innefattas alla alkoholdrycker vars alkohol uppkommit genom destillation såsom, t.ex. whisky, gin, akvavit, konjak, likörer etc. KN-nr 2004, 2005 och 2006 innefattar i detta fall vin, vermouth och liknande med en alkoholhalt överstigande 22 volymprocent. Skatt tas ut per liter ren alkohol. (6 §)

4.2 Bakgrund

I propositionen till alkohollagen (prop. 1994/95:89, s. 86) framhålls att syftena bakom alkohollagen är av rent alkoholpolitisk karaktär och att detaljföreskrifter om bl.a. varors sammansättning eller innehåll som återfinns inom gemenskapsrätten och som har som huvudsakligt ändamål att garantera varornas egenskap och kvalitet lämpar sig mindre väl för användning i alkoholpolitiska sammanhang. Alkohollagsförslaget byggde därför, framhöll man, så långt möjligt på i Sverige vedertagna och väl kända begrepp.

Det har emellertid från skatte- och tullmyndigheternas sida uttalats önskemål om att definitionerna av alkoholdrycker i alkohollagen skulle samordnas med EG-rätten och lagen om alkoholskatt. Eftersom Sverige som EU-medlem är bunden av de EG-rättsliga definitioner vilka lagen om alkoholskatt refererar till måste en eventuell samordning ske genom att alkohollagen på samma sätt som lagen om alkoholskatt anpassas till dessa.

Skillnaderna mellan definitionerna i alkohollagen och lagen om alkoholskatt är påfallande. Så t.ex. förekommer inte begreppet starköl i lagen om alkoholskatt. Begreppet vin är betydligt mera vidsträckt i alkohollagen än i lagen om alkoholskatt. Klassifikationerna andra jästa drycker och mellanprodukter saknar motsvarighet i alkohollagen. Reglerna i lagen om alkoholskatt omfattar också teknisk sprit. I alkohollagen finns regler om teknisk sprit endast beträffande tillverkning, medan det i övrigt, dvs. beträffande införsel och försäljning, hänvisas till lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m.

De begrepp som används i alkohollagen var då de infördes, med undantag av definitionen av vin, i stort sett vedertagna sedan tidigare, ehuru med vissa ändringar beträffande procentsatserna. I den tidigare gällande lagen (1977:292) om tillverkning av drycker m.m. (LTD) definierades vin enligt följande:

Med vin förstås en dryck som är framställd genom jäsning av druvor, bär, frukt, eller rabarber och som innehåller mer än 1,8 viktprocent, men högst 22 volymprocent alkohol. Vin kallas lättvin om det har en alkoholhalt av högst 15 volymprocent och starkvin om alkoholhalten överstiger 15 men ej 22 volymprocent.

I propositionen (prop. 1994/95:89, s. 86) anfördes att begreppen starkvin och lättvin inte längre hade någon betydelse i legala sammanhang eftersom dryckesskatten var kopplad enbart till alko-

holhalten och det inte fanns något reellt behov från alkoholpolitisk synpunkt att skilja mellan dessa produkter. Råvarumaterialet var också mera begränsat än vad alkohollagen stadgar. Vidare gällde enligt LTD, som den tolkades i rättspraxis, att mängden tillsatt socker eller honung vid vintillverkning i hemmen inte fick överstiga mängden av frukt- eller bärsaft. Såsom begreppet vin var utformat skulle det t.ex. inte vara tillåtet att i hemmet bereda maskrosvin, ett förbud som ansågs löjligt och byråkratiskt. I propositionen bedömde man att den definition som kom att bli lag inte skulle komma i konflikt med EG:s vindirektiv, enligt vilket vin ska vara framställt av druvor eller druvmust. Vidare framhöll man att, liksom vad gällde definitionen av spritdryck, syftena bakom alkohollagen var av rent alkoholpolitisk karaktär i det att samhället genom styrning av alkoholkonsumtionen söker förebygga de samhällseliga, sociala och medicinska skadeverkningarna av alkoholmissbruk. Detaljföreskrifter om bl.a. varors sammansättning eller innehåll av den karaktär som finns inom gemenskapsrätten vilka har som huvudsakligt ändamål att garantera varornas egenskaper och kvalitet lämpade sig mindre väl för användning i alkoholpolitiska sammanhang, menade man.

Begreppet mäsik infördes också i alkohollagen och tillverkning av sådan straffbelades enligt ansvarsreglerna i 10 kap.

Spritdefinitionerna behandlades på nytt i Alkoholutredningens betänkande *Bestämmelser om alkoholdrycker* (SOU 2000:59). Denna utredning hade haft i uppdrag att se över vissa bestämmelser i alkohollagen samt att utarbeta förslag till ny lagstiftning för handeln med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. I utredningsförslaget hade definitionerna av teknisk sprit m.m. inarbetats i 1 kap. AL varjämte man föreslog vissa ändringar av definitionerna av alkoholdrycker. Betänkandet innehåller en detaljerad redogörelse för EG-reglerna rörande alkohol och förslaget innebär en viss anpassning till dessa regler. Definitionen av sprit blev i förslaget i huvudsak oförändrat med tillägget att en vätska som innehåller alkohol som uppkommit enbart genom jäsning inte skulle anses som sprit. Definitionen av *mäsik* ändrades på så sätt att med mäsik skulle förstås en jäst vätska som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol och som inte är vin, fruktvin, starköl eller öl. Med spritdryck skulle liksom tidigare förstås en alkoholdryck som innehåller sprit, men uttryckligen enligt lagen också alkoholdryck som utgjorde blandning av spritdryck och annan dryck, dock inte produkter som räknades som vin i lagens mening.

Med *vin* skulle förstås en alkoholdryck framställd genom jäsnings av druvor eller druvmust. Som vin skulle också anses förskuret vin under förutsättning att alkoholkoncentrationen inte översteg 22 volymprocent. Vidare introducerades i lagtexten ytterligare en alkoholdryck, *fruktvin*, med vilket skulle förstås en alkoholdryck framställd genom jäsnings av bär, frukt, växtdelar eller andra naturliga substanser, liksom förskuret fruktvin under samma förutsättning som gällde för vin. Bestämmelserna om vin skulle, om inte annat sades, gälla även fruktvin.

Definitionen av mäske hade kritiserats i en dom av Svea hovrätt från 1998 (RH 1999:26).

En person, N, åtalades för olovlig sprittillverkning. Han hade, vilket han erkände, berett mäske som jäst till sprit, men påstod att det varit hans avsikt att göra vin. Den vätska som påträffades hos N bestod av jäst, socker och vatten och hade en alkoholkoncentration överstigande 2,25 men inte 22 volymprocent. Det framgick av utredningen att fruktämne kan tillsättas när som helst under jäsningsperioden. Efter en redogörelse för bestämmelserna i alkohollagen uttalade hovrätten att det inte av lagen gick att utläsa någon saklig skillnad mellan begreppet sprit- eller spritdryck och begreppet vin när det är fråga om alkoholdrycker som inte är framställda genom jäsnings av druvor eller annat liknande och vars alkoholhalt överstiger 2,25 men inte 22 volymprocent. Gränsdragningen i denna fråga byggde enligt hovrätten på ett cirkelresonemang. Eftersom det var fråga om ett brottmål måste otydligheten i lagstiftningen tolkas till den åtalades fördel. Vätskan ansågs utgöra vin och N frikändes i denna del. (Han dömdes däremot för innehav av destillationsapparat och olovlig sprittillverkning beträffande färdiggjord sprit som påträffats). Domen överklagades, men HD meddelade inte prövningstillstånd.

Utredningen konstaterade att det med hovrättens resonemang kunde hävdas att all jäst vätska som inte är starköl eller öl, är vin och att gränsen för spritdryck skulle gå vid 22 volymprocent. För att uppnå denna alkoholprocent, konstaterar man vidare, måste vinet/mäsken antingen destilleras eller förskäras och diskussionen visade att spritdefinitionen behövde förtydligas. Genom att till definitionen av sprit lägga att vätska som innehåller alkohol som uppkommit enbart genom jäsnings inte skulle anses som sprit uppnåddes en bättre överensstämmelse med EG:s spritdefinition och den allmänna uppfattningen om vad som är sprit. Därigenom

blev beredning av mäsik enligt den nya definitionen i sig inte otillåtet, avgörande blev om syftet var att framställa vin eller sprit.

Flera remissinstanser som yttrade sig över förslaget var kritiska; dock huvudsakligen med avseende på gränsdragningen gentemot teknisk sprit. Förslaget att införa fruktvin som ett nytt begrepp vann inte anklang. Tullverket ansåg, liksom Skatteverket, att det var viktigt att i möjligaste mån ha samma begrepp i alkohollagen och lagen om alkoholskatt.

I propositionen (prop. 2000/2001:97) uttalas att frågan krävde ytterligare överväganden och att regeringen skulle återkomma till detta vid senare tillfälle.

I ett senare rättsfall (NJA 2002 s. 123) har HD prövat frågan om ansvar för olovlig sprittillverkning i ett fall där förhållandena liknade dem i det ovan refererade hovrättsfallet och kom därvid till samma slutsats. Den åtalade frikändes från ansvar för olovlig sprittillverkning. Däremot dömdes han beträffande ett annat parti mäsik med låg koncentrationshalt av alkohol för förberedelse till sådant brott med hänsyn till de särskilda omständigheter som förelåg.

Härefter har man inom Socialdepartementet gjort vissa försök att med utgångspunkt från alkoholutredningens förslag förtydliga definitionerna av alkoholdrycker så att de bättre överensstämmer med EU-reglerna och skattelagstiftningen men utan att frångå de gällande beteckningarna sprit, spritdryck, vin, starköl och öl. De diskussioner som förts har emellertid inte lett till något resultat.

4.3 Överväganden

Utredningens förslag: Förutom redaktionella ändringar föreslås att begreppet vin reserveras för alkoholdryck som är framställd genom jäsning av druvor eller druvsaft. Vad som sägs om vin ska även gälla andra alkoholdrycker utom öl och starköl som innehåller högst 22 volymprocent alkohol. Drycker med högre alkoholhalt benämns spritdryck. Någon särskild bestämmelse om mäsik föreslås inte.

Den nuvarande alkohollagens definitioner av alkoholdrycker är i vissa avseenden mindre lyckade och avviker i onödigt hög grad från dem som används inom EG-rätten och i lagen om alkoholskatt. Det är önskvärt att viss anpassning sker, vilket i så fall måste göras genom en ändring av alkohollagen. Att åstadkomma en total samordning är emellertid knappast möjligt med hänsyn till lagarnas olika syften. Alkohollagen vänder sig delvis till helt andra intressenter än skattelagstiftningen och bör liksom all lagstiftning i möjligaste mån vara begriplig för dem som den riktar sig till. En hänvisning till KN-nummer är från denna synpunkt mindre lämplig. Däremot bör man kunna anpassa systematiken och definitionerna så att de språkligt stämmer bättre överens. Utredningen föreslår följande.

Definitionen av *sprit* omfattar även teknisk sprit och bibehålls, i avvaktan på att lagen (1961:81) om teknisk sprit eventuellt ses över.

Det i alkohollagen använda begreppet alkoholdryck återfinns inte i lagen om alkoholskatt. Det bör emellertid även i fortsättningen användas som en sammanfattande beteckning för drycker som har en alkoholhalt om mer än 2,25 volymprocent. Denna gräns är väl inarbetad och har betydelse för bl.a. reglerna om ölförsäljning. Andra drycker betecknas liksom hittills *lättdrycker*.

Alkoholdryckerna beskrivs därefter i samma ordningsföljd som i lagen om alkoholskatt, i möjligaste mån anpassat till definitionerna i denna lag.

Som *öl* betecknas, liksom hittills, en jäst odestillerad maldryck med en alkoholhalt som överstiger 2,25 volymprocent. Ett öl som innehåller högre alkoholhalt än 3,5 volymprocent benämns *starköl*. Begreppet starköl finns inte i lagen om alkoholskatt, men måste även i fortsättningen finnas med i alkohollagen eftersom det i flera hänseenden gäller, och även i fortsättningen bör gälla, olika regler för försäljning och servering beroende på ölets alkoholstyrka. Även gränsen 3,5 volymprocent är fast etablerad och bör behållas.

Beteckningen *vin* reserveras liksom i lagen om alkoholskatt, och i överensstämmelse med gängse språkbruk och allmän uppfattning, för alkoholdryck som är framställd genom jäsnings av druvor eller druvsaft.

Svårigheter uppstår när man ska karakterisera de andra drycker som enligt alkohollagen betecknas som vin, t.ex. andra jästa drycker som fruktviner av olika slag, cider och s.k. starkviner, där alkoholhalten uppgår till högst 22 volymprocent. Bortsett från det oegentliga i att kalla alla dessa drycker för vin uppstår det en

konstlad gränsdragning gentemot beteckningen spritdryck. Så t.ex. räknas glögg och vissa typer av alkoläsk som vin under förutsättning att alkoholen framställts genom jäsnings, medan alkoläsk, som inte faller under denna kategori, betecknas som spritdryck även vid en så låg volymprocent alkohol som 2,26.

Att införa nya beteckningar i alkohollagen, såsom de i lagen om alkoholskatt använda *andra jästa drycker än vin eller öl* och *mellan-klassprodukter* skulle förmodligen ge upphov till vissa tillämpnings-svårigheter och skulle ändå inte överensstämma med skattelagstiftningen. Detta skulle förutsätta en differentiering av volymprocenten, alternativt hänvisning till KN-nummer, vilket blev krångligt och inte skulle fylla någon funktion för alkohollagens tillämpning.

Den enklaste lösningen är låta de regler som gäller för vin omfatta alla alkoholdrycker utom öl och starköl upp till 22 volymprocent alkohol. Skillnaden i förhållande till nuläget skulle bli att vissa drycker, som t.ex. alkoläsk som innehåller sprit, men som har en lägre volymprocent alkohol än 22 procent, skulle följa samma regler som vin och inte som spritdryck. Detta har såvitt avser alkohollagen betydelse för tillståndsgivningen. I realiteten torde emellertid knappast några beaktansvärda risker i nykterhetshänseende uppkomma genom ett sådan ändring. De näringsställen där alkoläsk konsumeras har i allmänhet serveringstillstånd för spritdrycker. Utredningen har därför stannat för denna lösning. Öl som har tillsatts sprit kan definitionsmässigt inte betraktas som öl och kommer, om alkoholhalten uppgår till mer än 2,25 procent, att liksom alkoläsk följa reglerna för vin. Detta innebär att det inte kan säljas i den vanliga detaljhandeln.

Spritdryck definieras som en konsekvens av detta som alkoholdryck som innehåller mer än 22 volymprocent alkohol.

Begreppet *mäsk*, fyller ingen rimlig funktion med hänsyn till den rättspraxis som har fastslagits. I den mån mäsk påträffas får man bedöma från fall till fall beroende på omständigheterna om det ska betraktas som vintillverkning, vilket är tillåtet, eller sprittillverkning eller förberedelse till detta brott, vilket är straffbart.

5 Tillverkning av alkoholdrycker

5.1 Gällande regler

Tillverkning av sprit och spritdrycker får ske endast efter tillstånd av FHI (2 kap. 1 § och 7 kap. 3 §). Vin, starköl eller öl får inte tillverkas utan tillstånd om det inte gäller tillverkning i hemmet för eget behov (2 kap. 2 §). Tillståndet kan avse en eller flera av de nämnda dryckerna (7 kap. 2 §). För att tillstånd ska få meddelas ställs vissa krav på sökandens lämplighet i personligt och ekonomiskt hänseende. Tillståndet kan tidsbegränsas och förenas med villkor (7 kap. 1 §). Tillverkare av alkoholdrycker får förfoga över dessa för försäljning endast enligt lagen (2 kap. 4 §). För tillverkning av sprit gäller särskilda bestämmelser (2 kap. 5 §). Tillverkningstillståndet ska återkallas om det inte längre utnyttjas, om tillståndshavaren inte följer gällande regler eller villkor, eller om de förutsättningar som gällt för tillståndets meddelande inte längre föreligger (7 kap. 18 §). I stället för återkallelse kan tillståndshavaren meddelas varning om detta av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd (7 kap. 20 §).

5.2 Direktiven

I direktiven anges att utredningen ska överväga om sanktionssystemet kan utformas så att sanktioner föreskrivs i stegrande skala, exempelvis så att återkallelse kan ske endast efter ett visst antal varningar.

5.3 Överväganden

Utredningens förslag. Utredningen föreslår att varning ska vara ett förstahandsalternativ vid överträdelser av bestämmelser i lagen eller vad som annars gäller för tillståndet. I allvarliga fall måste dock återkallelse kunna ske utan föregående varning. I övrigt föreslås inte annat än redaktionella ändringar av gällande regler.

I likhet med vad som föreslås gälla beträffande serveringstillstånd (se avsnitt 11) finner utredningen att en återkallelse som regel bör föregås av varning för att tillståndshavaren ska få möjlighet att rätta till de förhållanden som skulle kunna leda till en återkallelse av tillståndet. Varning bör därför vara ett förstahandsalternativ när tillståndshavaren inte följer de bestämmelser som gäller för tillståndet enligt lagen eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen eller om de förutsättningar som gäller för meddelandet av tillståndet inte längre föreligger. Däremot finner utredningen inte skäl att beträffande tillverkningstillstånd, såsom vid serveringstillstånd, föreslå införandet av någon ytterligare påföljd (erinran), detta på grund av verksamheternas helt olika karaktär.

Om tillståndshavaren har fått en eller flera varningar och inte låtit sig rätta aktualiseras återkallelse. Vid bedömningen bör hänsyn tas till varningens eller varningarnas art och, om de är flera, den tid som har förflutit mellan dem.

I fall då varning inte ter sig tillräckligt ingripande, måste återkallelse alltjämt kunna ske utan föregående varning.

Utredningen föreslår inga ytterligare ändringar i sak vad gäller tillverkning av alkoholdrycker, men vill framhålla vikten av att man vid prövning av tillverkningstillstånd liksom beträffande serveringstillstånd i möjligaste mån underlättar för sökandena genom att tillhandahålla erforderliga blanketter och tydliga anvisningar. Detta ankommer på FHI.

6 Allmänna bestämmelser om försäljning och utlämnande av alkoholdrycker

6.1 Gällande regler

I 3 kap. AL finns allmänna regler om försäljning och utlämnande av alkoholdrycker. Förutom att det slås fast att alkoholdrycker inte får säljas utan stöd av lagen (1 §) handlar kapitlet främst om olika skyddsanordningar till förhindrande av missbruk, såsom att ordning och nykterhet ska råda på försäljningsställe (4 §), att drycker inte får säljas eller lämnas ut till den som är underårig eller påverkad av berusningsmedel samt förbud mot att i större omfattning tillhandagå annan med anskaffande av alkoholdrycker (8–9 §§). Vidare sägs att vid detaljhandel med och servering av alkoholdrycker ska lättdrycker finnas att tillgå i tillfredsställande urval och omfattning (6 §).

Vad särskilt gäller underåriga stadgas att vid detaljhandel får spritdryck, vin eller starköl inte säljas eller lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. För öl gäller en motsvarande åldersgräns om 18 år. Servering av alkoholdrycker får inte ske till den som är under 18 år. Den som lämnar ut alkoholdrycker ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått lagstadgad ålder (8 §). Det är vidare förbjudet att som ombud eller på därmed jämförligt sätt anskaffa alkoholdrycker till underårig. Det är också förbjudet att överlämna alkoholdryck som gåva eller lån till den som inte har fyllt 20 respektive 18 år. Från denna huvudregel gäller dock ett undantag, nämligen om någon bjuder på alkoholdryck på stället och detta inte med hänsyn till den bjudnes ålder och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarligt (9 §).

Förbuden i 8 och 9 §§ är straffbelagda i 10 kap. AL som olovlig dryckeshantering (7 §) respektive olovligt anskaffande av alkohol-

drycker (6 §). Försäljning av alkoholdrycker utan tillstånd eller rätt enligt lagen samt servering av alkoholdryck som anskaffats i strid mot denna är straffbart som olovlig försäljning (2 §).

Gärningarna ska vara straffria om de är att anse som ringa (8 §).

6.2 Tillhandahållande av lättdrycker

6.2.1 Bakgrund

IOGT-NTO har i skrivelse till Socialdepartementet den 21 september 2007, vilken har överlämnats till utredningen, påtalat att utbudet av alkoholfria alternativ på många restauranger och andra näringsställen är alltför begränsat i förhållande till FHI:s allmänna råd om hur lagen ska tolkas samt att tillsynsmyndigheterna sällan ingriper på annat sätt än genom påpekande när så är fallet. Man efterlyser en mera effektiv tillämpning av bestämmelsen och ifrågasätter om den inte borde, såvitt avser servering, föras in bland bestämmelserna om servering.

6.2.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Bestämmelsen om att lättdrycker ska finnas att tillgå i tillfredsställande urval och omfattning tas in i 7 kap. AL, som handlar om servering.

Den nuvarande bestämmelsen avser såväl detaljhandel som servering, men har ingen egentlig betydelse för servering. Systembolaget behöver knappast anvisningar i lagen för sitt produkturval och vad gäller ölförsäljning gäller särskilda bestämmelser som torde garantera att det även finns alkoholfria drycker att tillgå. Däremot förtjänar det framhållas att det på restauranger som serverar alkoholdrycker ska finnas ett utbud av lättdrycker som är tillfredsställande i förhållande till serveringstillståndet och de alkoholdrycker som tillhandahålls. Förutom mineralvatten och läskedrycker bör det sålunda alltid finnas lättöl samt på restauranger som har tillstånd att servera vin och spritdrycker även alkoholfria viner och alkoholfria drinkar. Bestämmelsen bör placeras bland serveringsreglerna och tillsynsmyndigheterna bör vara uppmärksamma på att den iakttas.

6.3 Förmedling av försäljning av starköl, vin och spritdrycker

6.3.1 Bakgrund

Den i AL 3 kap. 9 § intagna bestämmelsen om förbud mot att i större omfattning tillhandagå annan med anskaffande av alkoholdrycker fick den 1 juli 2008 ett tillägg av innebörd att detta inte skulle gälla vid bl.a. sådan införsel som avsågs i den samtidigt tillkomna bestämmelsen i 4 kap. 2 § andra stycket 7. Denna bestämmelse avser enskild persons rätt att för privat bruk från ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet föra in spritdrycker, vin och starköl till Sverige genom ombud eller annan oberoende mellanhand.

I propositionen till den ovannämnda lagstiftningen (prop. 2007/08:119, s. 38–40) sägs bl.a. att det ursprungliga förbudet mot tillhandagående med anskaffande av alkoholdrycker motiverats av en strävan att så långt möjligt begränsa enskilda vinstintressen i hanteringen av alkoholdrycker, men även av att det allmänna inte i större utsträckning än som av praktiska skäl kan anses påkallat velat avhända sig den möjlighet till kontroll som följer av att en köpare själv ombesörjer sina inköp (jfr NJA 1986 s. 27).

Vad gäller tolkningen av ordet tillhandagå sägs att det kan ifrågasättas om det endast tar sikte på ett tillhandagående i själva köpetransaktionen. När det gäller distansförsäljning (vilket enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt innebär att någon annan än den som är upplagshavare eller registrerad eller oregistrerad varumottagare förvärvar skattepliktig vara från annat EG-land och varan transporteras av säljaren eller någon annan för säljarens räkning) och varan transporteras av säljaren eller om någon på uppdrag av en enskild person inhandlar alkoholvaror för dennes räkning torde man direkt kunna tala om ett tillhandagående i själva köpetransaktionen. Men, sägs det vidare:

Orden anskaffa och tillhandagå kan dock sägas åsyfta ett vidare antal åtgärder för att någon ska komma i besittning av en sak såsom exempelvis att vara behjälplig med transport. Syftet med bestämmelsen måste också anses vara att träffa personer som agerar som mellanhand mellan säljare och köpare av alkoholdrycker med ett förbud i aktuellt avseende, låt vara att bestämmelsens motsvarighet i äldre lagstiftning såg annorlunda ut ifråga om bl.a. regler för försäljning. – Vid sådan införsel som nu är aktuell genom yrkesmässig befordran eller annan

oberoende mellanhand, kan sådana personer som därvid agerar som mellanhand, mot bakgrund av det anförda, sägas tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker. Det aktuella förbudet bör därför inte vara tillämpligt vid sådan införsel som – till följd av EG-domstolens domar – föreslås bli tillåten genom detta lagstiftningsärende.

Lagrummet har, i den utformning det fått genom den senaste lagstiftningen, gett upphov till vissa tolkningssvårigheter.

Sedan en tid tillbaka har på marknaden lanserats och planerats kommersiella verksamheter med syfte att till privatpersoner sälja viner som man är agent för eller annars har kommersiellt intresse av. Så t.ex. förekommer det att e-handelsföretag som saluför matvaror på sin hemsida även tar emot beställningar av alkoholdrycker och vidarebefordrar dessa beställningar till ett utländskt företag som har sitt lager i ett land inom området för det europeiska ekonomiska samarbetet. E-handelsföretaget ombesörjer transport, betalning, reklamationer m.m. De flesta momenten i försäljningen hanteras sålunda i Sverige. Ett annat företag, en vinimportör, som tidigare och alltjämt levererar varor till Systembolaget, har via en vinklubb i allt större omfattning börja sälja direkt till konsumenter i Sverige från ett lager som är placerat utomlands. Ett annat företag har enligt ett s.k. investeringsmemorandum planerat att sätta upp ett nät av butiker, i vilka man får information och rådgivning om alkoholprodukter för införsel samt möjlighet att i butiker beställa dem via Internet för senare avhämtning i butiken, alternativt hemkörning. Även andra typer av försäljningsförmedling lär förekomma, såsom reklam i butiker som säljer andra varor med möjlighet att göra beställning i butiken. Det lär också förekomma att det säljs varor direkt från lager i Sverige.

6.3.2 Överväganden

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att det i den allmänna bestämmelsen om olovligt anskaffande av alkoholdrycker införs ett förbud mot kommersiell förmedling av försäljning av starköl, vin och spritdrycker genom införsel enligt 4 kap. 6 § andra stycket 7 med undantag för transporter som sker genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand.

De i föregående avsnitt beskrivna försäljningsmetoderna har väckt uppseende och mött stark kritik från olika håll, främst från företrädare för nykterhetsorganisationerna och Systembolaget, men även av politiker och allmänhet. Det har framställts krav på att dylika verksamheter ska förbjudas. I propositionen 2007/08:119 (s. 35) sägs också att vissa frågor, t.ex. allmänna försäljningsregler i alkohollagen och i bestämmelserna om detaljhandel, kan behöva övervägas ytterligare.

Till en början kan konstateras att vissa av de befintliga eller föreslagna försäljningsmetoderna är otillåtna redan enligt gällande lag. Sålunda är det förbjudet att upprätta lager i Sverige och sälja därifrån direkt till kunderna. Vidare är det förbjudet att förvara alkoholdrycker i en butiklokal där de inte får säljas. En del försäljningsmetoder torde också strida mot marknadsföringsreglerna.

Vid en bedömning i övrigt är utgångspunkten att Systembolaget har monopol på detaljhandelsförsäljning och, såsom framhålls i avsnitt 8 om detaljhandel, ska detta inte ifrågasättas. På grund av EG-domstolens domar i målen C-170/04 och C-186/05 har införsel för eget och familjens personliga bruk genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand blivit tillåtet. Denna rätt ska heller inte inskränkas. Fråga är emellertid vad den innebär.

Av lagens ordalydelse framgår endast att den enskilde har rätt att under vissa förutsättningar föra in varor till Sverige genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand. Av förarbetena till den nuvarande lydelsen av 3 kap. 9 § (3 kap. 8 § i förslaget) framgår att man, då man från förbudet mot tillhandagående av anskaffande av alkoholdrycker undantog s.k. privatinförsel, syftat på transporter. Lagrummet kan emellertid enligt sin ordalydelse tolkas så att undantaget också omfattar andra tjänster, såsom att man ber annan person att för ens räkning i utlandet köpa in varorna eller i Sverige hjälper till att beställa dem, t.ex. via Internet.

De kommersiella aktiviteter som det nu är frågan om har uppenbarligen inte förutsetts av lagstiftaren.

Vad som nu har aktualiserats är inte ett förbud som riktar sig mot den enskilde som köpare utan huruvida man ska förbjuda andra aktörer att bedriva förmedlingsverksamhet.

Det generella förbudet mot att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker har bl.a. till syfte att motverka vinstintresse. Utmärkande för de förmedlare som kritiken nu

riktar sig emot är att de genom att vara anställda av ett företag eller uppbära provision för de varor de tar upp beställning för eller på annat sätt, bedriver en vinstgivande verksamhet. Men det kan också handla om att man genom sin förmedling av alkoholdrycker har bättre framgång med att sälja andra varor eller skaffar sig goodwill.

Det är uppenbart att vissa varianter, till exempel uppsättande av särskilda butiker, står detaljhandeln nära och i längden, om dessa verksamheter tillåts fortsätta, kan få en sådan omfattning att de utgör ett reellt hot mot detaljhandelmonopolets existens. Som framhålls i kapitel 8 är detta monopol en av hörnstenarna i den restriktiva alkoholpolitiken och bör försvaras. Utredningen finner därför att kommersiell förmedling av försäljning av alkoholdrycker till privatpersoner som sker genom införsel bör förbjudas. Förbudet kan självfallet inte omfatta transporter. Att det handlar om förmedling som sker i Sverige ligger i sakens natur.

Systembolagets skyldighet att anskaffa alkoholvaror som inte finns i lager berörs inte (jfr förslagets 5 kap. 4 §).

Överträdelse av förbudet bör bestraffas som olovligt anskaffande av alkoholdrycker enligt vad som i övrigt gäller för paragrafen.

6.4 Ungdomars åtkomst till alkoholdrycker

6.4.1 Direktiv

I direktiven tas upp två frågor som rör ungdomars åtkomst till alkoholdrycker, nämligen dels ålderskontrollen vid försäljning av s.k. folköl och dels förbudet mot att bjuda unga på alkohol.

I förstnämnda hänseende sägs att utredaren ska analysera och utreda frågan om förutsättningarna för att bedriva detaljhandel med folköl samt överväga om det bör införas tillståndsplikt för sådan försäljning med åtföljande sanktionsmöjligheter.

Vad gäller bjudförbudet ska utredaren kartlägga hur bestämmelsen i alkohollagen tillämpas samt undersöka behovet av att utvidga förbudet ytterligare. Det ska dock, sägs det, även i fortsättningen vara tillåtet att bjuda underåriga på enstaka glas under kontrollerade former.

6.4.2 Bakgrund

Att skydda barn och ungdom mot alkoholens skadeverkningar har sedan länge varit ett av alkoholpolitikens främsta syften. De nuvarande bestämmelserna om förbud mot anskaffande och servering av alkoholdrycker till underåriga tillkom vid alkoholagens införande 1995 och motsvarade i stort sett vad som redan gällde tidigare.

Det i 3 kap. 8 § uppställda förbudet mot försäljning av alkoholdrycker till underårig fanns sålunda redan före den nuvarande lagens tillkomst. Kontrollskyldigheten markerades ytterligare genom formuleringen i fjärde stycket. I motiven (prop. 1994/95:89, s. 90) sägs att legitimation ska begäras om det föreligger tveksamhet om en kunds ålder och att försäljning ska vägras om legitimation inte lämnas. Det framhålls att det är angeläget att bestämmelsen tillämpas fullt ut även vid handel med och servering av öl.

9 § tar sikte på s.k. langning. Även denna bestämmelse hade sin motsvarighet i tidigare lag. Paragrafen omfattar dels det typiska fallet av langning, dvs. att någon som ombud anskaffar alkoholdryck till en person – bl.a. underårig – som inte är berättigad att själv köpa sådan dryck och dels transaktioner, gåvor eller lån, som frånsatt avsaknaden av vederlag kommer försäljningen nära. I förarbetena framhölls att stadgandet inte innehöll förbud mot att bjuda på alkohol, men att ett överlämnande för senare förtäring var i princip otillåtet. Vidare sägs

bestämmelsen utgör inte hinder för en förälder att vid något tillfälle bjuda sitt underåriga barn på en alkoholdryck. Även i andra situationer bör det vara tillåtet att bjuda unga av en alkoholdryck. Det är dock förenat med svårigheter att i lagtexten exakt avgränsa området för en straffsanktionerad regel som förbjuder tillhandahållande genom gåva eller lån men som gör det tillåtet att bjuda av drycken – gränsdragningssvårigheter torde dock i praktiken kunna undvikas genom att ringa fall av brott mot regeln gjorts straffria – (prop. 1994/95:89, s. 91).

Genom ett tillägg till lagtexten, som gäller sedan den 1 juli 2001, gäller numera förbud mot att bjuda den som inte har fyllt 20 år på spritdrycker, vin eller starköl eller den som inte har fyllt 18 år på öl om det med hänsyn till den bjudnes ålder eller omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarligt. Skälen till tillägget var att 9 § ansågs ha fått en olycklig formulering och, framhöll man, det var självklart inte meningen att förbudet mot att utlämna alkohol

skulle kunna kringgås genom att ungdomar i stället bjöds på stora mängder alkohol ”för förtäring på stället”. Man konstaterade emellertid att ett totalförbud skulle föra för långt och t.ex. kunna medföra förbud mot att servera nattvardsvin till unga, att bjuda unga deltagare på champagne vid en bröllopsfest och att låta sina barn ens i de övre tonåren få smaka på ett glas vin till maten. Vad som skulle anses uppenbart oförsvarligt fick överlämnas till rättstillämpningen att bedöma, men den unge får, sägs det, naturligtvis inte bjudas på sådana mängder att han eller hon riskerar att skadas, utnyttjas eller annars fara illa. Som exempel på uppenbart oförsvarligt bjudande angavs att låta ungdomar delta i spritfester eller liknande, liksom ofta återkommande bjudande av alkohol. Någon exakt mängd ville man dock inte ange; detta måste vara beroende av den unges ålder och mognad, den aktuella situationen och hur han eller hon reagerar på alkohol. Vissa förfaranden, sägs också, bör kunna medföra fängelsestraff, t.ex. om någon medvetet inriktar sig på att locka ungdomar att dricka sig berusade (prop. 2000/01:97, s. 72).

Frågan om förbud att bjuda unga på alkohol har även tagits upp i riksdagen vid behandlingen av en nationell alkoholhandlingsplan (prop. 2005/06:30). I socialutskottets betänkande med anledning härav anförde ett antal reservanter att det i princip inte borde vara tillåtet att bjuda underåriga på alkohol, utöver något enstaka glas under mycket kontrollerade former (bet. 2005/06:SoU12, res 26).

6.4.3 Kartläggning av ungdomars alkoholvanor

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, CAN, genomför årligen en undersökning av skolelevers drogvanor. Sedan 1971 har undersökningarna gjorts på riksrepresentativa urval i årskurs 9 och sedan 2004 även på gymnasiets årskurs 2, dvs. ungdomar vilka som regel är 15 respektive 17 år. I 2007 års undersökning (*Skolelevers drogvanor 2007*), som genomfördes som anonyma grupp-enkäter i klassrummen deltog 5 127 elever från årskurs 9 och 4 383 elever från gymnasieklass 2. Av denna undersökning framgår bl.a. följande.

I årskurs 9 uppgav 61 procent av pojkarna och 67 procent av flickorna att de drack alkoholdrycker. Blanddryck (starkcider och alkoholäsk med högre volymprocent än 3,5) var den i särklass vanligaste drycken, 53 procent av pojkarna och 66 procent av flickorna

uppgav att de druckit sådan. 47 procent av pojkarna och 57 procent av flickorna hade druckit sprit. 12 respektive 15 procent uppgav att de någon gång druckit s.k. hembränt, 26 respektive 30 procent att de hade druckit smuggelsprit. Den beräknade genomsnittliga totala årskonsumtionen av ren alkohol uppgick för pojkarna till 30 dl och för flickorna till 22 dl. Folköl, som tidigare var en populär dryck, har de senaste åren stått för en mindre del av den totala konsumtionen.

Vid en jämförelse med tidigare år framgår att det under 1970-talet var fler elever i årskurs 9 som var alkoholkonsumenter än under åren därefter. Antalet nådde sin lägsta nivå under slutet av 1980-talet, varefter den ökade något. Sedan år 2000 har trenden varit tydligt neråtgående; antalet konsumenter har minskat med 20 procent bland pojkarna och 10 procent bland flickorna.

Det är uppenbart att de betydande mängder alkohol som konsumeras av ungdomar som är 15 år och yngre inte har åtkommit på lagligt sätt, även om man bortser från hembränt och smuggelsprit. Detta framgår också av svaren på frågeformulären. Det är ytterst ovanligt att man inköpt alkoholdrycken själv, vilket tyder på att kontrollen i detaljhandeln fungerar för dessa ålderskategorier. I särklass vanligast – och det gäller alla former av alkoholdrycker – är att man får tag i dem via kamrater eller kamraters syskon. Detta gällde i omkring 30 procent av fallen för starköl, starkcider och alkoläsk och av 20–30 procent för sprit. För vin var siffran lägre, 6 procent för pojkar och 10 för flickor. Andra sätt att komma över alkohol är genom föräldrar med lov och, mindre vanligt, genom annan vuxen som bjuder. Detta gällde beträffande folköl för 11 procent av pojkarna och 9 procent av flickorna. För starköl, starkcider och alkoläsk var motsvarande siffror 15, respektive 18 procent, för vin 8 respektive 14 procent och för sprit 8 procent för båda könen. Att annan vuxen köper ut är ovanligt beträffande folköl, men förekommer annars i 10–15 procent av fallen – beträffande båda könen vanligast starköl och sprit. Vidare förekommer det att man får tillgång till alkohol genom föräldrar utan lov, och på en del andra mindre vanliga sätt.

I gymnasiets årskurs 2 har alkoholvanorna avancerat. Detta är i och för sig förväntat redan genom att gruppen är två år äldre. De är också nära den gräns, 18 år, då det är tillåtet att köpa folköl och att bli serverad även andra alkoholdrycker på näringsställen med serveringstillstånd. Somliga elever har också fyllt 18 år. 83 procent av pojkarna och 85 procent av flickorna uppgav att de drack

alkohol. Även i denna ålderskategori var blanddryck en populär dryck, men 75 procent av pojkarna och 81 procent av flickorna uppgav att de drack sprit. Särskilt bland pojkarna var också starkölskonsumtionen hög, 72 procent uppgav att de drack sådan. 19 procent av pojkarna och 17 procent av flickorna uppgav att de någon gång under de senaste 12 månaderna hade druckit hembränd sprit och 49 respektive 41 procent att de någon gång under denna period druckit smuggelsprit.

Den beräknade genomsnittliga totala årskonsumtionen mätt i dl ren alkohol uppgick för pojkarna till 76 dl och för flickorna till 42 dl. Som en jämförelse kan nämnas att genomsnittskonsumtionen per innevånare 15 år och äldre är cirka 100 dl. 80 procent av pojkarna och 79 procent av flickorna hade någon gång känt sig berusade, de flesta första gången då de var 15 år. Nästan ingen hade köpt alkohol på Systembolaget. 7 procent hade själva inhandlat folköl. Även i denna grupp fick man vanligen tag i alkohol genom kamrater eller syskon till kamrater. Detta gällde beträffande folköl för 17 procent av pojkarna och 14 procent av flickorna, beträffande starköl, starkcider och alkoläsk för 40 procent av pojkarna och 27 procent av flickorna, beträffande vin för 13 procent av pojkarna och 27 procent av flickorna samt för sprit av 38 procent av pojkarna och 42 procent av flickorna. Näst vanligast var att man fick dryckerna av föräldrar med lov. Här var siffrorna 10, respektive 8 procent för folköl, 21 respektive 27 procent för starköl m.m., 11 respektive 23 procent för vin och 10 procent beträffande båda könen för sprit. Att annan vuxen köper ut var tämligen vanligt. Att man blivit bjuden av annan vuxen var också vanligare i denna grupp än bland årsklass 9, omkring 10 procent uppgav att de blivit bjudna på starköl, vin eller sprit av annan än förälder.

Undersökningarna har också försökt kartlägga vilka problem – individuella problem, relationsproblem, sexuella problem och brottsrelaterade problem – som uppstår hos ungdomar som dricker alkohol. Av de lämnade uppgifterna framgår att vanligast är att man förstör saker, kläder eller annat och/eller tappar pengar eller andra värdesaker. 10 procent av niondeklassarna uppgav att de råkat ut för olycka eller skadats och 5 procent att deras prestationer i skolan eller på arbetet försämrats p.g.a. alkohol. För gymnasieeleverna var motsvarande siffror 20 respektive 10 procent. Det vanligaste relationsproblemet till följd av alkoholförtäring för båda grupperna var gräl i någon form, vanligen med föräldrar. Vad angår det sexuella området uppgav omkring 7 procent av niorna och

drygt 15 procent av gymnasisterna att alkoholkonsumtionen hade lett till oönskat sex. Drygt 25 procent av gymnasisterna uppgav att de haft oskyddat sex som en följd av alkoholförtäring. Det var inga större variationer mellan pojkar och flickor. Brottsrelaterade problem bestod oftast av bråk eller slagsmål. Av niorna hade detta förekommit bland 13 procent av pojkarna och 8 procent av flickorna. För gymnasieeleverna var siffrorna 28 respektive 14 procent.

Under åren 2005–2006 gjorde man i Kronobergs län en stor satsning mot alkoholbrottslighet riktad mot ungdomar, den s.k. Kronobergsmodellen. Denna modell, som gick ut på noll-tolerans, har sedan börjat tillämpas även i andra områden.

Bakgrunden var följande. Det var i Växjö kommun många problem med misshandel, skadegörelse och andra brott där berusade ungdomar var inblandade. En kartläggning visade att tillgängligheten till alkohol bland ungdomar var mycket god. Vidare fann man att många föräldrar var ovetande om att deras barn köpte alkohol från langare eller att de drack alkohol över huvud taget samt att kunskapsbrist hos poliserna ledde till tveksamhet om hur man skulle agera. I samverkan med åklagare, media, fritidsassistenter, skattemyndigheter, fastighetsbolag m.m. lyckades man gripa flera storlangare och få dem lagförda. Man tog kontakt med föräldrar när barn och ungdomar påträffades berusade och de föräldrar som inte kom för att hämta sina barn anmäldes till socialtjänsten. Föräldrar och syskon som köpt ut alkohol till underåriga polisanmäldes och dömdes till kraftiga bötesstraff. Effekterna av satsningen var mycket goda. Antalet brottsanmälningar för alkoholbrott ökade dramatiskt, 1000-tals liter alkoholdrycker beslagtogs och förverkades, antalet skadegörelse- och misshandelsbrott minskade och stämningen i staden under helger och större ungdomstillställningar blev mycket lugnare.

6.4.4 Överväganden och förslag

Utredningen föreslår: Formuleringen av den s.k. bjudregeln förtydligas och skärps så att det framgår att huvudregeln är att det inte är tillåtet att bjuda ungdomar på alkohol, men att det undantagsvis kan vara tillåtet, nämligen om förtäringen sker på platsen och i kontrollerade former samt det med hänsyn till den unges ålder och utveckling och omständigheterna i övrigt står klart att det inte kan vara till skada för honom eller henne.

Att alkoholkonsumtion är skadligt för barn och också för ungdomar i annat än obetydliga mängder är ett faktum som ingen på allvar kan ifrågasätta. Det gäller såväl risken för fysiska skador som de sociala konsekvenser ett bruk av alkohol kan få för unga människor som inte på samma sätt som vuxna kan förväntas ha utvecklat sina kontrollmekanismer. De av CAN framtagna siffrorna visar att såväl den genomsnittliga alkoholkonsumtionen som antalet konsumenter bland ungdomar under 18 år är oroväckande. Det sistnämnda gäller särskilt i de yngre åldrarna, även med hänsyn tagen till att gränsen för att betraktas som konsument i undersökningarna satts lågt. En förbättring tycks visserligen ha skett under senare år beträffande de yngsta, men förhållandena är alltfjämt oacceptabla.

Vad först gäller åldersgränserna för försäljning respektive servering är dessa väl kända och förankrade bland detaljhandlare och näringsställen. Visserligen kan man tycka att det är inkonsekvent att den som uppnått myndig ålder, dvs. 18, men inte 20 år (myndighetsåldern 1969–74), får beställa alkoholvaror på restaurang, men inte inhandla sådana varor på Systembolaget. Skillnaden motiveras främst med att ett drickande på restaurang förutsätts ske under kontrollerade former, medan inköp på Systembolaget kan ske i obegränsad omfattning. I nykterhetsorganisationerna har röster höjts för att åldersgränsen för servering av starköl, vin och spritdryck liksom för inköp skulle vara 20 år. Enligt utredningens mening skulle detta inte vara realistiskt med tanke på att många ungdomar mellan 18 och 20 år har lämnat skolan och kommit ut i förvärvslivet, börjat på universitet etc. Sannolikt skulle en sådan höjning av åldersgränsen kraftigt öka konsumtionen av olagligt åtkommen alkohol. Den nuvarande åldersgränsen, 18 år, för inköp och servering av folköl är likaledes

väl inarbetad och det förekommer veterligen inte så ofta att ungdomar över 18 år dricker sig berusade på folköl.

Straffsatsen i 10 kap. 7 § för olovlig dryckeshantering – böter eller fängelse sex månader – verkar väl avvägd med hänsyn till att den avser endast fall där den som säljer eller serverar alkoholen har laglig rätt till detta.

Den som säljer smuggelsprit eller sprit som införts t. ex. som resande eller inköpts på Systembolaget för vidareförsäljning döms enligt 10 kap. 2–3 §§ för olovlig försäljning, ett brott som då det riktar sig mot ungdomar normalt betraktas som grovt och leder till fängelse. Så t.ex. dömdes en person som sålt alkoholdrycker vid sex tillfällen till sammanlagt 11 ungdomar 2007 av Stockholms tingsrätt till fängelse 10 månader för grov olovlig försäljning och olaga innehav (mål nr B 18829-07). I domen framhölls särskilt att alkoholen sålts till ungdomar i 15–16-årsåldrarna. Straffskalan för grovt brott, 6 månader – sex år, får anses vara tillräcklig. Tillgången på s.k. svartsprit för ungdomar är, vilket framgår av CAN:s undersökning, f.n. synnerligen god; förutom smuggling på vanligt sätt införs som en följd av de generösa s.k. indikativa nivåerna (se avsnitt 7.2.3) stora mängder alkohol som laglig under påståendet att det är för privat bruk och säljs sedan vidare, inte minst till ungdomar. Förutom information till föräldrar och andra ansvariga vuxna krävs det ökade polisinsatser samt effektiv tull- och skattekontroll för att komma tillrätta med detta.

Vad därefter gäller inköp genom ombud, lån och gåvor av alkoholdrycker till ungdomar, är det givet att åldersgränserna för mottagaren ska vara densamma som vid direktförsäljning. Straffsatserna för att på detta sätt förmedla alkohol, vilka återfinns i 10 kap. 6 §, är liksom vid olaga försäljning högre än vid olovlig dryckeshantering, böter – fängelse två år, i grova fall fyra år. Samhällets kontrollmöjligheter är här dåliga, då denna typ av verksamhet oftast sker utan möjlighet till insyn av ansvariga vuxna eller polis, t.ex. genom förmedling av kamrater och kamraters syskon, vilket tycks vara det vanligaste fallet. Men det förekommer ju också att vuxna tillhandahåller denna typ av tjänster; ibland i större omfattning och med dunkla motiv. Den vida straffskalan ger utrymme för att ta hänsyn både till mängden alkohol, den unges ålder och langarens motiv. Det förekommer erfarenhetsmässigt också tämligen ofta att föräldrar handlar alkoholdrycker på uppdrag av framför allt äldre tonåringar. Det är inte troligt att alla föräldrar har klart för sig eller inser meningen med ett förbud mot

att förse sina ungdomar under 20 år med mindre mängd vin att ta med på fest, medan det är tillåtet att bjuda på alkohol ”på stället”, dvs. i allmänhet i hemmet och, om den unge fyllt 18 år, för denne att själv beställa in alkohol på restaurang. Lagen ger också utrymme för att bedöma en gärning som ringa och straffri (så t.ex. ansåg tingsrätten i Uppsala i en dom i november 2008 att det var att betrakta som ringa brott då en far gett sin drygt 18-årige son några flaskor cider att ta med sig till en studentfest för egen konsumtion). Reglerna i sig är emellertid tydliga och problemen ligger snarast i att inte alla känner till dem samt att risken för anmälan är liten. Här krävs mera information och insatser från samhällets sida. Kronobergsprojektet visar att sådana insatser ger effekt.

Tolkningsproblem uppkommer däremot vid tillämpning av 3 kap. 9 § tredje stycket enligt vilket det är tillåtet att bjuda även den som inte har fyllt 20 år på alkohol och den som är under 18 år på öl för förtäring ”på stället” om detta inte med hänsyn till omständigheterna är oförsvarligt. Förbudet i 9 § vore förvisso tydligare om detta undantag inte fanns, eller om man satte gränsen vid 18 år som vid servering. Så långt har man emellertid tidigare inte velat sträcka sig. I utredningens direktiv sägs också att det alltså ska vara tillåtet att bjuda underåriga på enstaka glas alkohol under kontrollerade former. Någonting annat skulle sannolikt betraktas som ett alltför långt gående ingrepp i den personliga friheten.

Utgångspunkten för bedömningen av vad som ska vara tillåtet måste vara att alkohol som bjuds inte får medföra skada eller risk för skada. De i tidigare förarbetena angivna exemplen – intagande av nattvardsvin eller ett glas champagne vid en bröllopfest – torde vara enstaka företeelser som knappast är ägnade att utsätta några ungdomar för fara. Inte heller finns det skäl att tro att det i allmänhet skulle vara skadligt att en ungdom i de övre tonåren får ett glas vin till familjens söndagsmiddag eller vid högtidliga tillfällen. Att bjuda ungdomar under 18 år på starksprit får däremot anses vara direkt olämpligt och riskabelt, liksom att över huvud taget bjuda barn i de lägre tonåren på alkohol. Det finns också anledning att se upp så att inte ungdomar tillägnar sig de mera kontinentala dryckesvanor, med vindrickande även till vardags, som spritt sig till de svenska hushållen.

Av CAN:s undersökningar framgår att det är tämligen ovanligt att föräldrar till barn i grundskolan skaffar eller bjuder på alkoholdryck (någon uppdelning av om alkoholen överlämnats till

den unge eller bjudits på ”på stället” har inte gjorts beträffande föräldrar) eller att annan vuxen bjuder barn i nionde årskursen på vin eller sprit. Beträffande andra alkoholdrycker var det något vanligare. Som förväntat är situationen helt annorlunda beträffande de äldre ungdomarna. Av gymnasisterna hade 23 procent av flickorna och 10 procent av pojkarna druckit vin med föräldrarnas tillstånd, beträffande sprit var siffrorna omkring 10 procent för båda könen. Beträffande annan vuxen som bjudit på sprit var siffrorna förhållandevis låga; dock uppgav 9 procent av flickorna att de hade blivit bjudna på vin av annan vuxen är förälder.

Även om det är betydligt vanligare att ungdomar får tillgång till alkoholdrycker på andra sätt än genom att bli bjudna bör ”bjudregeln” stramas upp, inte minst av pedagogiska skäl. Den nuvarande lagens hänvisning till den unges ålder och omständigheterna i övrigt är i och för sig lämplig. Det är knappast rimligt att använda samma måttstock för alla ungdomar oberoende av åldern och av situationen. Det bör finnas större frihet att bjuda på alkohol när det gäller ungdomar mellan 18 och 20 år – vilka f.ö. själva kan beställa alkoholdrycker på restaurang – än dem som är yngre. Men även situationen – omständigheterna under vilka förtäringen sker – är av betydelse. Det är således en viss skillnad om förtäringen sker i hemmet och under föräldrarnas uppsyn eller om den sker utanför hemmet och den som bjuder inte är vårdnadshavare eller annan ansvarig person. Framför allt gäller det att motverka att alkohol används i syfte att utnyttja den unges brist på erfarenhet och mognad t.ex. för sexuella ändamål. Utredningen vill därför föreslå att den nuvarande regeln omformuleras som ett undantag från huvudregeln om förbud på så sätt att förtäring på platsen kan tillåtas om det sker i kontrollerade former och det med hänsyn till den unges ålder och utveckling samt omständigheterna i övrigt står klart att det inte kan vara till skada för honom eller henne.

Med kontrollerade former avses att förtäringen bör ske i närvaro av någon ansvarsställande vuxen. Det bör slutligen understrykas att åldersgränsen, 18 år för servering på restaurang gäller även om förälder eller annan medföljer och vill bjuda någon som inte har uppnått denna ålder på alkoholdryck.

Även när det gäller bjudregeln krävs informationsinsatser.

Ålderskontroll vid ölförsäljning behandlas i kapitel 9.

7 Partihandel och införsel

7.1 Partihandel med starköl, vin och spritdrycker

7.1.1 Gällande rätt

Partihandel med starköl, vin eller spritdrycker får – utom i vissa fall av detaljhandelsbolaget och innehavare av serveringstillstånd – enligt 4 kap. 1 § alkohollagen (AL) bedrivas endast av den som har godkänts som upplagshavare eller registrerad varumottagare för sådana varor enligt 9 eller 12 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt (LAS). Endast den som på detta sätt har godkänts, samt i vissa fall detaljhandelsbolaget, har rätt att för kommersiella ändamål föra in de nämnda dryckerna till landet. Där sägs också att endast partihandlaren får förpacka om eller buteljera varorna. (4 kap. 2 § första stycket)

Enligt 9 § LAS får som upplagshavare godkännas den som

1. i Sverige avser att yrkesmässigt tillverka eller bearbeta skattepliktiga varor,
2. avser att för yrkesmässig försäljning till näringsidkare ta emot skattepliktiga varor från ett annat EG-land eller från en annan upplagshavare i Sverige,
3. avser att för yrkesmässig försäljning till näringsidkare inom EG importera skattepliktiga varor från tredje land,
4. avser att yrkesmässigt i större omfattning lagra skattepliktiga varor, eller
5. avser att bedriva verksamhet i exportbutik enligt lagen (1999:445) om exportbutiker.

Vidare krävs enligt lagrummets andra stycke att upplagshavaren disponerar över ett utrymme som kan godkännas som skatteupplag och att han med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig som upplagshavare. Upplags-

havares tillverkning, bearbetning och lagring av skattepliktiga varor ska äga rum i godkänt skatteupplag.

Godkännandet får återkallas om förutsättningarna för godkännande inte längre finns eller om ställd säkerhet inte längre är godtagbar. (11 § LAS)

Den som yrkesmässigt tar emot skattepliktiga varor från en godkänd upplagshavare i ett annat EG-land eller som yrkesmässigt från tredje land importerar skattepliktiga varor och som inte själv är godkänd som upplagshavare, kan hos beskattningsmyndigheten ansöka om registrering som varumottagare. Registrering får meddelas den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig som registrerad varumottagare. Registrerad varumottagare ska ställa säkerhet för betalning av skatten på de varor som han tar emot. Säkerheten ska uppgå till ett belopp som motsvarar tio procent av den beräknade årliga skatten på varorna. Ställd säkerhet får tas i anspråk om skatten inte betalas i rätt tid. Bestämmelserna om återkallelse i 11 § tillämpas även på registrerad varumottagare. (12 § LAS)

Bestämmelser om skatteupplag finns, förutom i 9 § andra stycket LAS, även i föreskrifter om godkännande av dessa i Riksskatteverkets föreskrifter (RSFS 1996:18). Med skatteupplag avses en plats där en godkänd upplagshavare har givits rätt att tillverka, bearbeta, lagra, ta emot och avsända skattepliktiga varor under suspension. Enligt RSFS 1996:18 får godkännande av skatteupplag meddelas för visst utrymme, t.ex. tillverkningslokal, lagerlokal, byggnad eller anläggning. Frågan om godkännande av skatteupplag prövas av Skatteverket (SKV) efter särskild ansökan. Upplagshavaren bär skatteansvaret för samtliga varor i för honom godkänt skatteupplag, oavsett om denne har äganderätt till dem eller inte (prop. 2000/01:118, s. 65 ff. och SKV:s *Handledning för punktskatter 2007*, s. 65 f.)

Den som har rätt att bedriva partihandel får sälja varorna till detaljhandelsbolaget, till annan som har rätt att bedriva partihandel med motsvarande varor och till den som har serveringstillstånd, utom tillfälligt sådant för slutet sällskap, för sådana varor. Endast partihandlare har rätt att omförpacka och ombuteljera varorna. (4 kap. 5 § AL)

Skatteverket utövar tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna i 4 kap. 5 § AL. (8 kap. 1 a § AL)

7.1.2 Direktiv

I direktiven anges att partihandelsbegreppet i alkohollagen har gett upphov till svårigheter i rättstillämpningen.

7.1.3 Bakgrund

Partihandel eller grosshandel betyder, enligt vanligt språkbruk och definition i lexikon, mellanled från producent till konsument, dvs. försäljning som inte riktar sig till konsument. Till den traditionella grosshandelns viktigaste uppgifter hör inköp av varor, sammanställning av ett sortiment, transport, lagring, finansiering och marknadsföring.

När det tidigare partihandelsmonopolet som innehades av AB Vin & Spritcentralen avvecklades i samband med tillkomsten av den nuvarande alkohollagen ersattes det med ett regelverk av innebörd att partihandel med spritdrycker, vin och starköl fick bedrivas endast av den som fått tillstånd till detta. Tillstånd meddelades av den samtidigt inrättade Alkoholinspektionen efter prövning av sökandens allmänna lämplighet. Vidare infördes bestämmelser om till vem partihandlaren fick sälja sina varor. I motiven gavs också anvisningar om krav som kan ställas på förvaringslokaler m.m.

Enligt den tidigare regleringen kontrollerades partihandeln och den yrkesmässiga införseln av spritdrycker, vin och starköl förutom av Alkoholinspektionen, även av Tullverket och skattemyndigheten. De olika kontrollsystemen hade i grunden olika syften och mål, men kunde i viss mån samverka och förstärka varandra.

De tidigare reglerna innebar bl.a. att restauranger inte fick föra in alkoholdrycker utan att ha både ett serveringstillstånd och ett tillverknings- eller partihandelstillstånd, (prop. 1998/99:134, s. 90).

Europeiska kommissionen erinrade i en formell underrättelse till regeringen den 5 maj 1998 bl.a. om att dessa villkor som innebar dubbla tillstånd och därmed skyldighet att erlagga dubbla avgifter och administrativa kostnader utgjorde åtgärder vilkas verkan motsvarar kvantitativa importrestriktioner i den mening som avses i artikel 30 (numera artikel 28) och följande i EG-fördraget. Åtgärderna kunde enligt kommissionen inte betraktas som nödvändiga och proportionella (prop. 1998/99:134, s. 81).

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2000 avskaffades de särskilda partihandelstillstånden och ersattes med den nu gällande regeln, enligt vilken partihandel får bedrivas endast av den som av Skatteverket är godkänd som upplagshavare enligt 9 § eller registrerats som varumottagare enligt 12 § LAS. I motiven (prop. 1998/99:134) framhölls att det redan då för att bedriva partihandel, förutom tillstånd av inspektionen, i princip krävdes godkännande av skattemyndigheten enligt reglerna i lagen om alkoholskatt. Man konstaterade vidare att det kunde ifrågasättas om systemet med särskilda tillstånd för import och partihandel hade någon verklig betydelse från alkoholpolitisk synpunkt då dessa tillgodoses genom skatteuttag och detaljhandelsmonopol. En anknytning till reglerna i alkohollagen skulle i huvudsak innebära den skillnaden i förhållande till tidigare att man inte behövde ha tillstånd hos Alkoholinspektionen, en myndighet som numera är avskaffad. I stället skulle i huvudsak EG-rättens förfaranderegler för punktskattepliktiga varor i rådets direktiv 92/12/EEG, cirkulationsdirektivet, komma att gälla. I direktivet finns gemensamma regler inom EU för förfarandet vid beskattning av tobaks- och alkoholvaror samt energiprodukter. Reglerna innebär i princip att punktskattepliktiga varor ska kunna cirkulera fritt mellan medlemsländerna, att beskattning skjuts upp tills varorna når den slutliga konsumenten och att beskattningen sker i konsumtionslandet. Upplagshavarna ska godkännas av medlemsländerna och tillverkning, bearbetning och lagring av skattepliktiga varor ska ske på speciellt godkända platser, skatteupplag. I förarbetena har man inte redovisat några konsekvenser av lagändringen och av ovanstående uttalande att döma förefaller det som om man inte räknat med att det skulle uppkomma några särskilda problem med anledning av dessa.

Även om avskaffandet av partihandelstillstånden innebar att Alkoholinspektionens tillsyn över partihandeln bortföll, betydde detta enligt regeringen inte att partihandel med alkoholdrycker kunde bedrivas helt utan kontroll. I detta hänseende anfördes följande. En upplagshavare som inte längre uppfyller kraven på lämplighet kan få sitt godkännande återkallat av skattemyndigheten. Vidare ska kontrolleras att alkoholvarorna inte säljs till andra än Systembolaget, annan som har rätt att bedriva partihandel, restauranger med serveringstillstånd eller andra med särskilt tillstånd. Beskattningsmyndigheten ska således kontrollera att varorna endast har sålts till den som är berättigad att köpa dessa. Det är

vidare självklart att om det uppmärksammas att någon t.ex. direkt sålt till konsument, vilket är straffbelagt, detta ska leda till att godkännandet som upplagshavare respektive registreringen som varumottagare ifrågasätts. Av kontrollskäl är det viktigt att i förväg mer exakt veta vilka som importerar alkoholdrycker. Det får inte råda någon osäkerhet beträffande vem som får importera och/eller partihandla med spritdrycker, vin och starköl. De två partihandelskategorierna i regeringens förslag – upplagshavare och registrerade varumottagare – finns båda efter vederbörligt godkännande registrerade hos skattemyndigheten, vilket kan kontrolleras av tull- och polismyndigheter, kommuner, länsstyrelser, restauranger och andra som vill kontrollera behörigheten (a. prop. s. 100 f.).

Enligt Skatteverkets erfarenhet har lagändringen inneburit att vissa aktörer utestängts från möjligheten att bedriva partihandel. I 9 § LAS uppställs, i enlighet med cirkulationsdirektivets regler, vissa krav på den som ska godkännas som upplagshavare. Förutom att uppfylla de objektiva krav som uppställs i paragrafens första stycke punkterna 1–5 och att vederbörande befinns vara lämplig krävs att denne disponerar utrymme som kan godkännas som skatteupplag. Enligt andra stycket ska också tillverkning, bearbetning och lagring av varorna äga rum i upplaget. För att bli registrerad varumottagare enligt 12 § krävs att vederbörande avser att rent fysiskt ta emot varor från upplagshavare i annat medlemsland. De nya reglerna innebär således att vissa aktörer, t.ex. agenter, förmedlare eller provisionsförsäljare som inte har rent fysisk befattning med varorna inte heller har möjlighet att bedriva partihandel i branschen. Det framgår inte om man har tänkt på denna konsekvens i samband med lagändringen.

7.1.4 Överväganden

<p>Utredningens överväganden: Utredningen föreslår inga ändringar i nu gällande regler om partihandel.</p>

Som ovan redogjorts för innebär reglerna i 4 kap. 2 § AL att i princip att endast den som har godkänts som upplagshavare eller registrerats som varumottagare med stöd av 9 respektive 12 §§ LAS får kommersiellt föra in spritdrycker, vin eller starköl till landet.

Detta har motiverats främst av behovet av en effektiv skattekontroll. Alkoholpolitiska skäl kan också tala för detta.

Det är emellertid tveksamt om en sådan strikt tillämpning är förenligt med EG-rättsliga regler. Enligt såväl det s.k. cirkulationsdirektivet (92/12/EEG) som LAS finns det flera aktörer som har rätt att ta in punktskattepliktiga varor från en annan medlemsstat, nämligen oregistrerad varumottagare och de som i kommersiellt syfte tar in beskattade alkoholvaror.

Frågan kan komma att belysas i en kommande dom från Regeringsrätten där prövningstillstånd har meddelats sedan Skatteverket överklagat en dom av Kammarrätten i Göteborg (nr 1525–1527-07) i mål angående vägran att lämna ut omhändertagna alkoholvaror. Målet gäller en person som genom att själv transportera varorna fört in 210 liter spritdrycker till landet, enligt vad han uppgav för personligt bruk. Varorna hade omhändertagits av Tullverket. Kammarrätten bedömde att de inte kunde anses vara för personligt bruk, att införseln därför var att betrakta som kommersiell och att följaktligen skatt skulle erläggas. Kammarrätten fann vidare med hänvisning till EG-domstolens domar i målen C-170/04 (det s.k. Rosengrenmålet) och C-186/05, att omhändertagandet stod i strid med gemenskapsrätten och att Tullverkets beslut att inte lämna ut varorna skulle upphävas.

Skatteverket hävdar i sitt överklagande att de ovannämnda domarna inte kan tolkas så att den begränsning av rätten till införsel som föreskrivs i 4 kap 2 § AL står i strid mot gemenskapsrätten såvitt avser införsel av varor för kommersiellt bruk.

Utredningen finner mot denna bakgrund att det för närvarande inte finns skäl att ändra definitionen av partihandel och de begränsningar som gäller för kommersiell införsel, men att utvecklingen bör följas under det fortsatta arbetet med alkohollagstiftningen i Regeringskansliet.

7.2 Privatinförsel av starköl, vin och spritdrycker

7.2.1 Gällande rätt

Sedan tidigare gäller att starköl, vin och spritdrycker får föras in av privatperson under vissa förutsättningar; i samband med resande, vid flytt till Sverige, på grund av förvärv genom arv eller testa-

mente, eller enstaka gåva (4 kap. 2 § 2 och 4–6). Sådan införsel beskattas inte i Sverige.

Sedan den 1 juli 2008 gäller också att starköl, vin och spritdrycker får föras in i landet från ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet av en enskild person som har fyllt 20 år genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand om dryckerna är avsedda för den enskildes eller dennes familjs personliga bruk (4 kap 2 § 7. AL). Punktskatt ska betalas i Sverige. Regler om detta återfinns i lagen (1994:1564) om alkoholskatt (LAS). Lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter (LPK) innehåller regler om skattekontroll av bl.a. alkoholvaror.

Olovlig införsel kan bestraffas enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Vidare finns i lagen (1998:506) om punktskattekontroll, en straffbestämmelse för olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor.

7.2.2 Utvecklingen efter den 1 juli 2008 beträffande privatinförsel genom oberoende mellanhand

I propositionen till den lagstiftning som genomfördes 2008 sägs att denna kan komma att kräva ytterligare överväganden, t.ex. beträffande allmänna försäljningsregler eller bestämmelserna om detaljhandel (prop. 2008/09:119). Efter lagändringen har förhållandena utvecklats enligt följande.

Enligt uppgift från Skatteverket uppgick antalet anmälningar om privatinförsel under 2007 till 120 och under 2008 till 283. Den 31 december 2008 var antalet registrerade distansförsäljare 21.

Privatinförsel, som inte sker i form av s.k. resandeförsel, sker till helt övervägande del genom beställning via Internet. Enligt SORADS preliminära beräkningar uppgick denna försäljning under månaderna oktober 2007–september 2008 till 0,02 liter alkohol per invånare över 15 år. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande siffror var för försäljningen via Systembolaget 5,43 liter, resandeförseln 1,74 liter och smuglingen 0,6 liter. Den totala alkoholkonsumtionen var 9,61 liter. Siffrorna för internetförsäljning, smuggling och resandeförsel, som bygger på självrapporterade uppgifter, är mer osäkra än den registrerade försäljningen. Även om siffrorna för internetförsäljning är osäkra och troligen i underkant finns det ingenting som tyder på att denna hittills skulle ha fått

någon större omfattning. Detta beror sannolikt – förutom på Systembolagets rikhaltiga utbud av alkoholvaror och möjlighet att via bolaget importera även varor som inte finns i sortimentet – att privatinförsel, om man följer reglerna, är krångligt och att den svenska punktskatten jämte transportkostnaderna gör att varorna blir dyra i inköp.

Inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet är det, förutom Sverige, endast Finland och Norge som har detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker.

I Finland har man en sträng tillämpning av regler för privatinförsel i syfte att förhindra ett kringgående av detaljhandelsmonopolet. Detsamma kan komma att gälla i Norge enligt ett förslag till privatinförsel som har lagts fram i november 2008. Nedan redogörs kortfattat för dessa.

Finland

Enligt den finska alkohollagen, som trädde ikraft den 1 januari 1995, får alkoholdrycker utan särskilt importtillstånd importeras för eget bruk (8 §). Detta stadgande tillkom 1999 på begäran av EU-kommissionen. Det är förbjudet att mot arvode förmedla alkoholdrycker (31 §). I ett pressmeddelande den 5 november 2007 preciserade Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral, som är tillsynsmyndighet, närmare vad som ska gälla vid privatinförsel. Några formella föreskrifter har inte utfärdats, utan anvisningarna baseras på en tolkning av lagen. Utgångspunkten är att den utländske säljaren betraktas som importör om inte äganderätten till varorna har övergått till köparen utomlands. Om den utländske säljaren organiserar aktiviteter genom att ta upp order eller ordna transport anses försäljningen ha skett i Finland. Följande ska iakttas

- köparen ska göra sin beställning direkt i utlandet
- betalning ska ske innan dryckerna anländer till Finland
- köparen ska välja transportör
- beställning och transport ska grundas på separata avtal
- försändelsen ska vara specificerad och levereras till av beställaren uppgiven adress
- försändelsen kan av logistiska skäl mellanlagras, men förpackningen får inte öppnas eller ändras

Norge

I Norge, som inte är medlem i EU, men ingår i det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, är privatinförsel utan samband med resande inte tillåtet. Efter påtryckningar från EFTA:s övervakningsorgan ESA och efter EG-domstolen dom i det s.k. Rosengrenmålet har frågan emellertid utretts och ett förslag i form av s.k. höringsnotat har lagts fram den 5 november 2008. Höringsfristen går ut den 5 mars 2009 och man räknar med att kunna lägga fram ett lagförslag som kan träda i kraft den 1 juni samma år.

Förslaget innebär i korthet följande. Förbudet mot privatimport upphävs oavsett avsändarland. Privatpersonen ska stå som importör både formellt och reellt. Inga andra än köparen och säljaren i utlandet samt en oavhängig transportör får vara inblandade. Beställning ska ske direkt till den utländske aktören. Transportföretagare som levererar alkohol vid privatinförsel ska vara registrerad. Han ska vara oberoende av säljaren och inte ha några andra fördelar av uppdraget än normal betalning för detta. Han får inte ha något utlämningsställe utöver den distributionsordning som gäller för andra försändelser (t.ex. postkontor). Utlämning av varorna får heller inte ske under andra tider än de som gäller för monopolets öppethållande. Leverantören ska kontrollera att mottagaren uppnått lagstadgad ålder – 18 år om leveransen avser dryck med upp till 22 volymprocent alkohol och för alkoholstarkare drycker 20 år – samt att han eller hon inte är berusad.

7.2.3 Kontroll av privatinförsel

Vid alkoholinförsel av privatperson som själv transporterar varorna, s.k. resandeförsel, gäller, liksom vid annan privatinförsel, att varorna ska vara avsedda för den enskildes eget eller familjens bruk. Till ledning för vad som kan anses vara för privat bruk vid resandeförsel anges i cirkulationsdirektivet (92/12/EEG) vissa riktlinjer; referensnivåer eller indikativa nivåer. Dessa är f.n. 10 liter sprit, 20 liter starkvin, 90 liter vin samt 110 liter öl.

De indikativa nivåerna får anses vara generöst tilltagna för en normalkonsument. I brottmål är det åklagarens sak att bevisa att de införda mängderna inte rimligen kan vara avsedda för privat bruk. Domstolarna synes ställa höga krav för bevisningen i detta hänseende (se t.ex. Svea Hovrätts dom 2008-09-30 i mål B 7201-07).

De indikativa nivåerna har vid flera tillfällen tagits upp i riksdagen och kritiserats. Senast i december 2008 uttalade ett enigt socialutskott att den svenska linjen fortsatt skulle vara att arbeta för en sänkning av de indikativa nivåerna (bet. 2008/09:SoU12). Denna linje har ett visst stöd genom ett uttalande i november 2008 av Europaparlamentet, som rekommenderade en halvering av nivåerna.

Vad gäller privatinförsel med stöd av nuvarande 4 kap. 2 § 7 AL ska sådan anmälas till Skatteverket och det ska då av anmälan framgå vilka varor och mängder som avses. Punktskatt ska betalas i Sverige. Under förutsättning att skatterna betalas lagenligt blir som regel de införda varorna så pass dyra att det knappast uppstår samma problem som vid resandeförsel, som ju är skattefri så länge den införda mängden inte överstiger vad som kan anses vara för privat bruk. Den bästa garantin för att internhandel och liknande inte utvecklas på sätt som skulle leda till ökad alkoholkonsumtion eller allvarlig konkurrens till detaljhandelsmonopolet är att den svenska punktskatten, som vid en internationell jämförelse är hög, betalas lagenligt.

Det stora problemet beträffande sådan privatinförsel är emellertid att få skattekontrollen att fungera, detta såväl från folkhälso- som fiskal synpunkt. Gällande regler enligt alkoholskattelagen och cirkulationsdirektivet återfinns på Tullverkets och Skatteverkets hemsidor. De är i korthet följande (för en närmare redogörelse hänvisas till prop. 2008/09:48) Före införseln ska anmälan göras till Skatteverket på särskild blankett. I denna ska ifyllas uppgifter om mottagaren, inklusive personnummer, information om transporten samt varubeskrivning. Vidare ska säkerhet ställas för skatten. Om transporten ombesörjs av köparen eller ombud för denne ska transporten åtföljas av ett s.k. förenklat ledsagardokument. Även detta ska innehålla uppgifter om mottagaren samt om transportören och varorna.

För distansförsäljning, dvs. där säljaren utför transporten eller transporten utförs av annan för säljarens räkning, gäller andra regler. Skattskyldigheten vilar då på säljaren som före transporten ska ställa säkerhet för skatten. Han ska företrädas av en representant som har godkänts av skattemyndigheten. Något ledsagardokument krävs inte.

Enligt lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter (LPK), får Tullverket vid yrkesmässiga vägtransporter och postförsändelser kontrollera att kraven för förflyttning följs, bl.a. att transporten

åtföljs av ledsagardokument samt bevis om att den anmälts och att säkerhet ställts för skatten. Om så inte är fallet får varorna omhändertaras av Tullverket. Om föranmälan inte har skett eller säkerhet inte har ställts kan den skattskyldige påföras ett transporttillägg, 20 procent av skatten på varorna. Han riskerar att åtalas för skattebrott och, om ledsagardokument saknas, för brottet olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor.

Med anledning av att antalet införselfall kan beräknas öka p.g.a. de nya reglerna om privatinförsel har regeringen föreslagit och riksdagen antagit vissa skärpningar av LPK (prop. 2008/09:48, s 21 ff.) i syfte att säkerställa identifikationen av beställaren och förbättra kontrollen. Lagändringen trädde i kraft den 1 januari 2009. Sålunda ska transporttillägg kunna påföras en förare som inte medför förenklat ledsagardokument i fall då detta krävs. Vidare har det tidigare gällande kriteriet ”yrkesmässig” som förutsättning för vägtransportkontroll slopats i förtydligande syfte. Bestämmelserna om transportkontroll är tillämpliga på samtliga vägtransporter som fraktar punktskattepliktiga varor som endast får förflyttas under förutsättning att föreskrivna krav för förflyttningen iakttas (a. prop. s. 30 f.) Det sägs också uttryckligen i lagen att föraren är skyldig att se till att ledsagardokument och bevis om ställd säkerhet följer med transporten.

Slutligen bör noteras att det i propositionen sägs att Tullverkets förändrade kontroll- och beskattningssituation kommer att följas upp och att frågan om verkets befogenheter och roll som beskattningmyndighet vid en mer omfattande införsel behöver övervägas noga samt att detta bör göras i samband med en större översyn av LPK.

7.2.4 Överväganden

<p>Utredningens överväganden: Utredningen föreslår inga ändringar i de nu gällande bestämmelserna om införsel.</p>

Det är inte aktuellt att föreslå någon motsvarighet till att, på sätt som har skett i Finland och som planeras i Norge, begränsa möjligheten till privatinförsel. Det kan sålunda inte krävas att transporten av alkoholdrycker ska ske genom ett av säljaren oberoende företag. Enligt ett klart uttalande i propositionen till lag-

ändringen 2008 är s.k. distanshandel, vilket innebär att säljaren anordnar transporten, tillåten (prop. 2007/09:119, s. 44). Att införseln ordnas på detta sätt kan för övrigt vara en fördel från skattein-
drivningssynpunkt då säljaren i sådant fall ska ha en representant som garanterar skatteinbetalningen.

Det finns enligt utredningen inte skäl att införa regler som har till syfte att försvåra den enskildes numera lagstadgade rätt att föra in alkoholvaror via mellanhand, förutsatt givetvis att reglerna om skatteinbetalning m.m. följs.

8 Detaljhandel med starköl, vin och spritdrycker

8.1 Gällande rätt

Bestämmelser om detaljhandel återfinns, förutom vissa allmänna regler om ålderskontroll m.m. i 3 kap., i 5 kap. alkohollagen. För detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl ska det finnas ett särskilt bolag, detaljhandelsbolaget (1 §). Endast detta får bedriva detaljhandel med sådana varor (2 §). Varor som inte hålls i lager ska anskaffas på begäran (5 §). Av regelverket följer att det är förbjudet för tillverkare av de nämnda alkoholdryckerna att sälja produkten direkt från tillverkningsstället eller annars utom via Systembolaget. Det är inte heller tillåtet att bjuda på smakprov. Under förutsättning att tillverkaren har serveringstillstånd kan han servera drycken enligt de regler som gäller för sådant tillstånd. Enligt artikel 31 i EG-fördraget ska ett statligt handelsmonopol anpassas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsmonopol föreligger mellan medlemsstaternas medborgare. Det svenska detaljhandelsmonopolet har i sin nuvarande utformning ansetts vara förenligt med de EG-rättsliga reglerna (EG-domstolens dom i mål nr C-189/95, det s.k. Franzénmålet).

8.2 Direktiv m.m.

Enligt direktiven ska utredaren analysera och utreda vilka konsekvenserna blir av en lagändring som innebär att tillverkare av spritdrycker, vin och starköl tillåts att på tillverkningsstället sälja egenproducerade drycker till konsumenter. Eventuella följder för Systembolaget ska beaktas. Om inga negativa konsekvenser vad gäller restriktiv alkoholpolitik med målet dels att minska den totala alkoholkonsumtionen, dels att motverka skadligt dryckesbeteende

föreligger, och det bedöms vara förenligt med EG-rätten, ska utredaren föreslå nödvändiga författningsändringar.

I bilagan till direktiven anmärks bl.a. att man i Finland, som i likhet med Sverige har ett försäljningsmonopol, har infört rätt till gårdsförsäljning, samt att det upplysts att Europeiska kommissionen har ifrågasatt om detta kunde anses vara förenligt med EG-rätten.

8.3 Monopolbolagets ställning

Det svenska detaljhandelsbolagets, Systembolaget, ställning som monopolföretag vid detaljhandel med starköl, vin och spritdrycker är en av hörnpelarna i den restriktiva alkoholpolitiken. Detta har betonats senast i ett uttalande av riksdagens socialutskott (bet. 2008/09:SoU12) med anledning av ett antal motioner som berör monopollet. Utskottet anför där att man alltjämt anser att detaljhandelsmonopolet är ett av de viktigaste inslagen i den svenska alkoholpolitiken och att det därför inte bör upphävas utan försvaras. Detta är också utgångspunkten för utredningens ställningstaganden.

8.4 Gårdsförsäljning

8.4.1 Bakgrund

Föreningen Svenska Vinodlare har i skrivelse som kom in till Socialdepartementet i maj 2007 och som överlämnats till utredningen framfört önskemål om att få sälja egenproducerat vin direkt från sina gårdar till turister och övrig allmänhet och att få anordna provningar av egna viner. I skrivelsen framhålls att det rör sig om en småskalig produktion och små volymer.

En talesman för nätverket Svenska Fruktvinsringen har i ett brev till utredningen framställt liknande önskemål.

Enligt uppgift från FHI fanns det i november 2008 75 aktiva tillverkare av alkoholdrycker, varav 27 tillverkade spritdryck, 30 öl och övriga, dvs. 18, tillverkade vin av druvor, bär eller annat, eller etanol. 12 ansökningar, varav 3 rörde vin, 5 öl och 4 spritdrycker, var under behandling.

Systembolagets försäljning sker över hela landet dels i någon av de 411 butikerna och dels genom något av drygt 500 ombuden. Förutom de produkter som hålls i lager i bolagets butiker kan varor erhållas ur ett beställningssortiment. Dessa varor lagerförs hos Systembolagets leverantörer. Även andra alkoholdrycker kan anskaffas genom import via bolaget. Lokala småproducenter anser sig ha svårt att få sina produkter listade för försäljning på Systembolaget. Bolagets styrelse beslöt i maj 2008 att en leverantör av lokalt producerad produkt som ingår i beställningssortimentet efter ansökan hos Systembolagets huvudkontor ska kunna få produkten lagerförd i den lokala systembolagsbutiken, dvs. den butik som ligger närmast tillverkningsstället. I december 2008 hade 36 producenter med totalt 158 artiklar fått denna rätt. Systembolagets initiativ har mottagits positivt, men flera, främst vinproducenter, menar att deras produkter blir väl dyra om de ska säljas via Systembolaget i konkurrens med andra varor samt att attraktionen består i att varan säljs direkt till turister och andra besökare till anläggningarna.

Sprittillverkning, särskilt brännvin, har sedan lång tid tillbaka förekommit i Sverige och flera svenska spritdrycker finns i Systembolagets sortiment. Detsamma gäller starköl. Det finns också ett flertal hobbybryggare av öl och enligt uppgift ett antal småbryggerier som skulle önska få sälja sina produkter direkt från bryggeriet.

Vinodling, varmed avses vin gjort på druvor, är en tämligen ny företeelse i Sverige, i vart fall i modern tid. Den startade på 1990-talet och i dag finns det enligt uppgift från LRF ett 60-tal vingårdar, varav omkring hälften i Skåne och övriga på Gotland, Öland och i Mälardalen. Flera är hobbyodlare och i så gott som samtliga fall rör det sig om småskalig verksamhet. Volymen är liten och det framställda vinet blir dyrt, vilket medför begränsade möjligheter att få det sålt via Systembolaget.

Medan förutsättningarna för att odla vin av god kvalitet i Sverige är begränsade på grund av klimatet är de betydligt bättre för odling av bär och därmed tillverkning av vin på bär och frukter, cider m.m. I vilken utsträckning det förekommer är okänt. Antalet tillverkningsstillstånd är litet, men sannolikt förekommer det en hel del husbehovstillverkning.

Tillverkarna och LRF har framhållit att Sverige är det enda land inom EU som inte tillåter gårdsförsäljning. Som skäl för att tillåta sådan försäljning har man anfört i huvudsak följande. Gårdsförsäljning av vin m.m. skulle kunna bidra till en utveckling av landsbyg-

den och tillföra flera arbetstillfällen. Det skulle också kunna vara ett led i lanseringen av Sverige som matland. Eftersom tillverkningen är småskalig kan en gårdsförsäljning av alkoholprodukter sällan vara tillräcklig som ensam inkomstkälla, men bidra till inkomsterna främst genom turismen. Turister som besöker vinodlingar kan inte förstå att man inte får köpa en flaska att ta med sig eller ens smaka på vinet.

Gårdsförsäljning i Finland

Som framhållits i föregående avsnitt är Sverige det enda land inom EU som helt förbjuder försäljning av gårdsproducerade alkoholdrycker direkt till konsumenten. Då Finland förutom Sverige är det enda landet inom EU som har ett detaljhandelsmonopol är det finska regelverket liksom landets mellanhavanden med Europeiska Kommissionen i denna fråga av särskilt intresse.

Den finska alkohollagen trädde i kraft den 1 januari 1995 och innehåller följande regler beträffande detaljhandel. Alkoholbolaget (ALKO) har, med nedan angivna undantag, ensamrätt till detaljhandel med alkoholdrycker. Sådan handel med alkoholdrycker som tillverkats genom jäsning och som innehåller högst 4,7 volymprocent etylalkohol får bedrivas förutom av ALKO även av den som enligt villkor som Social- och hälsovårdsministeriet bestämmer och med tillstånd av tillståndsmyndigheten (Produkttillsynscentralen) har beviljats detaljhandelstillstånd. Detaljhandel med alkoholdrycker som framställts genom jäsning och som innehåller högst 13 volymprocent etylalkohol får utom av ALKO bedrivas av den som enligt villkor som Social- och hälsovårdsministeriet bestämmer och med tillstånd av tillsynsmyndigheten har beviljats tillstånd för framställning av den ifrågavarande produkten. Den som har beviljats tillstånd ska ha förutsättningar för verksamheten och besitta den tillförlitlighet som verksamheten kräver. Försäljningsstället ska ha ett lämpligt läge och effektiv övervakning vara möjlig.

Undantaget från detaljhandelsmonopolet innebär att gårdsförsäljning av alkoholdrycker som framställts genom jäsning är tillåten under förutsättning att alkoholvolymen inte överstiger 13 procent. Ett riksdagsförslag från 2004 om att tillåta gårdsförsäljning även av produkter som innehåller upp till 22 volymprocent alkohol avstyrktes av Social- och hälsovårdsutskottet och av den ansvariga ministern med motiveringen bl.a. att sprit är billigt att framställa

och begärligt för ungdomar samt att en sådan försäljning skulle kunna äventyra monopolbolagets ställning. Gårdsförsäljning av starköl har aldrig aktualiserats beroende på att öl som håller upp till 4,7 volymprocent alkohol får säljas i vanliga livsmedelsbutiker.

I juni 1995 meddelade Social- och hälsovårdsministeriet ett beslut som innehåller bl.a. en definition på gårdsvin och råämnen. Enligt den ursprungliga formuleringen ska gårdsvin vara fruktvin som framställts enbart genom jäsning och

1. vars alkoholhalt är högst 13 volymprocent,
2. som producerats av tillverkare som i både rättsligt och ekonomiskt hänseende är oberoende av andra företag inom samma bransch och som årligen tillverkar högst 100 000 liter fruktvin, upptappat på kärl,
3. i fråga om vilket de bär och frukter som använts vid tillverkningen samt de aromgivande växtdelarna är till 100 procent inhemska,
4. vars råämnen till minst 50 procent härstammar från tillståndshavarens egna odlingar eller från odlingar som han besitter,
5. vars organoleptiska egenskaper härstammar från de råämnen som använts vid framställningen eller från de smak- och aromämnen som uppstått ur dem vid jäsningen.

Samma dag utfärdade ministeriet ett beslut med anvisningar om försäljningsställen och försäljning. I detta sägs under rubriken "allmänna villkor" att tillstånd till detaljhandel kan beviljas endast tillverkare av gårdsvin och kvass (en dryck som på finska benämns sahti och som kan jämföras närmast med vårt "Gotlandsdricke").

Den ovannämnda lagstiftningen togs 1999 upp som ett ärende hos EU-kommissionen. I skrivelser i januari och augusti 2007 ifrågasatte kommissionen genom Generaldirektoriet om regeln om inhemskt råmaterial var förenlig med artikel 28 i EG-fördraget som förbjuder kvantitativa importrestriktioner mellan medlemsländerna samt förklarade att man inte fann något godtagbart skäl för att diskriminera liknande produkter från andra medlemsländer.

Till följd av kommissionens invändningar ändrades författningen rörande benämningen gårdsvin 2007 så att definitionen under 3. lyder:

/.../ i vars framställning använts bär och frukter samt aromgivande växtdelar vilka härstammar från en växtzon inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, vars karakteristiska drag genereras norr om den sextionde nordliga breddgraden.

”Allmänna villkor” formulerades redan 1999 om enligt följande:

”tillstånd att bedriva detaljhandel som avses i 14 § 2 mom. alkohollagen kan beviljas endast en sådan tillverkare av gårdsvin eller kvass vars tillverknings- och försäljningsverksamhet kan anses sammanhänka med regionens landsbygdsnäringar.

– Den som har tillverkningstillstånd för gårdsvin eller kvass kan ha detaljhandelstillstånd som berättigar till endast ett försäljningsställe.

Ärendet är enligt uppgift från de finska myndigheterna ännu (januari 2009) inte avslutat hos kommissionen.

I juni 2008 fanns cirka 40 vingårdar spridda över landet, men med koncentration till den södra hälften. De produkter som säljs är viner gjorda på frukt – äpplen, päron, plommon – etc. – samt bär av olika slag, mest vinbär, men även t.ex. krusbär och körsbär. Även rabarbervin förekommer, ehuru rabarber varken är frukt eller bär. Däremot förekommer inte vin i vanlig bemärkelse, dvs. tillverkat av vindruvor eller druvsaft. Starkare drycker, som starkvin och likörer, tillverkas också på vissa vingårdar, men får inte säljas där. Däremot är avsmakning tillåten. Förutom på vingårdarna säljs fruktviner på ALKO, som har ett rikt sortiment av sådana. 2007 uppgick den totala detaljhandelsförsäljningen av fruktvin till 1 430 000 liter, varav endast cirka 225 000 liter var från gårdsförsäljning. Som jämförelse kan nämnas att samma år detaljhandelsförsäljningen av ”vanliga” viner, rött vitt, rosé, mousserande och champagne, uppgick till cirka 50 620 000 liter.

Gårdsproduktionen och försäljningen av vin anses vara ett stöd för jordbruket som komplement till annan verksamhet. Tillverkningskostnaderna för småskalig produktion är höga och vinerna blir därför jämförelsevis dyra. Så gott som alla vingårdar bedriver samtidigt annan jordbruksverksamhet. En del har också servering, konferensanläggningar och liknande.

Butikerna inspekteras regelbundet av Produkttillsynscentralen. Några problem med onyktra kunder eller försäljning till ungdomar har man inte haft i anslutning till gårdsförsäljning och inte heller anser man att alkoholkonsumtionen i sin helhet har ökat på grund av denna.

8.4.2 Överväganden

Utredningens bedömning: Försäljning av starköl, vin, spritdrycker direkt från tillverkaren bör inte tillåtas då det inte är förenligt med Systembolagets monopolställning. Sådan försäljning av starköl och spritdryck skulle dessutom vara olämpligt från alkoholpolitisk synpunkt.

Vad först gäller de alkoholpolitiska kontra de näringspolitiska aspekterna gör utredningen följande överväganden.

Att tillåta försäljning av spritdrycker direkt från producenten vore riskabelt från nykterhetssynpunkt. Spritdrycker av enklare slag är jämförelsevis billigt att tillverka och det är möjligt att produkterna prismässigt skulle kunna konkurrera med Systembolagets produkter och den sammanlagda alkoholkonsumtionen öka. Vidare är billiga spritdrycker särskilt begärliga för ungdomar. Åtskilliga i Sverige tillverkade spritdrycker, främst välkända brännvinsorter, men även i ett par fall typiskt lokala produkter, saluförs på Systembolaget. Det är tveksamt om gårdsförsäljning av spritdrycker skulle innebära några större vinster för landsbygden, men även om så skulle vara fallet vill utredningen avstyrka detta från alkoholpolitisk synpunkt.

Samma synpunkter gör sig delvis gällande beträffande starköl, även om det här handlar om en väsentligt lägre volymprocent alkohol. Uppkomsten av ett stort antal småbryggerier skulle sannolikt kunna bidra till landsbygdens försörjning, men det är troligt att det skulle locka ungdomar i en utsträckning som inte ter sig önskvärd. Försäljningen av s.k. mellanöl i livsmedelsbutikerna, som ägde rum under åren 1965–1977 och som ledde till ökat ungdomsfylleri, kan ses om ett avskräckande exempel, även om jämförelsen inte är helt adekvat.

Beträffande vin, fruktvin och liknande som har högst 13–15 volymprocent alkohol kan inte samma argument anföras. Den småskaliga produktionen av vin medför att drycken blir så pass dyr att den prismässigt inte kan konkurrera med Systembolagets rikhaltiga utbud av varor. Även viner som görs på bär och frukt blir dyra och har svårt att konkurrera med vanligt vin. Beträffande såväl vin som fruktvin, cider och liknande skulle det vid gårdsförsäljning troligen bara bli fråga om inköp av någon enstaka flaska vid besök av turister. Erfarenheterna från Finland

tyder inte heller på det skulle uppstå några nykterhetsproblem eller leda till ökad totalkonsumtion. Däremot har det medfört ett visst tillskott till försörjningen i en jordbruksnäring som har behov av att utöka sin verksamhet för att vara ekonomisk bärkraftig. Detta skulle också, såsom LRF hävdar, kunna gälla för Sverige.

Utredningen anser sammanfattningsvis att det redan av alkoholpolitiska skäl inte bör tillåtas gårdsförsäljning eller försäljning från annat tillverkningsställe av spritdryck och starköl medan det från denna synpunkt inte finns bärande skäl mot att tillåta gårdsförsäljning av vin, fruktvin, cider och liknande under förutsättning att volymen alkohol uppgår till högst 15 procent och att det rör sig om småskalig produktion.

Fråga är då hur saken ställer sig från EG-rättslig synpunkt.

Att tillåta detaljhandelsförsäljning av alkoholdrycker direkt från tillverkningsstället innebär en inskränkning av Systembolagets ensamrätt till sådan försäljning. Detaljhandelsmonopolet är en hörnsten i den svenska alkoholpolitiken som har sanktionerats genom EG-domstolens dom i Franzénmålet och det är, som inledningsvis framhållits, inte aktuellt att ifrågasätta detta.

Det kan med skäl hävdas, inte minst mot bakgrunden av erfarenheterna från Finland, att en avvikelse från monopolbolagets ensamrätt till försäljning av inhemskt producerade alkoholdrycker strider mot artikel 28 i EG-fördraget, som säger att kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

Följaktligen kan man, om Sverige skulle tillåta gårdsförsäljning utan att samtidigt avveckla Systembolaget, utgå från att det skulle uppmärksammas av Europeiska Kommissionen och det är mycket osäkert hur man skulle ställa sig. Även om gårdsförsäljning kan accepteras i Finland är de inskränkningar som gäller där sådana att de svårligen skulle kunna tillämpas i Sverige på motsvarande sätt. Vinodlingarna i Sverige är uteslutande belägna i de södra delarna av landet och detta gäller också en stor del av bär- och fruktodlingarna.

Med hänsyn till vikten av att bevara Systembolagets monopolställning och mot bakgrund av de hittillsvarande erfarenheterna i Finland finner utredningen inte att det är lämpligt att nu föreslå införandet av gårdsförsäljning i Sverige.

Att tillåta provsmakning till allmänheten på tillverkningsställena skulle möjligen kunna bidra till att i någon mån tillgodose odlarnas önskemål. Det vore dock en påtaglig avvikelse från vad som annars

gäller och det är tveksamt om det skulle vara till någon större glädje annat än i de fall produkten finns att köpa i en närbelägen systembolagsbutik, vilket långt ifrån alltid är fallet. Utredningen har därför stannat för att inte föreslå att avsmakning ska bli tillåtet. Det förtjänar kanske dock att övervägas ytterligare i den fortsatta beredningen av förslaget.

9 Detaljhandel med s.k. folköl

9.1 Gällande rätt

I motsats till vad som gäller för spritdryck, vin och starköl krävs inte särskilt tillstånd för detaljhandel med öl som innehåller mer än 2,25 men högst 3,5 volymprocent alkohol, i dagligt tal kallat folköl.

Detaljhandel med öl är tillåten bl.a. under villkor att verksamheten bedrivs i sådana lokaler eller andra utrymmen i byggnader eller transportmedel som är avsedda för stadigvarande verksamhet med livsmedel, är godkänd från hygienisk synpunkt och där det bedrivs försäljning av matvaror. Även detaljhandelsbolaget får sälja öl. Den som bedriver detaljhandel med öl ska senast när verksamheten påbörjas anmäla denna hos den kommun där försäljningen sker. Anmälan ska göras av behörig företrädare för det företag som driver verksamheten. Varje företag som bedriver detaljhandel med öl är skyldigt att utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över försäljningen. För denna egentillsyn ska företaget ta fram och tillämpa ett för verksamheten lämpligt program (5 kap. 6 § AL).

Vid detaljhandel med öl, får varor inte säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut sådan dryck ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder. I lagens förarbeten sägs att om det föreligger tveksamhet beträffande en kunds ålder, ska legitimation begäras och försäljning vägras om legitimation inte lämnas (3 kap. 8 § första stycket AL, prop. 1994/95:89, s. 90). Den allmänna bestämmelsen om att försäljning av drycker ska skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras gäller även vid detaljhandelsförsäljning av öl (3 kap. 4 § AL).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller utlämnar alkoholdrycker till någon som inte har uppnått föreskriven ålder döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader (10 kap. 7 § AL). Om brottet är ringa ska det inte dömas till straff (10 kap. 8 § AL).

Tillsynen över att bestämmelserna om åldersgränsen följs åvilar kommunerna och polismyndigheten. Den löpande tillsynen ankommer i första hand på kommunerna (8 kap. 1 § andra stycket AL).

Kommunen får ta ut en avgift för sin tillsyn (7 kap. 13 § AL).

Föranleder detaljhandel med öl olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller följs inte bestämmelserna i alkohollagen, får kommunen förbjuda den som bedriver försäljningen att fortsätta verksamheten eller meddela denne varning. Förbud meddelas för en tid av sex eller, vid upprepade eller allvarlig försummelse, tolv månader. Det kan inskränkas till att avse vissa tider eller vissa närmare angivna omständigheter (7 kap. 21 § AL).

9.2 Direktiv

Enligt utredningens direktiv ska frågan om förutsättningarna för att bedriva detaljhandel med öl analyseras och utredas. För att få till stånd en bättre ålderskontroll vid försäljning av öl ska utredaren överväga om det bör införas en tillståndsplikt för sådan försäljning med åtföljande sanktionsmöjligheter.

9.3 Bakgrund

Under 1990-talet var antalet försäljningsställen för folköl cirka 13 000. Under 2000-talet har antalet minskat och 2007 beräknades antalet till 8 300. En förklaring till den kraftiga minskningen kan vara den nedgång av antalet livsmedelsbutiker som skett från slutet av 1980-talet. Minskningen kan även också delvis bero på att vissa handlare valt att upphöra med försäljning av folköl till följd av de ändringar som gjordes i alkohollagen år 2001 då anmälningsplikten infördes och kommunerna fick rätt att ta ut en tillsynsavgift direkt av handlaren.

Statens folkhälsoinstitut fick 2002 regeringens uppdrag att närmare följa utvecklingen av folkölsförsäljning till ungdomar och att utvärdera tillämpningen och effekterna av alkohollagens bestämmelser när det gäller folköl. Uppdraget redovisades i april 2004 i rapporten Folköl och ungdomar. FHI anför i sin rapport att följande bör gälla för egentillsynsprogrammet. I ett dokument ska bl.a. beskrivas vilka rutiner som ska tillämpas vid försäljning av folköl för att minimera antalet överträdelse av försäljningsbestämmelserna. Programmet ska utgöra ett instrument för

handlaren att säkerställa att försäljningsreglerna följs samt att förhindra att det uppstår olägenheter i samband med ölförsäljningen. Det bör också finnas en beredskap för att vidta åtgärder i det fall bestämmelserna inte följs eller då olägenheter uppstått. Vilka åtgärder det är bör framgå av programmet. Särskild vikt bör läggas på ålderskontrollen och risken för langning. Såväl företagaren som samtliga anställda som har kassaarbete ska ha kunskap om försäljningsreglerna och om varför de finns. Handlaren ska vara medveten om att försäljningsförbud kan meddelas enligt 7 kap. 21 § alkohollagen. Han ska också informera personalen om deras personliga ansvar enligt 3 kap. 8 § och 10 kap. 7 § alkohollagen. I programmet bör företagaren ange hur kunskap om försäljningsreglerna förmedlas till de anställda och hur ofta en repetition av reglerna bör göras. Det kan vara lämpligt att regelbundet och i vart fall årligen ha en genomgång av regelverket. Vad gäller nyanställda bör företagaren informera dessa om reglerna innan de påbörjar kassaarbete. Företagaren bör också dokumentera när nyanställda informerats om försäljningsreglerna samt om butikens rutiner. Det bör finnas minst en försäljningsansvarig i varje butik som bedriver detaljhandel med öl. Denne bör finnas tillgänglig när ölförsäljning bedrivs. Försäljningsansvarig bör ha fyllt 18 år och vara mogen och lämpad för uppgiften. Om försäljningsbestämmelserna trots allt inte efterlevs ska handlaren omedelbart vidta åtgärder för att förbättra rutinerna. Av programmet bör framgå vilka åtgärder denne avser att vidtaga.

FHI har i allmänt råd angett att vid detaljhandel med eller servering av alkoholdrycker bör, om en köparens ålder inte är känd och den kan antas understiga 25 år, krävas att köparen legitimerar sig med en SIS-godkänd legitimation.

Ungdomens Nykterhetsförbund, UNF, genomförde under 2006 en stor folkölskontroll, "Fett ölköp", i Stockholm. Av de 92 butiker som kontrollerades sålde 41 öl till minderåriga. Totalt har 418 kontroller genomförts under 2006 (UNF, Förbundsstyrelsens verksamhetsberättelse för 2005 och 2006). De stora livsmedelskedjorna genomför var för sig nationella ålderskontroller vid köp av öl och cigaretter. Provköpen under 2006 visade att de svenska butikerna trots kritik inte hade blivit bättre på att sköta ålderskontrollerna vid köp av tobak, spel och folköl. Endast 55–70 procent av butikerna kontrollerade åldern på ett tillfredsställande sätt (ICA Årsredovisning 2006).

I FHI:s länsrapport för 2007 uppges att i de 162 kommuner som lämnat uppgifter har endast hälften av alla försäljningsställen för folköl fått tillsynsbesök under 2007. Detta är en försämring i förhållande till tidigare år då de svarande kommunerna uppgett att 80 procent av försäljningsställena besöktes under åren 2002–2004 och 70 procent under 2005 och 2006. Uppgifter om antalet besökta detaljhandlare har lämnats av 175 kommuner och uppgifter om egenkontrollprogram hos de detaljhandlare som besökts har lämnats av 162 kommuner. De senare uppgifterna visar att endast drygt hälften av de besökta detaljhandlarna tillämpade program för egenkontroll. Under 2007 utfärdades varning i 60 fall och 5 försäljningsställen meddelades förbud. Under 2004 var motsvarande siffror 90 varningar och knappt 10 förbud.

Undersökningar av ungdomars alkoholkonsumtion i åldersgruppen 16–19 år visar att bruket av folköl minskat sedan mitten av 1990-talet, både mätt i antalet liter och som andel av den totala konsumtionen.

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, CAN, genomför årligen en undersökning av skolelevers drogvanor (se vidare avsnitt 6.4.3). I den senaste rapporten (CAN:s rapport nr 108, *Skolelevers drogvanor 2007*) visar undersökningar bl.a. att av eleverna i årskurs 9 konsumerade 36 procent av pojkarna och 30 procent av flickorna folköl. Folköl har emellertid under de senaste åren stått för en mindre del av den totala alkoholkonsumtionen. Det är enligt undersökningen ytterst ovanligt att man inköpt alkoholdrycken själv, vilket tyder på att kontrollen i detaljhandeln fungerar för dessa ålderskategorier. I särklass vanligast – och det gäller alla former av alkoholdrycker – är man får tag i dem via ”kompisar” eller kompisars syskon. I gymnasiets årskurs 2 hade 7 procent själva inhandlat folköl. Även i denna grupp fick man vanligen tag i alkohol genom kamrater eller syskon till kamrater. I rapporten uppges vidare att det kan antas att möjligheten att själv köpa folköl är större än att själv köpa starköl, vin eller sprit, trots att eleverna inte uppnått den tillåtna åldern för någotdera. Av eleverna i 2007 års undersökning var det tre procent av pojkarna och en procent av flickorna som svarade att de vanligtvis köper folköl själva. Det är en klar minskning jämfört med tidigare år (1995 var siffrorna 22 respektive 12 procent).

9.4 Tidigare utredningar

Folkölsförsäljningen har utretts och diskuterats vid ett flertal tillfällen. Enligt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) fick detaljhandel med folköl endast bedrivas om tillstånd utfärdats. Den viktigaste förutsättningen för tillstånd var att lokalen var godkänd för hantering av livsmedel och att försäljningen till mer än hälften omfattade livsmedel i ett någorlunda brett sortiment. Tillståndsprovningen skedde hos länsstyrelsen och handläggningen av dessa ärenden beräknades svara för 10 procent av länsstyrelsernas arbete med LHD. Det var ovanligt att ansökningar om öltillstånd avslogs om lokalen var godkänd för försäljning av livsmedel. Ansökningar om tillstånd för folköl prövades ofta summariskt och tillsyn förekom nästan aldrig. Mot denna bakgrund fann regeringen att meningen med att behålla tillståndsplikten för handel med folköl kunde ifrågasättas och att ett slopande av tillståndsplikten för denna handel inte i sig skulle medföra ordnings- eller nykterhetsproblem (prop. 1994/95:89, s. 73).

Anmälningssplikten i 5 kap. 6 § alkohollagen infördes den 1 juli 2001, samtidigt som kommunerna gavs rätt att ta ut en avgift för tillsynen. Regeringen anförde därvid att kommunen på så sätt skulle få kännedom om de näringsidkare som inom dess gränser säljer eller serverar folköl och därigenom kunna utöva tillsyn (prop. 2000/01:97). Man hade övervägt att återinföra den tidigare gällande tillståndsplikten. Regeringen ställde sig emellertid tveksam till i vad mån ålderskontrollen skulle förbättras om tillståndsplikten återinfördes eftersom det inte fanns något belägg för att åldersgränsen hade respekterats bättre tidigare. Ett återinförande av tillståndsplikten riskerade att bli ett slag i luften och medföra ökad kommunal byråkrati ansåg man (bet. 2004/05:SoU9).

Det ansvariga statsrådet har i riksdagen den 16 februari 2005 på en fråga angående ålderskontroll vid alkoholinköp i dagligvaruhandeln anført bl.a. att de åtgärder regeringen övervägde för att få till stånd en bättre fungerande ålderskontroll skulle presenteras i proposition om en ny nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador (Fråga 2004/05:942).

Med anledning av ett tjugotal motionsyrkanden tillkännagav socialutskottet som sin mening att regeringen borde återkomma till riksdagen med förslag i frågan. (Bet. 2004/05:SoU9). Ärendet har ännu inte föranlett någon åtgärd.

I prop. 2005/06:30, *Nationella alkohol- och narkotikabehandlingsplaner* s. 48, anförs att insatserna måste skärpas för att upprätthålla åldersgränser för inköp av folköl. I planen sägs bl.a. att folköl som säljs till ungdomar under 18 år förstärker alkoholproblemen främst bland yngre tonåringar. Kommuner och handlare måste gemensamt vidta skärpta åtgärder mot försäljningen av folköl till minderåriga.

Alkoholinförslutredningen anförde i sitt betänkande (SOU 2005:25) att man, vid bedömningen av vilka förslag som kan anses påkallade för att komma till rätta med ungdomars konsumtion av folköl, hela tiden måste väga dessa mot omfattningen av denna konsumtion och de olika sätt varpå drycken anskaffas. Detta innebar, påpekade utredningen, att man måste beakta att ungdomarna i större utsträckning dricker andra alkoholdrycker än folköl och att förslaget om åtgärder mot butikernas bristande ålderskontroll endast kan påverka en mycket liten del av de underårigas konsumtion. Utredningen framhöll att det å andra sidan är ett stort ansvar som anförtros de butiker som får sälja folköl och att det är en viktig fråga huruvida butikerna lever upp till de krav som ställs på denna försäljning. Utredningen påpekade att det också måste beaktas att konsumtionsmönster förändras och att det i framtiden åter kan komma att ske en ökning av ungdomars konsumtion av folköl. Utredningen konstaterade att den anmälningsskyldighet som infördes den 1 juli 2001 och som inte var förenad med någon sanktion inte hade fått avsedd effekt genom att handlare kan välja att inte göra någon anmälan och därigenom också slippa att betala tillsynsavgift. Mot denna bakgrund, och då anmälningsskyldigheten är en förutsättning för att kommunerna ska ha möjlighet att utöva sin tillsynsverksamhet, fanns enligt utredningens mening skäl att kriminalisera underlåtenhet att följa bestämmelserna om anmälningsskyldighet. Utredningen föreslog vidare att åldersgränsen för inköp och servering av folköl skulle höjas till 20 år i syfte att minska tillgängligheten.

Alkoholinförslutredningens förslag i dessa delar har inte lett till någon åtgärd.

9.5 Skrivelser m.m.

I skrivelse ställd till Regeringskansliet har Svensk Dagligvaruhandel framfört som sin uppfattning att ett system med försäljnings-tillstånd för folköl skulle förbättra förutsättningarna för kontroll

och efterlevnad av alkohollagen (dnr S2006/9533/FH). Regeringen har överlämnat skrivelsen till utredningen. I skrivelsen anförts bl.a. följande. Från dagligvaruhandelns sida ser man gärna en mer resolut och samtidigt rättssäker myndighetsutövning vid brott mot alkohollagens regler om ölförsäljning. I skrivelsen konstateras att reglerna kring folkölsförsäljning har skärpts under de senaste åren, bl.a. genom kravet på registrering och egentillsynsprogram samt genom förlängt indragande av tillstånd vid olovlig folkölsförsäljning från sex till tolv månader. Svensk Dagligvaruhandel ifrågasätter emellertid rimligheten i att så många butiker som idag tillåts sälja folköl. Vidare anser Svensk Dagligvaruhandel att dagens regelverk är alltför generöst eftersom kravet för att få sälja folköl endast är att lokalen är godkänd för livsmedelshantering och att innehavaren gör en anmälan till kommunens tillsynsenhet. Inom några år kan fem produktkategorier omfattas av 18-årskontroll, nämligen folköl, tobak, nikotinläkemedel, andra receptfria läkemedel och spelprodukter. Mot den bakgrunden är dagligvaruhandeln angelägen om att samtliga produktkategorier omfattas av ett enhetligt system med tillstånd som är effektivt och objektivt.

Mot bakgrund av att tobak och nikotinläkemedel får säljas i detaljhandeln efter anmälan och då Apoteksmarknadsutredningen föreslår att motsvarande ska gälla även övriga receptfria läkemedel, har emellertid Svensk Dagligvaruhandel ändrat uppfattning och förordat att ölförsäljning av praktiska skäl ska följa samma regel.

Även från alkoholhandläggarna i Stockholm, Malmö och Göteborg har uttalats önskemål om att ett tillståndsförfarande skulle återinföras.

Handelsanställdas förbund har i skrivelse till utredningen den 14 oktober 2008 riktat invändningar mot hur det nuvarande straffansvaret är utformat och därvid framfört bl.a. följande. Som lagregleringen ser ut i dagsläget riskerar den att slå mycket hårt mot butiksanställda som begår misstag i samband med detaljhandelsförsäljning av folköl, eftersom det är enskilda anställda som riskerar att åtalas om försäljning av folköl sker till underåriga. Förbundet menar att det endast är arbetsgivaren, dvs. butiks-innehavare eller näringsidkaren som ska kunna ställas till ansvar om ålderskontrollen brister. Arbetsgivaren har rätten att leda och fördela arbetet och även ansvaret för att skapa förutsättningar för de anställda att sköta sina arbeten. Den anställdes ansvar är i sin tur att efterleva de instruktioner som arbetsgivaren utfärdar. Eventuella brott mot dessa instruktioner ska hanteras i enlighet med den

arbetsrättsliga lagstiftningen. Av stor relevans i sammanhanget är att detaljhandeln är en mycket ung bransch, hela 30 procent av de anställda är mellan 16 och 24 år. Detta innebär att det många gånger är unga som ställs mot unga när det handlar om att kontrollera ålder vid försäljning av folköl i butik. Branschen präglas av långa öppettider och ensamarbete. Rån, hot och våld är ett stort arbetsmiljöproblem inom detaljhandeln och ibland kan det till och med stå i strid med den egna säkerheten att som butiksanställd stå på sig i fråga om legitimationskontroll. Problematiken när det gäller brott mot alkohollagens föreskrifter om ålderskontroll vid detaljhandelsförsäljning av folköl är med andra ord alltför komplicerad för att det ska vara acceptabelt att straffansvaret vilar på den enskilde butiksanställda. Straffansvaret måste vila på butiksinnehavaren eller näringsidkaren. Inte bara skulle detta innebära en långt mer rimlig situation för den anställda, det skulle med stor sannolikhet också ge arbetsgivare ökade incitament att ge noggranna instruktioner och goda förutsättningar för den butiksanställda att hantera ålderskontrollen i enlighet med lagen.

Från rättspraxis kan noteras två hovrättsfall från Norrland. I det ena fallet (mål nr B 390-06 från Hovrätten för Nedre Norrland) hade en anställd i en Konsumbutik av oaktsamhet sålt sex burkar folköl till en 16-årig flicka utan att begära legitimation. Såväl tingsrätten som hovrätten bedömde gärningen som ringa. Hovrätten motiverade detta med att det rört sig om en förhållandevis begränsad mängd alkohol till en person som varit nära 17 år gammal och att det inte påståtts annat än att den åtalade hade misstagit sig vid ett enstaka tillfälle. I det andra fallet (mål nr B 857-06 från Hovrätten för Övre Norrland) handlade det om en anställd vid en bensinstation som av oaktsamhet sålt två folköl till en 17½-årig flicka. Omständigheterna var i huvudsak desamma som i det föregående fallet och även här ansågs brottet vara ringa. Det kan tilläggas att bägge fallen hade anmälts av Ungdomens nykterhetsförbund som stod bakom de båda inköpen.

I ett annat avgörande (mål nr B 1163-96 från Göta hovrätt) bedömdes dock försäljning av tio burkar folköl till en sextonårig pojke respektive åtta burkar till en femtonårig pojke som icke ringa. Hovrätten fann att utrymmet för att betrakta en olovlig försäljning av alkoholdrycker till underåriga som ringa, mot bakgrund av vad som anförs i förarbetena om bl.a. skyddet av ungdomen, fick anses vara mycket snävt, såsom vid ett tillfälligt misstag avseende en mycket begränsad mängd alkohol. I det

aktuella fallet hade pojkarna inte avkrävts legitimation och försäljningen hade skett i nära anslutning till sommarens skolavslutningar, en tidpunkt då det är känt att åtskilliga ungdomar försöker komma över alkohol i någon form. Den omständigheten att den tilltalade strax innan händelserna övertagit affären och fick anses varit ovan vid sin nya roll som affärsinnehavare föranledde inte annan bedömning.

Kammarrätten i Sundsvall har i mål nr 274-03 bl.a. prövat om utebliven anmälan enligt 5 kap. 6 § andra stycket AL kan utgöra grund för administrativt ingripande enligt 7 kap. 21 § AL mot en livsmedelsaffärs ölförsäljning. I målet hade kammarrätten inhämtat ett yttrande från FHI, som anförde bl.a. följande.

Förbudsmöjligheten är främst avsedd att användas i fall då en butik har skött sin försäljning av öl på felaktigt sätt i förhållande till reglerna i 3 kap. 8 § AL, dvs. öl har sålts till underåriga, till berusade eller trots att det funnits särskild anledning anta att ölet var avsett att olovligen tillhandahållas någon. – Förbud kan även tillgripas om någon underlåter att förvissa sig om att kunden är gammal nog för att försäljning ska kunna ske, dvs. då butiken systematiskt underlåter legitimationskontroll i tveksamma fall för att kontrollera kundernas ålder. Ovanstående gäller även för beslut om varning om ett förbud vid en samlad bedömning får anses vara en alltför ingripande åtgärd. – Bestämmelsen om försäljningsförbud ska inte ses som en straffsanktion för begången gärning. Förbudet ska i stället ses som ett sätt att förhindra en företagare som genom sitt agerande visat att han förverkat det samhälleliga förtroende som det innebär att utnyttja en försäljningsrätt, från att fortsätta sin ölförsäljning under en viss period. Därigenom hävdar kommunen skyddsaspekten. Ölförsäljning kan enligt motiven till de anförda reglerna om anmälningsplikt och egentillsyn även förbjudas i de fall då en handlare brister i sin egentillsyn och inte har något egentillsynsprogram (prop. 2000/01:97 s. 68). Också i ett sådant fall är förbudet framåtsyftande och innebär i slutändan att butiken kommer att utöva en egentillsyn. Något motsvarande uttalande i motiven finns inte beträffande utebliven anmälan. Anmälningsplikten ska göra det möjligt för kommunen att på ett enkelt sätt föra ett register över dem som bedriver detaljhandel med öl så att de kan bli föremål för tillsyn (a. prop. s. 70). Institutet anser emellertid att ett sådant register inte förutsätter någon anmälan utan att kommunen kan anteckna uppgifter om kända förhållanden. Det är dock rimligt att de som registrerats av kommunen informeras om registreringen. – Fråga är om en kommun kan förbjuda någon att utöva försäljningsrätten enbart på den grunden att anmälningsplikten inte fullgjorts. Å ena sidan har säljaren inte följt bestämmelserna i AL, vilket är ett av kriterierna för förbud. Å andra sidan har anmälningsplikten ingen bäring på lagens syften och förbudsinstitutet är inte ett tvångsmedel. Att tvinga fram en anmälan med ett förbud förefaller

vara en vanskelig tanke i det att förbuden är avsedda att löpa i fasta perioder om sex eller tolv månader. – Det har hävdats att ett försäljningsförbud vid utebliven anmälan skulle kunna motiveras av sin allmänpreventiva verkan på andra handlare som också underlåtit att anmäla sig och därigenom undandrar sig tillsyn och för den delen även håller sig undan från att betala eventuell kommunal tillsynsavgift. En rimlig ordning i detta sammanhang hade varit att lagstiftaren infört bötesstraff eller någon form av sanktionsavgift för den som underlåter att inom föreskriven tid fullgöra sin anmälningsplikt. Så blev det nu inte. Det får alltså ankomma på kommunen att med en aktiv verksamhet identifiera alla handlare som man ska ha tillsyn över. Det är att märka att vare sig ölförsäljarens skyldighet att ha en egentillsyn eller kommunens möjlighet att registrera säljaren som ett tillsynsobjekt är beroende av en anmälan. Inte heller kommunens skyldighet att utöva tillsyn kräver att butiken har anmält sig. För det fall kommunfullmäktige har fastställt tillsynsavgift enligt 7 kap. 13 § tredje stycket AL är en fullgjord anmälan inte heller en förutsättning för debitering av avgiften. Avgiftsskyldigheten följer i sådant fall av anmälningskyldigheten vare sig den är fullgjord eller inte. Folkhälsoinstitutet finner att förbudsmöjligheten i 7 kap. 21 § AL inte är avsedd för fall där anmälningsplikten inte är fullgjord. Rättsmedlet är till för att få bort missförhållanden och förhindra att nya uppstår och är inte avsedd som ett straff.

9.6 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Liksom hittills ska den som vill sälja s.k. folköl anmäla detta till tillståndsmyndigheten. Underlåten anmälan ska kunna bestraffas med böter eller fängelse 6 månader. I lagtexten anges att den som bedriver detaljhandel med öl ska svara för att personalen har erforderliga kunskaper om vad som gäller för ölförsäljning samt att kommunen ska ha en tillsynsplan.

Utredningen kan med ledning av de undersökningar som gjorts på området konstatera att folkölskonsumtionen bland ungdomar uppvisar en stadigt avtagande tendens, sannolikt beroende på att ungdomar numera i större utsträckning har tillgång till andra alkoholdrycker än folköl. Undersökningarna visar vidare att antalet ungdomar som själva inköper folköl i butik är relativt litet. Såsom Alkoholinförslutredningen konstaterade, kan åtgärder mot butikernas bristande ålderskontroll således endast påverka en mycket liten del av de underårigas konsumtion.

Trots att folkölet kan förmodas ha en minskad betydelse som berusningsmedel för ungdomar i dag jämfört med tidigare, är de nuvarande förhållandena enligt utredningens mening otillfredsställande. Man kan inte heller bortse från att konsumtionsmönstret kan komma att förändras, t.ex. om ungdomarna skulle få svårare att komma över andra alkoholdrycker. Mot bakgrund av redovisade provköpsstudier kan det konstateras att butikernas ålderskontroller är alltför bristfälliga. Den omständigheten att endast hälften av de butiker som säljer folköl har ett program för egenkontroll, trots att sådant uttryckligen krävs enligt alkohollagen, är synnerligen allvarligt. Vidare kan det, bl.a. enligt vad som framkommer i FHI:s länsrapport 2007 och i övrigt, konstateras att den kommunala aktiviteten på detta område är anmärkningsvärt låg, vilket framgår av att endast ett mindre antal butiker får tillsynsbesök och det ringa antal sanktioner i form av varning och förbud som meddelas. Det finns sålunda ett uppenbart behov av åtgärder för att åstadkomma en mer effektiv ålderskontroll.

De möjligheter som står till buds för detta är antingen att återinföra ett krav på tillstånd för att bedriva detaljhandel med folköl eller ett bibehållande av dagens system med anmälningsförfarande, i båda fallen förenat med i övrigt skärpta krav för att tillgodose en effektivare ålderskontroll.

En fördel med ett krav på tillstånd är att tillsynsmyndigheten redan innan försäljningen påbörjas ges tillfälle att göra en bedömning av näringsidkarens lämplighet att handla med folköl, och om förutsättningarna senare brister återkalla tillståndet.

En nackdel med ett tillståndskrav är att det skulle innebära en permanent ökad arbetsbelastning för tillståndsmyndigheten. Vidare skulle ett återinförande av ett tillståndskrav innebära en stor initial arbetsinsats beträffande tillståndsprövning av samtliga försäljningsställen som för närvarande bedriver försäljning av folköl.

Det kan också, som konstaterats av tidigare utredningar, alltför ifrågasättas om en tillståndsprövning i praktiken kan tillgodose en effektiv ålderskontroll, främst med hänsyn till att det är mycket problematiskt att övervaka ett sådant vid försäljning av folköl. Det torde inte kunna ske annat än genom stickprovsundersökningar.

Inom detaljhandeln förekommer krav på ålderskontroll förutom vid försäljning av öl även vid försäljning av tobak, nikotinläkemedel, andra receptfria läkemedel och spelprodukter. I samtliga fall

krävs anmälan till berörd tillståndsmyndighet och att verksamheten kontrolleras genom intern och extern tillsyn.

Tidigare utredningar på området har såsom nämnts bedömt att ett system med tillståndsförfarande för försäljning av folköl inte skulle åstadkomma förbättrade ålderskontroller. Enligt alkohollagsutredningens mening finns inget som talar för att dessa förhållanden är annorlunda i dag, främst av den anledningen att det är mycket svårt att på förhand göra en bedömning av näringsidkarens lämplighet och förmåga att klara av en effektiv ålderskontroll.

Vidare skulle ett tillståndskrav för försäljning av folköl innebära en omfattande och långtgående byråkrati för såväl kommuner som handeln och därför utgöra en alltför ingripande åtgärd som inte kan bedömas stå i rimlig proportion till den förväntade nyttan av en sådan åtgärd.

Ett mer rimligt alternativ till tillståndsgivning är att även fortsättningsvis tillämpa ett anmälningsförfarande, men att satsa ytterligare på att tillskapa en mer effektiv och ändamålsenlig tillsynsverksamhet.

Utredningen föreslår sålunda att nuvarande system med anmälningsförfarande bibehålls.

Såsom framgår av tidigare redogörelse finns det inga sanktioner som kan tillgripas för det fall att butiksinnehavarna inte uppfyller den föreskrivna anmälningsplikten i 5 kap. 6 § AL. Detta innebär att den som inte följer bestämmelsen om anmälningsskyldighet kan komma undan att betala tillsynsavgift. Kommunen kan inte heller utöva tillsyn över försäljningsstället med mindre än att man på annat sätt fått kännedom om försäljningen. Utredningen instämmer i den bedömning som Alkoholinförslsutredningen gjorde i sitt slutbetänkande (SOU 2005:25) att brott mot skyldigheten för en butik att till kommunen anmäla sin avsikt att sälja folköl bör straffbeläggas. Påföljden för underlåten anmälan bör bestämmas till böter eller fängelse 6 månader.

Enligt vad utredningen inhämtat kommer den samtidigt pågående utredningen om tobaksförsäljning till unga (S 2008:03) att framlägga förslag av innebörd att handel med tobak liksom hittills ska vara förenat med anmälningsplikt och att straffansvar vid utebliven anmälan ska införas. Om förslagen antas kommer kommunerna att ha samma regler att följa beträffande flera varuslag, vilket vore en påtalig fördel.

Ett särskilt problem som påtalats av bl.a. Tillståndsenheten i Stockholms stad är att ändringar i ägarförhållandena för försälj-

ningsställen för folköl inte anmäls. Detta innebär svårigheter för kommunen att kräva in tillsynsavgift och att bedriva en effektiv tillsyn av befintliga försäljningsställen. Enligt utredningens mening bör även underlåtenhet att anmäla ändrade ägarförhållanden till försäljningsstället bedömas på motsvarande sätt som utebliven anmälan och således omfattas av den föreslagna sanktionen.

Straffansvar för försäljning av folköl till underåriga åvilar de enskilda butiksanställda. Utredningen har förståelse för de synpunkter som framlagts i skrivelsen från Handelsanställdas förbund. Emellertid måste ansvarsfrågan rimligen grundas på en bedömning i varje enskild försäljningssituation. Det är endast den enskilde anställde som kan göra en faktisk och individuell bedömning av en kunds ålder. Om en underlåtenhet att kontrollera kundens ålder ter sig ursäktlig eller omständigheterna annars talar för det kan brottet betraktas som ringa och leder då inte till straff.

Det är emellertid viktigt att butiksägaren utbildar och informerar sina anställda om reglerna för försäljning av öl, ålderskontroll och det personliga straffansvar som åvilar dem. Detta bör ingå i butikernas program för egenkontroll. För att understryka vikten av detta bör i bestämmelsen om egenkontroll särskilt anges att den som driver detaljhandel med öl ska svara för att personalen har erforderliga kunskaper om de regler som gäller för försäljningen. Det ingår i kommunernas tillsynsverksamhet att se till att detta krav uppfylls.

Svensk Handel har i samarbete med bryggerinäringen utformat ett program för egenkontroll som kan tjäna som förebild för den som bedriver detaljhandel med öl. Det är viktigt att dessa görs tillgängliga även på andra språk än svenska för utländska näringsidkare.

I den mån det skulle visa sig vara behövligt bör FHI få i uppdrag att utarbeta riktlinjer för egenkontroller. Kommunernas skyldighet att ha en tillsynsplan bör uttryckligen framgå av lagen.

10 Marknadsföring

10.1 Gällande regler

I 4 kap. alkohollagen (1994:1738) finns regler om marknadsföring av alkoholdrycker. I marknadsföringsavsnittets inledande bestämmelse slås fast att särskild måttfullhet ska iakttas vid all marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter. Reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol får inte företas. Marknadsföringen får inte heller rikta sig till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år (8 §).

Vid marknadsföring av tjänster eller vid försäljning av andra varor än alkoholdrycker får alkoholdrycker inte lämnas som gåva. Den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker får i sin rörelse lämna sådana drycker endast i form av varuprov (9 §). Enligt förarbetsuttalanden ska dock bestämmelsen inte ges en sådan innebörd att en allmänt godtagen representation i affärslivet förhindras (prop. 1994/95:89, s. 90).

Vid marknadsföring av alkoholdrycker får inte användas kommersiella annonser i radio- eller TV-program. Förbudet träffar även sådana TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen (10 §). Att det trots förbudet förekommer reklam för alkohol i t.ex. Kanal 5 och TV3, beror på att AV-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållandet av audiovisuella medietjänster, före ändringen den 11 december 2007 benämnt TV-direktivet), inte helt förbjuder sådan reklam samt att direktivet bygger på den s.k. sändarlandsprincipen som innebär att ett medlemsland inte får begränsa vidareändning inom sitt territorium från andra medlemsstater av skäl som omfattas av det samordnade området. De nämnda TV-kanalerna drivs av brittiska bolag och är

licensierade i Storbritannien och omfattas därmed av brittisk lag som i detta avseende är mer tillåtande än den svenska (jfr Marknadsdomstolens dom i det s.k. de Agostini-målet, MD 1998:17).

Marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenterna genom kommersiella annonser i periodisk skrift eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter (tidningsannonser i realiteten) är tillåten på visst närmare angivet sätt under förutsättning att fråga är om alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol. För starkare alkoholdrycker gäller i princip annonseringsförbud i tidningar. Från förbudet undantas annonsering som sker i skrifter som tillhandahålls endast på försäljningsställen (11 §). För den tillåtna annonseringen gäller särskilda bestämmelser om innehåll, utformning och storlek. Marknadsföringen genom framställning i bild får omfatta endast en återgivning av varan eller råvaror som ingår i varan, enstaka förpackning eller varumärke eller därmed jämförligt kännetecken. Annonsen får inte vara större än 2 100 spaltmillimeter och den ska på ett tydligt sätt ange dryckens alkoholhalt men får inte framställa en hög alkoholhalt som en positiv egenskap. Vidare gäller att annonsen inte får strida mot god sed genom det sammanhang där den förekommer. Den får inte heller använda sig av metoder som är opassande med tanke på konsumenten eller innehålla osanna eller vilseledande uppgifter om alkohol, alkoholkonsumtion, alkoholens verkningar eller andra egenskaper (11 a §). För annonseringen gäller dessutom att den ska utformas på ett sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol (11 b §). Slutligen gäller också att vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenterna genom kommersiella annonser i tidningar ska annonsen innehålla en informationstext som informerar om alkoholens skadeverkningar. Regeringen har bemyndigats att närmare föreskriva vilka texter som ska återges, hur de ska utformas och hur pass stor del av annonsytan som ska upptas av varningstexten (11 c §).

I alkohollagen finns vidare en särskild bestämmelse för marknadsföringen i kommersiell annons av alkoholhaltiga lätt-drycker. Denna ska utformas på ett sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck. Sistnämnda begränsning gäller dock inte i fall då marknadsföring av alkohol-

drycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol är tillåten (11 b §).

Fram till och med den 30 juni 2008, fanns också ett förbud mot att i reklam för lätta alkoholdrycker och alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent använda varukännetecken som också används för starkare alkoholdrycker. Syftet med bestämmelsen var att vid marknadsföring till konsumenter förhindra indirekt reklam för drycker med högre alkoholhalt. Sedan Europeiska kommissionen påtalat att denna bestämmelse innebar en importrestriktion som inte stod i proportion till syftet att skydda folkhälsan, upphävdes bestämmelsen med verkan från den 1 juli 2008 efter förslag av utredningen (se vidare utredningens delbetänkande SOU 2007:113 och prop. 2007/08:119).

Tillsynsansvaret för efterlevnaden av bestämmelserna för marknadsföring i alkohollagen är delat mellan Konsumentverket och kommunerna. Verket har det övergripande ansvaret medan kommunerna utövar tillsyn över marknadsföring på serveringsställen med serveringstillstånd. Med undantag för de administrativa ingripanden (varning, återkallelse) som kan drabba den som har serveringstillstånd vid konstaterade överträdelser av reglerna om marknadsföring, innehåller alkohollagen inget sanktionssystem för överträdelser av lagens övriga regler för marknadsföring av alkoholdrycker. Alkohollagen hänvisar här (8 kap. 1 a § och 4 kap. 12 §) till marknadsföringslagen (2008:486), MFL.

I marknadsföringslagen finns generella regler om marknadsföring som gäller, oavsett vara. All marknadsföring ska stämma överens med god marknadsföringssed och även i övrigt vara tillbörlig mot konsumenter och näringsidkare (5 och 6 §). Marknadsföring som är vilseledande eller aggressiv ska som huvudregel anses otillbörlig (7–8 §§). Till lagen finns en bilaga med 31 punkter vilka beskriver marknadsföring som alltid ska anses otillbörlig. Bilagan är gemensam för hela EU. Marknadsföring som strider mot de särskilda bestämmelserna i alkohollagen om marknadsföring av alkoholdrycker ska anses vara otillbörlig och kan därmed föranleda ingripanden från Konsumentombudsmannen (KO). En näringsidkare vars marknadsföring är otillbörlig får förbjudas att fortsätta med denna eller åläggas att lämna information m.m. (23–25 §§). Ett förbud ska förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövt (26 §). I ärenden som inte är av större vikt får KO själv meddela föreläggande om förbud eller ålägga näringsidkaren att lämna information av särskild betydelse

från konsumentsynpunkt (28 §). Ett sådant föreläggande ska förenas med vite. För att bli gällande måste näringsidkaren godkänna det inom en viss tid. Om förelägandet godkänns av näringsidkaren gäller det som en lagakraftvunnen dom. Konsumentombudsmannen kan i andra ärenden föra talan om förbud eller ålägganden vid Marknadsdomstolen (47 §). Vidare kan KO föra talan om att en näringsidkare ska påföras marknadsstörningsavgift. Marknadsstörningsavgift är en direktverkande sanktion som kan dömas ut redan första gången en näringsidkare överträder vissa uppräknade bestämmelser. Såvitt gäller alkoholreklam är det endast handlingar som strider mot annonsförbudet i ljudradio eller TV-program som kan medföra marknadsstörningsavgift. Sanktionen förutsätter att näringsidkaren av uppsåt eller av oaktsamhet har brutit mot förbudet (29 §). När KO:s talan innefattar utdömande av skadestånd liksom vid talan om marknadsstörningsavgift ska talan väckas vid Stockholms tingsrätt (47 §). Detta gäller även vid talan om utdömande av vite. Tingsrättens beslut överklagas till Marknadsdomstolen utom i fall då fråga är om utdömande av vite som överklagas till hovrätt (52 §).

10.2 Direktiv

Enligt direktiven ska utredaren analysera och överväga om behov finns av förändringar i reglerna om behörig tillsynsmyndighet och domstol för bedömningen av marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker. Som skäl för översynen hänvisas till de skilda skyddsintressen som alkohol- och marknadsföringslagstiftningarna har. Det finns därför, sägs det, anledning att överväga om det inte borde åligga Statens folkhälsoinstitut, vars huvudsakliga inriktning är skyddet för folkhälsan, att handha den centrala tillsynen över marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker, i vart fall då det är marknadsföringens överensstämmelse med de av folkhälsoskäl fastställda reglerna som ifrågasätts. Eftersom Konsumentverket har viss tillsyn över marknadsföring och reklam också enligt tobakslagen (1993:581) ska kartläggas vilka andra varor eller områden som i detta avseende bör behandlas på ett sätt liknande det för alkoholhaltiga drycker. Av direktiven framgår att utredarens uppdrag i denna initierats av Konsumentverket genom skrivelse till Socialdepartementet i mars 2003 (dnr S2003/2380/FH).

10.3 Bakgrund

Bestämmelser som begränsar möjligheterna att göra reklam för alkoholdrycker är ett viktigt led i regeringens restriktiva alkoholpolitik. Utredningen finner därför skäl att se över marknadsföringsreglerna i sin helhet. Att begränsningar av alkoholreklam bidrar till att skydda folkhälsan och därför kan i viss utsträckning accepteras har i några avgöranden fastslagits av EG-domstolen (C-1/90 och C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior SA och Publivia SAE mot Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña*, REG 1991, s. I-4151; svensk specialutgåva, volym XI 1991, s. 373; C-429/02, *Bacardi France SAS mot Télévision française 1 SA m.fl.*, REG 2004, s. I-6613 och C-262/02, *Kommissionen mot Frankrike*, REG 2004, s. I-6569 samt C-405/98, *Konsumentombudsmannen mot Gourmet International Products AB*, REG 2001, s. I-1795 och I-6613).

Ny teknik för kommunikation har medfört att reklam och annan marknadsföring finner nya spridningsvägar (reklambärare) och att gränserna mellan olika medier och kommunikationssätt delvis suddas ut. Det finns därför anledning att analysera och överväga om den nuvarande regleringen av alkoholreklamen är tillräcklig eller om den behöver ändras i vissa avseenden för bibehållande av en önskvärd hög skyddsnivå.

Som exempel på ny teknik och nya medier kan nämnas s.k. beställtjänster i samband med köp-TV (pay-per-view), tillgång till TV-program via Internet och direktreklam till mobiltelefoner. Internet är visserligen inte någon ny teknik men i takt med att allt fler numera är utrustade med datorer i sitt hem och i takt med att allt fler får tillgång till snabb överföringskapacitet på Internet ökar intresset hos annonsörer att utnyttja detta medium för reklam och annan marknadsföring. Mer än 80 procent av befolkningen mellan 16 och 74 år hade 2007 tillgång till Internet i hemmet, väsentligen i form av bredbandsuppkoppling (Post- och Telestyrelsen, PTS, *Svensk telemarknad 2007*, s. 21). Att uppkopplingarna blir snabbare gör att man bl.a. kan ta emot rörliga annonser, videoannonser och liknande. Genom den interaktiva funktion (tvåvägskommunikation) som den nya tekniken medger ges dessutom möjlighet att rikta marknadsföringen av en vara eller tjänst till enbart vissa konsumenter på ett sätt som inte mer traditionella reklambärare möjliggör. En riktad marknadsföring till konsumenter som visar intresse för just en viss vara eller viss tjänst är typiskt sett mycket

kostnadseffektiv och därmed av särskilt intresse för annonsörer. De sponsrade länkar som dyker upp vid sidan av sökmotorernas träfflistor är exempel på denna typ av marknadsföring (s.k. sökordsmarknadsföring). En liknande marknadsföring förekommer i samband med tjänster för prisjämförelser, där en konsument kan ta reda på vilken näringsidkare som tillhandahåller en viss vara eller tjänst till bästa pris. Sett ur annonsörens perspektiv har reklam på Internet också fördelen av att vara mer mätbar än andra medier. Det kraftigt ökande användandet i samhället av mobiltelefoni med telefonenheter som inte sällan numera är utrustade med teknik som möjliggör tillgång till Internet gör att intresset också växer för att utnyttja mobil reklam som ett sätt att främja avsättningen av eller tillgången till en viss vara eller tjänst.

Marknadsföring via Internet har ökat kraftigt de senaste åren. År 2007 var de totala medieinvesteringarna för alla typer av reklambärare nästan 32 miljarder kronor. Härav var cirka 4,7 miljarder kronor reklam i TV och cirka 4,1 miljarder kronor reklam på Internet. Medieinvesteringarna på Internet har mellan år 2006 och 2007 ökat med cirka 35 procent vilket kan jämföras med investeringarna i dagspress och TV som för samma period har stannat vid en ökning om cirka 3 procent (källa Institutet för Reklam- och Mediestatistik). Annonsering i dagspress är dock alltså störst som reklambärare. Reklam via mobiltelefon är fortfarande förhållandevis blygsam i förhållande till dagstidningar, TV och Internet men är den reklambärare som f.n. växer kraftigast.

Utöver den översyn som påkallas av mediemarknadens förändring, finns det anledning att se över nuvarande regler för marknadsföringen av alkoholdrycker även utifrån de ändrade regler som fr.o.m. den 1 juli 2008 gäller för privatinförsel av alkohol.

Marknadsföringslagen är generell och tillämpas på all slags marknadsföring oavsett produkt, målgrupp eller använt medium. När svensk marknadsrättslig lagstiftning är tillämplig på alkoholreklam gäller sålunda det generella kravet på att särskild måttfullhet ska iakttas vid marknadsföringen.

Under förutsättning att marknadsföring av alkoholdrycker på Internet riktar sig (helt eller delvis) mot den svenska marknaden är utgångspunkten att den träffas av svensk lagstiftning även om marknadsföringen härrör från utlandet (effektlandsprincipen). Det är därvid utan betydelse om den aktuella reklamen finns lagrad på en s.k. server i utlandet (jfr MD 2000:8). Effektlandsprincipen grundar sig på förarbetsuttalanden och marknadsdomstolens praxis

(jfr t.ex. prop. 2006/07:6, s. 15 och där angivna hänvisningar). Frågan om marknadsföringen kan anses riktad till den svenska marknaden får avgöras efter en helhetsbedömning i det enskilda fallet där språk, valutor och andra nationella kännetecken som används är av betydelse (se SOU 1999:106, s. 126 f.). Framställningar som är inriktade på att bibringa allmänheten vissa allmänna värderingar eller påverka dess beteende i viss riktning faller dock utanför marknadsföringslagens tillämpningsområde. För att ett ingripande enligt marknadsföringslagen ska kunna ske krävs att meddelandet har lämnats i kommersiell verksamhet och i kommersiellt syfte och har rent kommersiella förhållanden till föremål (se MD 2002:18).

Genom tillkomsten av lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster (e-handelslagen), som trädde i kraft den 1 juli 2002, har Sverige genomfört Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (e-handelsdirektivet). Syftet med direktivet och lagen är bl.a. att bidra till en väl fungerande inre marknad genom att säkerställa fri rörlighet för informationssamhällets tjänster mellan medlemsstaterna och inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Med informationssamhällets tjänster avses, förenklat uttryckt, varje aktivitet som sker online, med någon ekonomisk innebörd (se prop. 2001/02:150, s. 1). Begreppet omfattar bl.a. försäljning och marknadsföring av varor på Internet. I lagen ställs upp krav på viss information som alltid ska tillhandahållas i samband med en tjänst (leverantörens namn, adress, e-postadress m.m.), krav på möjlighet att rätta inmatningsfel liksom på bekräftelse av beställning, påföljder för utebliven information samt ansvarsfrihet för tjänsteleverantörer i vissa fall. En tjänsteleverantör med en annan etableringsstat än Sverige inom EES har rätt att, utan hinder av svenska regler inom det samordnade regelområdet, tillhandahålla tjänstemottagare i Sverige informationssamhällets tjänster, den s.k. ursprungslandsprincipen (3 §). Syftet med ursprungslandsprincipen är att en tjänsteleverantör som är etablerad inom gemenskapen ska kunna erbjuda sina tjänster i hela gemenskapen, utan att behöva ta reda på eller beakta de krav som ställs på verksamheten eller tjänsterna i andra medlemsstater. Det ska räcka med att tjänsteleverantören, inom det regelsamordnade området, iakttar lagen i den stat där han själv är etablerad. Etableringsstat bestäms av var

tjänsteleverantören har sitt fasta driftsställe och för denna bestämning saknar det betydelse var denne har placerat sin tekniska utrustning. Mottagarlandets myndigheter får som huvudregel inte vidta åtgärder som begränsar den fria rörligheten men det innebär inget förbud mot övervakning. Ursprungslandets myndigheter kan också informeras och uppmanas att vidta åtgärder mot en tjänsteleverantör. Av e-handelslagen följer att svenska myndigheter ska tillämpa marknadsföringslagen och all annan lagstiftning som omfattas av det samordnade regelområdet på alla tjänsteleverantörer som är etablerade i Sverige, oavsett om deras verksamhet kan anses ha effekt i vårt land eller inte. Svenska myndigheter ska däremot som huvudregel inte tillämpa denna del av svensk rätt på tjänster som har sitt ursprung i andra EES-stater, även om dessa tjänster anses ha effekt på den svenska marknaden (prop. 2001/02:150, s. 63 f.). Denna ordning utgör en kodifiering av den EG-rättsliga princip som redan gäller, nämligen principen om ömsesidigt erkännande (jfr *Cassis de Dijon*-domen, mål 120/78, REG 1979, s. 649). Principen omfattar numera såväl varor som tjänster. Om det är nödvändigt för att skydda allmän ordning och säkerhet, folkhälsan eller konsumenter är det dock i undantagsfall möjligt för en domstol eller en myndighet att vidta en åtgärd som hindrar den fria rörligheten för tjänster som härrör från andra EES-stater. Innan en sådan åtgärd vidtas måste dock ett visst samrådsförfarande iakttas. Åtgärden måste också vara proportionell.

Genom den nya marknadsföringslag (2008:486), MFL, som trädde i kraft den 1 juli 2008, samt genom vissa andra författningsändringar på det marknadsrättsliga området, har Sverige genomfört Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden, L 149/22, 11.6.2005 samt vissa ändringar i andra anslutande direktiv. Ett huvudsyfte med direktivet om otillbörliga affärsmetoder är att öppna upp för gränsöverskridande reklam och annan marknadsföring och motverka nationella regleringar på området som uppfattas som onödigt långtgående och hindrande. Ett annat är att säkerställa ett starkt konsumentskydd. Genom lagen införs huvudprincipen att reklam och annan marknadsföring, som härrör från andra EU-länder och som uppfyller direktivets krav, ska vara tillåten också i Sverige (Bernitz, "Otillbörliga affärsmetoder. Det nya EG-direktivet och vad det innebär", s. 134 och 143. *Festskrift till Marianne Levin*, 2008). Direktivet är ett s.k. fullharmoniseringsdirektiv. Medlemsstaterna

är skyldiga att genomföra de regleringar som följer av ett sådant direktiv men får inte gå längre än vad direktivet föreskriver. Det innebär att det inte finns utrymme för en medlemsstat att införa eller bibehålla regler som avviker från ett sådant direktiv. I lagen räknas upp ett antal affärsmetoder som alltid ska anses som otillbörliga (den s.k. svarta listan). Huruvida andra marknadsmetoder är otillbörliga ska avgöras efter ett s.k. transaktionstest. Endast sådana marknadsmetoder som i märkbar mån påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut är att anse som otillbörliga. Av central betydelse för den nu aktuella frågeställningen, nämligen räckvidden av svenska regler för alkoholreklam på marknadsföring av alkohol som härrör från utlandet, är att det i direktivet uttryckligen anges att innehållet inte ska påverka några bestämmelser på gemenskapsnivå eller nationell nivå avseende produkters hälso- och säkerhetsaspekter (artikel 3 p.3.) I likhet med den bedömning som gjordes av den statliga utredning som hade i uppdrag att lämna förslag till lagstiftningsändringar för genomförande av direktivet (Marknadsföringsutredningens betänkande, *Otillbörliga affärsmetoder* [SOU 2006:76], s. 277 f.), fann regering och riksdag att någon ändring av de svenska reglerna för marknadsföring av alkohol därmed inte behövde göras (prop. 2007/08:115, s. 126 f. och bet. 2007/08:CU21). Det sagda innebär att det följaktligen inte heller behöver göras något s.k. transaktionstest när det gäller frågan om en viss marknadsföring av alkoholdryck kan anses otillbörlig.

God marknadsföringssed definieras som god affärssed eller andra vedertagna normer som syftar till att skydda konsumenter och näringsidkare vid marknadsföring av produkter. Med begreppet god affärssed avses de frivilliga regler som växer fram inom näringslivet och som utgör god sed inom marknadsföringen. Av stor betydelse för vad som anses vara god marknadsföringssed, i Sverige som i övriga EES-länder, är Internationella Handelskammarens (ICC) Regler för reklam och marknadskommunikation. Reglerna undergår fortlöpande revidering. Det senaste regelverket är antaget i juni 2006.

I ICC:s regler anges inledningsvis att all marknadskommunikation ska vara laglig, hederlig och vederhäftig samt att den inte får utformas på ett stötande sätt. Vad avser vederhäftigheten anges särskilt att konsumenten inte får vilseledas om det totala pris som faktiskt ska betalas. Vidare anges att särskild aktsamhet ska iakttas ifråga om marknadskommunikation som riktas till eller som visar

barn eller ungdomar och att sådan kommunikation inte får motverka positiva sociala beteenden, livsstilar och attityder. I det särskilda avsnitt som behandlar reklam och marknadskommunikation i elektronisk media och telefon (ICC:s E-medieregler), anges att reklam och marknadskommunikation i elektroniska media och telefon ska, om inte annat är särskilt stadgat, följa de regler som gäller i ursprungslandet, eller, där så är tillåtet, i det land som har angivits av marknadsföraren. Eftersom tillämplig lagstiftning kan skilja sig åt uppmanas marknadsförare att sätta sig in i vad som gäller i de länder/områden till vilka de riktar sin marknads-kommunikation.

Såvitt gäller de nordiska länderna har de nordiska konsumentombudsmännen slutit ett samarbetsavtal som innebär att de samverkar och lämnar biträde till varandra för att ingripa mot marknadsrättsliga överträdelser i det land där näringsidkaren är etablerad om marknadsföringen har effekt i ett annat nordiskt land. Detta samarbete vilar på EG-direktivet (98/27/EG) om förbuds-föreläggande för att skydda konsumenternas intresse. Sverige har genom lag (2000:1175) om talerätt för vissa utländska konsumentmyndigheter och konsumentorganisationer implementerat direktivet och därmed gett laglig rätt för myndighet eller organisation i ett annat EES-land att väcka talan vid svensk domstol med anledning av överträdelser av vissa uppräknade konsumentskyddsdirektiv. Dit hör bl.a. direktivet om vilseledande reklam, TV-direktivet och distansavtalsdirektivet. Något motsvarande samarbetsavtal i förhållande till EES-länder utanför Norden föreligger inte. Enligt vad utredningen erfarit finns det dock ett väl utarbetat samarbete och samråd i konsumentskyddsrättsliga frågor även med dessa andra länder.

De nordiska konsumentombudsmännen har även, senast i oktober 2002, kommit överens om en gemensam ståndpunkt för handel och marknadsföring på Internet och via telenätet. Av överenskommelsen framgår att vid utskick av marknadsföring via e-post, sms och liknande ska avsändaren respektera de regler för obeställd reklam som gäller i det land som marknadsföringen riktar sig mot. I Sverige får, som tidigare nämnts, e-postreklam inte skickas utan att detta har godkänts på förhand av mottagaren (s.k. opt-in). All marknadsföring via e-post ska kunna identifieras som marknadsföring på ett klart och tydligt sätt. Det innefattar ett krav på att mottagen inte ska behöva öppna e-posten för att förstå att det rör sig om marknadsföring. Vidare bör all e-postreklam

innehålla en lättförståelig vägledning om hur man på ett enkelt sätt fransäger sig framtida reklam. Beträffande marknadsföring som riktar sig till barn och unga eller i stor utsträckning appellerar till denna grupp anser konsumentombudsmännen att näringsidkare inte bör använda sig av hyperlänkar till ställen som innehåller material som inte är ägnat för barn och unga eller inte är i överensstämmelse med gällande rätt. Vidare påminns om att en näringsidkare som huvudregel är ansvarig för allt det material som presenteras på näringsidkarens egen webbplats, oavsett om informationen har levererats av andra samt att Internetleverantören kan anses som medverkande, i vart fall när denne känner till en överträdelse men inte gör något för att förhindra den.

Sveriges annonsörer, Sveriges Bryggerier och Sprit & Vinleverantörsföreningen har enats om en gemensam rekommendation avseende reklam för alkoholdrycker och alkoholhaltiga lättdrycker. Den senast antagna rekommendationen är från februari 2006 och omfattar marknadsföring av alkoholdrycker och alkoholhaltiga lättdrycker som riktar sig till konsumenter i Sverige. Syftet med den är att ge vägledning i olika situationer för hur kravet på särskild måttfullhet ska förstås.

Vad beträffar marknadsföring på Internet anges i rekommendationen att kravet på särskild måttfullhet gäller både den tekniska utformningen och reklamens innehåll. Vid marknadsföring på egen webbplats (hemsida) ska det på första sidan tydligt anges att webbplatsen innehåller marknadsföring av alkoholdrycker samt på de sidor som innehåller marknadsföring av alkoholdrycker tydligt anges den åldersgräns som gäller för inköp av de där marknadsförda dryckerna. Vid marknadsföring på annans webbplats (hemsida) ska hänsyn tas till webbplatsens huvudsakliga målgrupp och särskilt på åldern på personerna i denna. Marknadsföring ska inte ske på webbplatser vars huvudsakliga målgrupp eller faktiska besökare kan antas huvudsakligen utgöras av personer under 25 år. Från webbplatser med en sådan målgrupp ska inte heller förekomma marknadsföring som genom länkning leder till webbplatser med alkoholreklam. Vid utformningen av marknadsföringen ska särskilt beaktas webbplatsens målgrupp och inriktning. Pop-up-annonser eller liknande annonsering bör förekomma endast på webbplatser där målgruppen aktivt söker eller kan förvänta sig att finna alkoholreklam. För direktreklam per e-post, sms och mms påminns om att dessa metoder kräver den enskilde mottagarens förhandsgodkännande. – För reklam på

offentlig plats gäller att reklam inte ska placeras på allmänt trafikmedel eller på hållplats för allmänt trafikmedel, på eller vid sjukhus eller annan vårdinrättning, vid allmän idrottsplats och annan allmän arena, eller i eller i anslutning till lokal huvudsakligen avsedd för eller besök av ungdom under 25 år. – Vad avser reklam för alkoholhaltiga lättdrycker anges att den inte får rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år. Vidare ska det tydligt framgå att reklamen avser alkoholhaltig lättdryck och att i all annonsering för drycken benämningen lättöl, klass 1, lättcider eller lättdryck ska förekomma minst en gång och i en sådan stilgrad att den med lätthet kan läsas/uppfattas i sin helhet. Varumärket ska vid talat eller sjunget budskap omedelbart följas av klargörande om att det är alkoholhaltig lättdryck som avses.

För efterlevnad av ICC:s regler för reklam och marknads-kommunikation i allmänhet och för branschens egna framtagna rekommendationer för marknadsföring av alkoholdrycker finns sedan tidigare de branschtillsatta organen, Alkoholeverantörernas Granskningsman (AGM) och Marknadsetiska rådet (MER). Dessa båda organ har fr.o.m. den 1 november 2008 utökats med en av branschen tillsatt Reklamombudsman. Hur tillsynsansvaret fortsättningsvis ska fördelas dem emellan är i skrivande stund (december 2008) inte slutligt bestämt.

10.4 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Tillämpningsområdet för den bestämmelse som anger vad framställning i bild får innehålla vid kommersiell annonsering för alkoholdrycker i periodiska skrifter utvidgas så att den blir generellt tillämplig oavsett val av medium.

Den största tillåtna storleken för en annons som gör reklam för alkoholdrycker i periodiska skrifter begränsas till 950 spaltmillimeter vilket motsvarar ungefär hälften av nuvarande tillåtna storlek. Den föreslagna storleken motsvarar en halv sida av en tidning av s.k. tabloidformat.

Utformningen av nuvarande sanktionsregel vid överträdelse av bestämmelsen om att annonser ska förse med varningstext justeras så att sanktionen även blir möjlig att tillgripa vid överträdelse av reglerna om hur dessa texter ska utformas (minsta storlek, val av teckensnitt m.m.).

Nuvarande fördelning av tillsynsansvaret mellan Statens folkhälsoinstitut och Konsumentverket behålls. Även nuvarande forumregler för domstol bör vara oförändrade. Utredningen rekommenderar att det ges i uppdrag åt Konsumentverket att efter samråd med branschen och FHI utfärda allmänna råd för vad som närmare avses med begreppet särskild måttfullhet, vad reklamtext får innehålla, vilka åtgärder på ett säljställe som är förenliga med måttfullhetskravet samt vilka säljfrämjande åtgärder som direkt strider mot detta krav.

En utgångspunkt för utredningens allmänna övervägande är en restriktiv alkoholpolitik till skydd för folkhälsan. Eftersom alkoholreklam syftar till att främja efterfrågan på alkoholdrycker krävs det bestämmelser som begränsar möjligheterna att göra reklam.

Regler för marknadsföring av alkohol är, till skillnad mot vad som gäller för tobaksvaror, inte föremål för full harmonisering inom EU. En viss harmonisering finns för marknadsföring av alkohol i radio- och TV och andra audiovisuella tjänster genom det s.k. AV-direktivet, 2007/65/EG. I direktivet räknas upp vad ett audiovisuellt kommersiellt meddelande för alkoholhaltiga drycker får innehålla. Båda direktiven är s.k. minimidirektiv. Liksom det tidigare TV-direktivet tillåter därmed AV-direktivet medlemsländerna att behålla eller anta strängare regler än vad som anges i direktivet. Sverige har sedan tidigare utnyttjat denna möjlighet och

infört ett totalt förbud mot att vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenterna använda sig av kommersiella annonser i ljudradio och TV-sändningar. Enligt det av AV-utredningen i december 2008 lämnade förslaget till hur AV-direktivet ska genomföras i svensk lagstiftning (SOU 2008:116) kan nuvarande bestämmelse om totalförbud i ljudradio- och TV-sändningar behållas. Utredningen föreslår dessutom att tillämpningsområdet utvidgas så att förbudet även omfattar s.k. beställtjänster (t.ex. SVT Play och TV4 Anytime).

Även om det kan konstateras att Sverige även fortsättningsvis kan behålla en sträng reglering av rätten att marknadsföra alkohol gentemot svenska konsumenterna kommer det att uppstå gränsdragningsvårigheter när det gäller att bedöma om en viss reklam eller annan marknadsföringsåtgärd för alkohol som härrör från utlandet kan anses strida mot svenska regler på området. Så är visserligen fallet även i dag men med den nyligen införda rätten för privatpersoner att införa alkohol för privat bruk, blir denna frågeställning än mer accentuerad. Eftersom varje form av begränsning av marknadsföringen av alkoholdrycker är i sig hämmande för avsättningen av varan, även om det är just det som är själva syftet, kommer den därmed i konflikt med de friheter som EG-fördraget vilar på, nämligen fri rörlighet för bl.a. varor och tjänster på den inre marknaden. Nationella åtgärder som inskränker utövandet av grundläggande friheter som garanteras av fördraget är enligt EG-domstolen berättigade endast om de motiveras av tvingande hänsyn av allmänintresse, de tillämpas på ett icke diskriminerande sätt, är ägnade att säkerställa förverkligandet av de mål som eftersträvas genom dem och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se mål C-424/97, Haim (REG 2000, s. I-5123)).

Med tanke på den omfattning Internet numera har och att de flesta hushåll har tillgång till internettjänsten finner utredningen skäl att skärpa reglerna för internetreklam så att de kommer mer i harmoni med vad som gäller för annan reklam.

Enligt utredningens bedömning torde ett totalförbud mot all form av marknadsföring av alkohol som sker på Internet och som vänder sig till den svenska marknaden gå för långt ur ett EG-rättsligt perspektiv, särskilt med hänsyn till att det numera är tillåtet för privatpersoner att inhandla och för eget eller familjens personliga bruk föra in alkoholdrycker från ett annat land inom EES-området på annat sätt än genom resandeförsel. Av sistnämnda skäl bedöms det också vara en alltför stor inskränkning

att endast tillåta kommersiell annonsering på Internet för alkohol-drycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol. Det kan dock påpekas att utländsk alkoholreklam som förekommer på förlagetrogna s.k. nätversioner av svenska periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig, under vissa förutsättningar kan komma att omfattas av begränsningen i 4 kap. 11 § AL (jfr den s.k. bilageregeln i 1 kap. 7 § TF och databas-regeln i 1 kap. 9 § YGL).

För att åstadkomma att nuvarande regler för marknadsföring av alkohol blir medieneutrala föreslås att nuvarande bestämmelse i 4 kap. 11 a § AL, som reglerar vad framställning i bild får omfatta vid marknadsföring genom kommersiell annons i periodisk skrift, görs *allmänt* tillämplig på kommersiella annonser. Det ligger i sakens natur att denna utvidgning inte kan avse sådana annonsers högsta tillåtna storlek. Genom ändringen kommer nuvarande reglering av vad som får återges vid framställning i bild att dels omfatta kommersiell annonsering för alla alkoholdrycker som sker på Internet, dels också omfatta reklam för alkoholdrycker med mer än 15 volymprocent alkohol. Däremot kommer att råda olika regler för Internet respektive tidskrifter beträffande tillåtligheten av att överhuvudtaget annonsera om drycker med en alkoholstyrka över 15 volymprocent. Denna skillnad kan dock accepteras med hänsyn till att reklam för alkohol som sker i en dagstidning får anses ha en avsevärt större genomslagskraft än annan reklam. Vidare bör beaktas att reklam på Internet vanligen lämnas först efter en aktiv handling från användaren att söka upp en viss hemsida och att det är först när alkoholreklam påträffas på en hemsida där användaren inte har anledning att förvänta sådan som det kan anses att denna reklam blir uppsökande alternativt påträngande i lagens mening. I den mån det sker alkoholreklam på hemsidor som huvudsakligen nyttjas av barn eller ungdomar bör redan gällande regler i 4 kap. 8 § andra stycket AL kunna läggas till stöd för ingripande. – Den nu föreslagna ordningen torde i viss mån redan återspeglas i gällande praxis om vad framställning i bild får innehålla; en praxis som i sin tur vilar på Konsumentverkets tidigare gällande riktlinjer på området (se KOVFS 1979:5 och 6). Redan genom det förhållandet att riktlinjerna formellt upphörde att gälla vid utgången av april 2006 kan det råda viss osäkerhet om vad som härefter gäller i detta hänseende. För att undanröja denna osäkerhet anser utredningen att det finns skäl att direkt i alkohollagen föra in regler som svarar mot de ställningstaganden som kom till uttryck i sagda riktlinjer.

Enligt 12 § marknadsföringslagen är marknadsföring av en bestämd produkt vilseledande om inte näringsidkaren vid prisangivelse anger pris och jämförpris på sätt framgår av 7–10 §§ prisinformationslagen (2004:347). Här anges bl.a. att prisinformationen ska vara korrekt och tydlig samt att den ska avse det slutliga priset för en bestämd produkt eller en bestämd enhet av en produkt, uttryckt i kronor, inbegripet mervärdesskatt och *andra skatter* (7 § jämförd med 2 § samma lag). Prisinformationslagen genomför det s.k. prismärkningsdirektivet (98/6/EG av den 16 februari 1998) och går inte längre än direktivet. Sammantaget torde dessa regler ställa krav på att det vid marknadsföring av alkoholdryck som vänder sig till svenska konsumenter ska, utöver uppgift om varans pris, anges att svensk punktskatt tillkommer (angående förutsättningar för påförande av svensk punktskatt, se EG-domstolens dom i det s.k. Joustra-målet C-5/05). Utredningen kan konstatera att det på åtskilliga webbplatser som har reklam för alkoholdrycker som härrör från utlandet och som vänder sig till den svenska marknaden saknas sådan uppgift. Det kan antas att en sådan korrekt redovisad prisinformation medför att intresset för inköp minskar avsevärt. Utredningen förutsätter att Konsumentverket i förekommande fall påtalar denna brist vid kontakt med sina utländska systemmyndigheter.

Såvitt gäller reklam för alkohol som sker via elektronisk post (e-post, sms och mms) till mobiltelefon, innehåller marknadsföringslagen (1 §) ett förbud mot sådan om inte den fysiska personen har samtyckt till det på förhand (19 §). Undantag görs för befintliga kundförhållanden där kunden i samband med tidigare köp av en produkt lämnat sin e-postadress och därvid inte motsatt sig att denna används för marknadsföringssyfte. Vidare krävs att marknadsföringen avser näringsidkarens egna, likartade produkter samt slutligen att kunden på ett enkelt, tydligt och kostnadsfritt sätt kan avböja att få fortsatt reklam. Dessa bestämmelser genomför ett EG-direktiv på området (2002/58/EG). Enligt utredningens bedömning är regleringen tillräcklig för att säkerställa att oönskad alkoholreklam inte via mobiltelefon når en konsument som inte önskar få den.

Vad beträffar marknadsföring av alkohol till konsumenter via direktreklam genom pappersutskick till hushållen, utomhusreklam, reklamfilm, högtalarreklam, stillbilsreklam på biografier och teatrar, videogram eller reklam i liknande former strider dessa former för annonsering mot kravet på särskild måttfullhet, såsom

det har definierats i förarbeten, i praxis från Marknadsdomstolen och i Konsumentverkets tidigare gällande riktlinjer. Dessa ställningstaganden bör även fortsättningsvis gälla. Utredningen ser inget behov av att i lagen närmare föra in specifika regler av samma innebörd. En uppräkningsriskerar dessutom att snabbt bli föråldrad genom att den inte ”fångar in” nya former för marknadsföring som den snabba teknikutvecklingen ständigt ger upphov till. Utredningen rekommenderar att det uppdras åt Konsumentverket att efter samråd med branschen och FHI utfärda allmänna råd för vad som närmare avses med särskild måttfullhet i förhållande till de nu uppräknade marknadsföringskanalerna. Uppdraget bör även innefatta att verket, likaledes i allmänna råd, ger anvisningar för vad reklamtext får innehålla, vilka åtgärder på ett säljställe som är förenliga med måttfullhetskravet samt vilka säljfrämjande åtgärder som direkt strider mot detta krav.

Såvitt gäller restriktioner för alkoholreklam genom kommersiella annonser i tidningar och tidskrifter anser utredningen att den nu tillåtna storleken av annonsytan, 2 100 spaltmillimeter (cirka 25 × 35 centimeter), sedan allt fler dagstidningar övergått till tabloidformat, är tilltagen i överkant. En sådan storlek täcker nu mer än hel sida i en tabloidtidning och kan uppfattas som påträngande. Storlekskravet fördes in som en ny bestämmelse i alkohollagen den 1 januari 2005 (SFS 2004:1045) och överensstämde med Konsumentverkets dåvarande riktlinjer för största tillåtna storlek på annons vid marknadsföring i periodisk skrift av öl, klass 2 (KOVFS 1979:6). Av förarbetsuttalanden framgår att det i alkohollagen införda storlekstaket var en avvägning mellan olika intressen. Regeringen konstaterade å ena sidan att en större annons generellt sett väcker större uppmärksamhet än en mindre, å andra sidan att det var viktigt att en annonsör gavs en reell möjlighet att få sin annons uppmärksammad och att den tillåtna marknadsföringen inte fick begränsas så att det blev omöjligt att på ett meningsfullt sätt kunna marknadsföra en alkoholdryck. Regeringen fann därför att annonser av så kallat tabloidformat borde tillåtas (jfr prop. 2003/04:161, s. 40 och 107). Enligt utredningens mening bör dock redan en annons som upptar en *halv* sida i en tidning av tabloidformat kunna ge annonsören en sådan möjlighet. Storleken av den högsta tillåtna annonsytan bör enligt utredningens mening anpassas till det format för dags- och kvällstidningar som numera är det vanligaste genom att den halveras. Den blir då 950 spalt-

millimeter (en halv sida i en tidning av s.k. morgontidningsformat motsvarar 1 050 spaltmillimeter).

Som tidigare redogjorts för har det förbud mot indirekt reklam som tidigare återfanns i 4 kap. 11 b § andra stycket AL upphävts på begäran av Europeiska kommissionen. Bestämmelsen syftade till att minska möjligheten att göra indirekt reklam för drycker med högre alkoholhalt än den annonserade varan. Förbudet ansågs bl.a. strida mot rätten att använda ett varukännetecken. I paragrafens första stycke finns dock kvar regler om förväxlingsförbud. För att undvika att det kan uppfattas som att situationen är oförändrad trots denna förändring bör framhållas att enbart användandet av ett varukännetecken inte ensamt kan anses ge upphov till förväxling och därmed hindra marknadsföring som annars skulle vara tillåten.

Utredningen har av Konsumentverket uppmärksammat på att den sanktion som föreskrivs i 4 kap. 12 § AL för brott mot reglerna om att annonser ska förses med en varningstext, inte omfattar reglerna för hur dessa texter ska utformas (storlek, teckensnitt m.m.), trots att allt talar för att det varit åsyftat. Utredningen föreslår att lagtexten justeras så att även de i övrigt uppställda villkoren för varningstexten omfattas av sanktionen.

I frågan om en eventuell överflyttning av ansvaret för tillsynen av marknadsföringsfrågor från Konsumentverket till Statens folkhälsoinstitut (FHI) gör utredningen följande överväganden.

Statens folkhälsoinstitut utövar central tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen med undantag för de bestämmelser om marknadsföring som finns i lagen och som åvilar Konsumentverket/KO (i detta sammanhang bortses från den lokala tillsyn av marknadsföringen på serveringsställen som även åvilar kommunerna och den särskilda tillsyn som Skatteverket har för efterlevnaden av bestämmelsen om partihandel i 4 kap. 5 § AL). Att det centrala tillsynsansvaret för efterlevnaden av en viss lagstiftning vilar på en och samma myndighet är i och för sig eftersträvävärt. Tolkningen av regelverket hålls därmed samlad och ger möjlighet till en helhetssyn på de olika bestämmelserna och hur de samspelar med varandra. Det skulle tala för att FHI fick tillsynsansvar även beträffande marknadsföringsfrågorna. Å andra sidan är det en betydande fördel att den tillsynsmyndighet som ska ha ansvaret för att reglerna om marknadsföring av alkoholdrycker efterlevs är väl insatt i den allmänna marknadsrätten och dess spelregler samt besitter den kunskap om marknadsföringsregler i allmänhet, teknikutveckling och långvariga processvana som Konsument-

verket har. Samma skäl talar för att bibehålla den nuvarande domstolsorganisationen.

Frågan om behörig tillsynsmyndighet beträffande tobaksreklam har tidigare övervägts av Utredningen om genomförande av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll i fråga om marknadsföring av tobaksvaror. I sitt betänkande fann utredningen att den centrala tillsynen av marknadsföringsreglerna i tobakslagen lämpligen borde utövas av Konsumentombudsmannen (SOU 2004:88, s. 160). Det framstår som rimligt och rationellt att tillsynen av marknadsföringen beträffande tobak och alkohol handhas av samma myndighet.

Såvitt utredningen erfarit har nuvarande ordning med Konsumentverket som tillsynsmyndighet liksom ordningen med Marknadsdomstolen som dömande instans i marknadsföringsärenden också i allt väsentligt fungerat väl. De önskemål om en överflyttning av tillsynsansvaret och de synpunkter som tidigare framförts av Konsumentverket delas inte av den nuvarande verksledningen som tvärtom anser att detta bör vara kvar hos verket. Det särskilda kunnande som FHI besitter bör lämpligen tas tillvara genom att Konsumentverket, på sätt som utredningen erfar redan förekommer, samråder med institutet.

Utredningen har sammanfattningsvis kommit till den slutsatsen att den nu gällande ansvarsfördelningen mellan FHI och Konsumentverket bör bibehållas. Därav följer att inte heller någon ändring av forumreglerna för domstol bör ske.

11 Servering

11.1 Inledning

Bestämmelser om servering återfinns i 6–8 kap. alkohollagen (1994:1738), förkortat AL.

Enligt direktiven ska utredaren se över behovet av ändringar eller förtydliganden när det gäller tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl samt kommunernas handläggning av frågor om serveringstillstånd. Lagen innehåller i detta hänseende åtskilliga bestämmelser som inte har ifrågasatts och som bör behållas. Dessa behandlas inte särskilt i det följande. Servering av s.k. folköl följer i tillämpliga delar samma regler som vid detaljhandel och behandlas inte i detta avsnitt.

Vid översynen har utredningen haft underlag i form av synpunkter på en rad olika frågor som lämnats i en enkät riktad till ett representativt urval bestående av cirka nittiototal av landets kommuner. Vidare har riktlinjer för serveringstillstånd inhämtats från ett femtiotal kommuner. Även synpunkter som kommit fram vid samtal som utredningen haft med företrädare för Föreningen länsstyrelsernas alkoholhandläggare, Kommunala Alkoholhandläggares Förening (KAF), handläggare vid tillståndsenheterna i Stockholm, Malmö och Göteborg samt företrädare för IOGT-NTO har ingått i beredningsunderlaget.

Serveringstillstånd och tjänstedirektivet

Servering av alkohol till allmänheten mot betalning utgör en tjänst. Endast den som har serveringstillstånd är berättigad att tillhandahålla den tjänsten.

För att underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänstleverantörer och den fria rörligheten för tjänster på den inre marknaden antog Europaparlamentet och rådet den 12 december 2006

det s.k. tjänstedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden [EUT L 376, 27.12.2006, s. 36–38, Celex 32006L0123]). Enligt artikel 9 i tjänstedirektivet får medlemsstaterna endast kräva tillstånd för tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet om vissa angivna villkor är uppfyllda. Villkoren är att tillståndsförfarandet inte diskriminerar tjänsteleverantören i fråga, att behovet av tillståndsförfarande är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset samt att det eftersträlvade målet inte kan uppnås med en mindre begränsande åtgärd, i synnerhet om en efterhandskontroll skulle ske för sent för att få någon reell verkan. Tillståndsförfarandet ska vidare grundas på kriterier som hindrar de behöriga myndigheterna från att göra en godtycklig bedömning. Kriterierna ska vara icke-diskriminerande, motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset, proportionella i förhållande till detta syfte, tydliga och entydiga, objektiva, offentliggjorda i förväg, öppna för insyn och tillgängliga. Avslag på en ansökan om tillstånd eller återkallelse av ett tillstånd ska kunna överklagas till domstol eller annan instans för överklagande. Tillstånd får inte vara tidsbegränsat utom då en begränsad varaktighet är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset. Formaliteterna för tillståndsgivningen ska vara tydliga, offentliggöras i förväg och vara utformade så att de garanterar de sökande att deras ansökan behandlas objektivt och opartiskt. I artikel 15 räknas upp ett antal krav som per definition anses som diskriminerande och som medlemsstaten särskilt ska undersöka om de finns i rättsordningen; häribland kan nämnas krav på att tjänsteleverantören ska ha en viss juridisk form samt krav på fasta minimi- och/eller maximiavgifter som tjänsteleverantören måste tillämpa.

Tjänstedirektivet ska vara genomfört i EU:s medlemsstater och i EES-länderna senast den 28 december 2009.

För genomförandet av tjänstedirektivet i Sverige inrättades den 18 juni 2007 ett sekretariat, tjänstedirektivsekretariatet, i Utrikesdepartementets enhet för främjande och EU:s inre marknad. Sekretariatet har haft i uppdrag att bl.a. belysa och analysera direktivets ekonomiska, juridiska och praktiska konsekvenser samt att ta fram förslag till hur genomförandet ska ske på ett korrekt sätt i svensk lagstiftning och förvaltning. Uppdraget har redovisats i departementsrapporten Ds 2008:75, *Genomförande av tjänstedirektivet*. Beträffande alkohollagen konstaterar sekretariatet att kravet på serveringstillstånd bidrar till att skydda folkhälsan och att

de kriterier som ställs upp för tillståndsgivningen är motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset och att de även i övrigt uppfyller kraven i artikel 10 i tjänstedirektivet.

Utredningen ställer sig helt bakom den slutsats som sekretariatet redovisar, nämligen att de tillståndskrav som omfattas av tjänstedirektivets tillämpningsområde är förenliga med direktivets artiklar om etableringsfrihet och att reglerna därmed inte behöver ändras för att genomföra direktivet. Enligt utredningens mening ger inte heller de förslag till ändringar i alkohollagen som utredningen nu föreslår anledning till någon annan bedömning.

11.2 Kommunernas riktlinjer och handläggningen av tillstånd

11.2.1 Gällande regler

Servering av spritdrycker, vin eller starköl får endast ske om tillstånd har meddelats (serveringstillstånd). Serveringstillstånd krävs dock inte för servering som sker utan vinstintresse, i andra lokaler än där det bedrivs yrkesmässig försäljning av alkoholdrycker eller lättdrycker, vid ett enstaka tillfälle för vissa i förväg bestämda personer och utan annan kostnad för deltagarna än kostnaden för inköp av dryckerna. (6 kap. 1 § AL)

Serveringstillstånd kan meddelas för servering till allmänheten eller till slutet sällskap och avse servering året runt eller årligen under en viss tidsperiod (stadigvarande tillstånd). Tillstånd kan även avse en enstaka tidsperiod eller ett enstaka tillfälle (tillfälligt tillstånd). Det kan omfatta spritdrycker, vin och starköl eller begränsas till att avse en eller två av dessa drycker. (7 kap. 5–6 §§ AL) Tillståndsmyndigheten får förena tillståndet med särskilda villkor.

Serveringstillstånd meddelas av den kommun där serveringsstället är beläget. För servering i inrikes trafik på fartyg, luftfartyg eller järnvägståg (trafikservering) gäller dock att tillstånd meddelas av den kommun där det företag som vill bedriva serveringen har sitt säte eller där den person som vill bedriva serveringen har sitt hemvist. I det fall företaget inte har säte inom landet eller personen inte har hemvist inom landet meddelas tillstånd av Stockholms kommun. (7 kap. 12 § AL)

Ansökan om serveringstillstånd ska vara skriftlig och görs hos kommunen. Kommunen får ta ut avgift för såväl prövningen av ansökan som för tillsyn av den som har serveringstillstånd (7 kap. 13 § AL). Avgifterna beräknas med iakttagande av den kommunala självkostnadsprincipen. I vissa fall måste polismyndighetens yttrande inhämtas. (7 kap. 14 § AL)

Statens folkhälsoinstitut (FHI), som utövar central tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen, har till ledning för denna utgett en handbok, *Handbok Alkohollagen*.

11.2.2 Direktiv och skrivelser

Utredaren ska analysera och överväga behovet av förändringar i alkohollagens bestämmelser om serveringstillstånd samt kommunens handläggning av serveringstillstånd i syfte att främja ordning och nykterhet samt efterlevnaden av reglerna i kommunfullmäktiges antagna riktlinjer.

I direktiven anges vidare bl.a. att utredaren bör överväga om det finns förenklingar att göra när det gäller kommunernas tillståndsgivning, t.ex. beträffande cateringverksamhet.

Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) har i en skrivelse till Socialdepartementet (dnr S2006/9200/FH) föreslagit att det införs en ny typ av fast tillstånd för cateringföretag. Tillståndet skulle åtföljas av en skyldighet för tillståndshavaren att i förväg till tillståndsmyndigheten göra en anmälan inför varje serveringstillfälle (anmälningsplikt). Skrivelsen har överlämnats till utredningen. I en annan till departementet ställd skrivelse i samma ämne har företrädaren för ett mindre cateringföretag redogjort för vissa praktiska problem som dagens regelverk ger upphov till för cateringbranschen. Bland annat pekas på de svårigheter som tillståndsmyndighetens handläggningstider medför för företagets möjligheter att kunna effektuera beställningar som erhållits kort tid före själva serveringstillfället. Vidare anges att avgiftsuttaget i samband med tillstånd blir orimligt högt, särskilt när fråga är om beställningar för mindre sällskap (dnr S2007/5045/FH). Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare har i skrivelse den 10 december 2008 framhållit vikten av regelförenklingar vad gäller komplexitet, likartad tillämpning över landet, ansökningsförfaranden, handläggningstider och avgifter. Även dessa skrivelser har överlämnats till utredningen.

11.2.3 Bakgrund

Före 1995 var prövningen av serveringstillstånd en uppgift för länsstyrelserna med rätt för kommunerna att inlägga veto. Genom tillkomsten av alkohollagen fördes tillståndsprövningen över till kommunerna (prop. 1994/95:89). Skäl för detta var framför allt att kommunerna ansågs ha den bästa lokalkännedomen och att en överflyttning av tillståndsprövningen låg i linje med de allmänna decentraliseringssträvandena. Som ytterligare skäl anfördes att resurser skulle komma att frigöras för länsstyrelsernas tillsynsverksamhet. Kommunerna hade tidigare varit obligatorisk remissinstans i tillståndsärenden och förändringen medförde därför att ett inte obetydligt merarbete kunde undvikas. En bidragande orsak var också att det kommunala vetot i tillståndsärenden inte bedömdes vara förenligt med det åtagande som Sverige gjort genom sin anslutning till Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna, som bl.a. ger den enskilde en rätt att få sin civila rättigheter och skyldigheter prövade fullt ut inför en inhemsk domstol.

Kommunernas övertagande av tillståndsgivningen medförde ingen ändring av den gällande ordningen beträffande remissförfarande till andra myndigheter. Sålunda skulle även fortsättningsvis polismyndighetens yttrande inhämtas. I propositionen betonades vikten av polisens yttrande om ordningsläget i området för en tilltänkt etablering och risken för att närboende störs. Det borde, sägs det, vara möjligt för en kommun att förhindra alkoholserving i särskilt känsliga områden, exempelvis i närheten av ungdomsgårdar, trafikleder, idrottsplatser eller i områden med känd missbruksproblematik. Kommunen borde till ledning för personer som avsåg att söka serveringstillstånd i alkoholpolitiska program ange vilka kriterier man avsåg att tillämpa vid bedömningen av alkoholpolitiska olägenheter (a.a. s. 61 f.).

I propositionen betonas att, i de fall tillståndsprövningen innebar att alkoholpolitiska hänsyn ställdes mot företagsekonomiska, de alkoholpolitiska hänsynen borde ha företräde (a.a. s. 62).

11.2.4 Kommunernas riktlinjer för serveringstillstånd enligt enkätsvaren

De flesta kommuner utfärdar riktlinjer till ledning för den som avser att söka serveringstillstånd.

Utredningen har, som nämnts, tagit del av gällande riktlinjer i ett femtiotal kommuner. Det allmänna intrycket är att riktlinjerna, både till sin omfattning och sitt innehåll, varierar avsevärt mellan kommunerna. I flera fall innehåller de i huvudsak endast ett återgivande av valda delar av alkohollagstiftningen, förarbetsuttalanden och rekommendationer från Statens folkhälsoinstitut (FHI). Anvisningar om lokala hänsynstaganden, exempelvis om var i kommunen restaurangetablering inte är önskvärd, redovisas endast av ett fåtal kommuner. Betydelsen av remissinstansers uppfattning i ansökningsärenden, särskilt polismyndighetens och miljöförvaltningens yttranden, anges i regel. Hur pass stor betydelse som tillmäts dessa myndigheters yttranden varierar emellertid kraftigt; från att "hänsyn ska tas" till "stor betydelse" eller t.o.m. "avgörande betydelse".

Riktlinjerna visar också på konkreta olikheter mellan kommunerna när det gäller den praxis som tillämpas i vissa serveringsfrågor. Så gäller exempelvis i en kommun att en och samma sökande kan ansöka om och erhålla tillfälligt serveringstillstånd under högst fem tillfällen under en 12-månadersperiod medan det i en annan kommun är möjligt att få upp till tolv sådana tillstånd under samma period.

För handläggning av ansökningar av serveringstillstånd och för tillsyn av meddelade tillstånd tar kommunen ut avgifter enligt självkostnadsprincipen. I så gott som alla kommuner är tillsynsavgiften uppdelad i två delar; dels en fast avgift som är lika för alla, dels en rörlig differentierad avgift som grundas på omsättningen av alkoholdrycker. I ett par kommuner av de cirka 90 som omfattas av utredningens kommunenkät tas avgift för tillsyn ut i form av en avgift per tillsynsbesök. En vägledning för en metod att beräkna den rörliga avgiften har utgetts av Svenska Kommunförbundet 1995 (cirkulär 1995:69).

De avgifter som kommunerna tar ut för tillsyn visar att dessa skiljer sig åt mellan kommunerna både när det gäller den fasta avgiften och, framförallt, storleken av den rörliga avgiften. Som exempel på olikheter mellan kommunerna kan nämnas att en restaurang med en årlig omsättning av alkoholdrycker om 2,5 miljoner

kronor betalar allt från 4 000 kronor till drygt 17 000 kronor beroende på i vilken kommun den är belägen. – Varje kommun bestämmer själv ambitionsnivån för den löpande inspektionsverksamheten. Den undersökning som utredningen gjort genom kommunenkäten tillåter inte någon bedömning av huruvida skillnaderna i avgiftsuttag enbart återspeglar olikheter i ambitionsnivån mellan kommunerna eller om det finns andra förklaringar.

11.2.5 Kommunernas handläggning av tillståndsärenden

En ansökan om serveringstillstånd görs skriftligen hos kommunen. Kommunen får ta ut avgift för prövningen och för tillsyn av den som har serveringstillstånd. Grunderna får avgiftsuttaget får bestämmas av kommunfullmäktige och ska följa de allmänna krav om självkostnadsprincipen som finns beträffande kommunala taxor (8 kap. 3 c § kommunallagen).

Kommunens handläggning av en ansökan påbörjas när samtliga för tillståndet erforderliga uppgifter och handlingar kommit in från sökanden och efter det att avgiften för ansökan har betalats. Ansökan bereds av tjänstemän (alkoholhandläggare) som lämnar ett motiverat förslag till beslut varefter beslut fattas av kommunstyrelsen eller annan utsedd kommunal nämnd. I flera kommuner har nämnden inom sig utsett särskilda arbetsutskott att ansvara för tillståndsgivningen. Det är vidare vanligt förekommande att den nämnd som ansvarar för tillståndsgivningen i sin tur har delegerat till tjänsteman att fatta beslut i vissa typer av frågor, t.ex. tillbyggnad, om tillfälligt tillstånd till allmänheten eller till slutet sällskap.

Antalet alkoholhandläggare varierar självfallet med kommunens storlek. I de större städerna har man särskilda enheter för tillståndsärenden med olika kategorier handläggare, såsom jurister, socionomer och ekonomer, medan man på vissa små orter kan sysselsätta knappt en halvtidstjänst. I Stockholm, Göteborg och Malmö har man respektive 17, 9 och 5 handläggare som i genomsnitt handlägger vardera 143, 134 respektive 94 ärenden årligen. Antalet ärenden per handläggare i övrigt varierar enligt kommunenkäten mellan kommunerna från 23 till 242 per år.

En ansökan om serveringstillstånd ska åtföljas av en mängd olika uppgifter och handlingar som sökanden ska ge in och som ska bilda underlag för kommunens lämplighetsprövning. Vid tillstånd för

stadigvarande servering till allmänheten ska ansökan sålunda innehålla en beskrivning för verksamhetens inriktning (huvudsaklig målgrupp, åldersgränser, matutbud, underhållning m.m.), planritning över restaurangens lokaler, dokumentation från gjord brandsyn, handling som visar att sökanden har dispositionsrätt till lokalen, redogörelse för hur köp och eventuell ombyggnad av restaurangen ska finansieras, dokumentation som visar att lokalen får användas för hantering av livsmedel, dokumentation av skatte- och avgiftsanmälan avseende F-skatt, registrering för mervärdesskatt samt registrering som arbetsgivare. Vidare erfordras att den sökande ger in en förteckning av egna meriter som visar att han eller hon har tillräcklig kunskap om alkohollagstiftningen. I det fall sökanden är ett bolag eller en enskild firma ska registreringsbevis inges samt, i förekommande fall, handelsbolagsavtal, kompanjonavtal och bolagsordning. När prövningen avser en juridisk person riktas lämplighetskraven även mot de fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen, t.ex. verkställande direktör, extern firmatecknare, styrelseledamöter, bolagsdelägare eller aktieägare med mer än 25 procent av aktierna, dvs. personer med bestämmande inflytande (PBI).

När samtliga handlingar kommit in remitteras ärendet om det inte är uppenbart obehövt till olika myndigheter. I ärenden som rör stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten är det enligt alkohollagen obligatoriskt att höra polismyndigheten. Polismyndigheten lämnar relevanta uppgifter ur belastnings- och misstankeregistret (i sistnämnda fall efter särskild prövning) om sökanden och om personer med betydande inflytande i rörelsen samt gör en bedömning av vilken inverkan tillståndet kan antas få för ordningsläget på platsen. Regelmässigt hörs även miljöförvaltningen, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Räddningstjänsten. Förfrågan till Skatteverket och Kronofogdemyndigheten ger bl.a. besked om sökanden har aktuella eller tidigare restförda skatter och avgifter respektive restförda skulder. Skatteverket lämnar också uppgift om skatte- och självdeklarationer har lämnats i tid, om fastighetsinnehav och uppgift om inkomst av tjänst, kapital och näringsverksamhet. Räddningstjänsten yttrar sig över om serveringsstället är lämpligt för sitt ändamål ur brandsäkerhets-synpunkt. Denna bedömning grundas i normalfallet på vad som framkommit vid en egen undersökning på plats, i andra fall har myndigheten en mer konsultativ roll i det att den anmodas av kommunen att yttra sig över en brandskyddsundersökning som på

uppdrag av sökanden utförts av en privat aktör i branschen. Även i detta senare fall förekommer att Räddningstjänsten gör en egen platsundersökning.

I vilken omfattning de nämnda myndigheterna hörs vid ansökan om andra typer av tillstånd varierar mellan kommunerna.

Inte sällan har kommunerna i sina riktlinjer för serverings-tillstånd angett vilka myndigheter som i normalfallet bör få yttra sig i olika ärendetyper. Det är vanligt att miljöförvaltningen anges som remissinstans vid sidan av polismyndigheten när ansökan avser en begäran om utsträckt (senarelagd) serveringstid från sökande med stadigvarande tillstånd. Som skäl för att yttrande ska inhämtas från miljöförvaltningen hänvisas genomgående till att sena öppet-hållanden typiskt sett kan ge upphov till störningar för omkring-boende.

Sedan remissyttrandena kommit in bereds ärendet för beslut. Om något remissyttrande innehåller uppgifter som kan förväntas ge avslag på ansökan ges sökanden möjlighet att bemöta dessa uppgifter. Ibland besöks serveringsstället. Kraven på att ansökan ska vara fullständig, att synpunkter från andra myndigheter ska tas in, att sökanden ska ges möjlighet att bemöta olika uppgifter samt att underlag och beslutsförslag ska kommuniceras med sökanden, medför sammantaget att handläggningstiden för ansökningar om stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten sällan understiger två månader. Av svaren från kommunenkäten framgår att handläggningstiden för denna typ av tillstånd är mellan 2–3 månader i de flesta kommuner. För tillfälliga serveringstillstånd, särskilt gällande slutna sällskap, är handläggningstiden avsevärt kortare och överstiger sällan två veckor. I flera kommuner inskränker sig handläggningstiden i sådana fall till några få dagar.

Flera kommuner har i samband med svar på kommunenkäten framhållit att en ordning med arbetsutskott som fattar beslut i tillståndsärenden för nämnden är ägnad att korta handläggningstider och att delegering av beslutsrätten i vissa enklare typer av tillståndsärenden till tjänsteman bidrar till att kommunens handläggning av ansökningar inte blir onödigt lång. Dessa möjligheter tas till vara av flertalet kommuner.

Beträffande remissförfarandet i tillståndsärenden har från flera polismyndigheter framförts den uppfattningen att polisen borde vara obligatorisk remissinstans inte bara vid stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten, som nu är fallet, utan även vid ansökningar om tillfälliga serveringstillstånd till allmänheten. Som

skäl hänvisas till att det är polisens erfarenhet att just tillfälliga festivalsarrangemang med servering av alkohol typiskt sett ger upphov till särskilt stora ordningsproblem och problem med oseriösa aktörer och att det därför är motiverat i minst lika hög grad som vid stadigvarande tillstånd att höra polisen i dessa ärenden.

11.2.6 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: I lagen intas en bestämmelse om att kommunerna ska ha riktlinjer för vad som gäller för att få serveringstillstånd. FHI bör få i uppdrag att i samråd med SKL utarbeta en modell för utformningen av dessa liksom ansökningsblanketter och liknande. Den som bedriver cateringverksamhet för slutna sällskap ska kunna medges stadigvarande serveringstillstånd. Yttrande från polismyndighet ska inhämtas även beträffande tillfälliga tillstånd för servering till allmänheten innan tillstånd meddelas om det inte rör sig om arrangemang av obetydlig omfattning.

Omsorgsfullt utarbetade kommunala riktlinjer för serveringstillstånd är till gagn för sökande genom att dessa på förhand kan bedöma om en tänkt etablering kan ges tillstånd. Riktlinjerna utgör också ett handfast stöd i kommunens beredning av ansökningsärenden och bidrar därigenom till att ansökningar om serveringstillstånd handläggs effektivt och likformigt.

Genomgången av kommunernas riktlinjer visar att det finns stora variationer mellan dessa. Somliga innehåller i stort sett bara en kortfattad redogörelse för gällande regler medan andra är ytterst detaljerade. I flera kommuner är riktlinjerna av äldre datum och i somliga är formuleringarna alltför vaga eller allmänt hållna för att kunna ge någon egentlig vägledning i det enskilda fallet. Merparten av riktlinjerna är emellertid väl genomarbetade.

Såsom framhölls när tillståndsgivningen övergick till kommunerna är det den enskilda kommunen som bäst kan avgöra lämpligheten av att det ges tillstånd till en viss servering utifrån lokala förhållanden när det gäller allmänna riktlinjer och bedömning i det enskilda fallet. Om detta råder knappast någon oenighet. Däremot har det påtalats från olika håll – såväl av

restaurangägare som FHI – att det råder onödigt stora skillnader mellan kommunerna vad gäller riktlinjerna i övrigt såväl beträffande innehåll som utformning. Det är ingalunda ovanligt att restaurangägare – i allmänhet bolag – driver verksamhet i olika kommuner och det har väckt irritation att de allmänna kraven på sökanden och ansökningar varierar i så hög grad.

Länspolismyndigheter har klagat över att remisserna är utformade på varierande sätt.

Enligt utredningens mening är det av stor vikt att kommunerna har noggrant och i möjligaste mån likformigt utformade riktlinjer för serveringstillstånd. Att man redogör för gällande regler i tydlig och lättfattlig form är lämpligt, men inte tillräckligt. I riktlinjerna bör förutom hänvisning till relevanta delar av lagstiftningen anges de omständigheter som hänsynen till lokala förhållanden ger anledning till. Väl genomtänkta och noggrant utformade riktlinjer skapar goda förutsättningar för att tillståndsgivningen kan ske rättssäkert, snabbt och effektivt. Förutom att ge god vägledning för beslutsfattaren bidrar de till att ansökningarna utformas korrekt och att ”onödiga” sådana kan undvikas.

Av nu redovisade skäl anser utredningen att det bör fastslås i lag att kommunerna ska ha riktlinjer för serveringstillstånd. För att såväl polismyndighetens yttrande som miljöförvaltningens ska få en ökad tyngd i beslutsprocessen bör riktlinjerna innehålla tydliga och konkreta besked om vad som gäller i detta avseende. Riktlinjerna bör ses över kontinuerligt.

Skillnaderna såvitt gäller riktlinjer kan till en del förväntas bli mindre genom att lagen görs tydligare på vissa punkter. Det skulle emellertid också vara en fördel för sökandena och för kommunerna och till gagn för rättssäkerheten om de kunde göras mera enhetliga inom riket. Utredningen vill därför föreslå att FHI får i uppdrag att i samråd med SKL utarbeta en modell för utformning av riktlinjer. En sådan modell skulle också kunna vara till stöd och hjälp för kommunerna, särskilt mindre sådana. Även ansökningsblanketter, remisser och liknande bör kunna göras mera likformiga. Det bör ingå i FHI:s uppdrag att även se över dessa. Vid denna översyn bör man beakta sökandenas intresse av att ansökningsproceduren utformas så smidigt som möjligt.

Den nuvarande ordningen med stadigvarande och tillfälliga serveringstillstånd bör i allt väsentligt bibehållas. En viss lättnad bör emellertid kunna medges för cateringverksamhet. Med catering förstås här servering av färdiglagad mat och av alkoholdrycker på

beställning av slutna sällskap som sker antingen i hemmet, eller i för tillfället förhyrd lokal. Vid catering måste, på samma sätt som gäller vid all annan form av servering av alkoholdrycker till slutna sällskap eller till allmänheten, serveringspersonal eller i vart fall serveringsansvarig person finnas närvarande under serveringstiden.

För cateringföretag gäller att de i avsaknad av fast serveringslokal inte kan komma i fråga för stadigvarande serveringstillstånd. De är därför hänvisade till att söka tillfälliga serveringstillstånd inför varje leverans av mat och dryck till kund. Reglerna om tillfälliga serveringstillstånd är emellertid närmast utformade med tanke på festivalarrangemang och andra evenemang som inte typiskt sett återkommer vid upprepade tillfällen inom kort tid och passar därför inte för cateringbranschen där servering av alkohol sker med täta mellanrum till en rad olika slutna sällskap och där serveringslokalen vanligtvis skiftar från gång till annan.

Av den kommunenkät som utredningen gjort framgår att kommunernas handläggningstider för tillfälliga tillstånd för slutna sällskap varierar något men att den i drygt 80 procent av de kommuner som har besvarat enkäten är högst två veckor. I hälften av dessa kommuner överstiger inte handläggningstiden en vecka. Även om dessa tider inte kan anses särskilt långa för den noggranna prövning som kommunen har att göra även i ärenden om tillfälliga serveringstillstånd är de ibland alltför långa för just cateringföretagens verksamhet där det många gånger är kort tid mellan kundens beställning av tjänsten och tjänstens utförande.

Den modell som SHR föreslagit och som innebär att cateringföretagaren ges stadigvarande tillstånd och före varje serveringstillfälle anmäler detta till tillståndsmyndigheten skulle innebära en förenkling såväl för den som sökt tillstånd som för kommunens handläggare. Har man bedömt att den som söker tillstånd för cateringverksamhet uppfyller de krav som gäller för personliga egenskaper, ekonomi m.m. som krävs för stadigvarande tillstånd finns det ingen anledning att pröva detta på nytt varje gång vederbörande ska anordna servering av alkohol. Däremot måste man ha kännedom om lokalen. I vissa fall torde denna vara känd för tillståndsmyndigheten, medan man i andra fall måste göra en kontroll. Man kan därför inte helt komma tillrätta med de olägenheter som dagens handläggningstider ger upphov till för cateringföretagen. Även med ett anmälningssystem måste tillståndsmyndigheten ges visst rådrum för att kunna kontrollera om den aktuella serveringslokalen, om det inte gäller servering i hemmet, är

lämplig för sitt ändamål om den inte redan är känd. En grundläggande förutsättning måste också vara att det inledningsvis sker en noggrann prövning av sökandens ekonomiska och personliga lämplighet för servering av alkohol på sätt som sker redan i dag. Skillnaden i förhållande till dagens system skulle vara att prövningen inte behöver ske vid varje serveringstillfälle.

Ingenting hindrar att även den som har stadigvarande serveringstillstånd också erhåller cateringtillstånd.

Enligt utredningens bedömning finns det inte anledning att befara att införandet av ett anmälningförfarande på redovisat sätt skulle ge upphov till några olägenheter med avseende på ordning och nykterhet. Däremot skulle det spara tid för såväl kommunen som företagare samt kostnad för de senare. Utredningen vill därför föreslå en ändring av reglerna enligt ovanstående. En konsekvens av detta blir också att tillståndshavaren inte, såsom nu, blir hänvisad till Systembolaget för inköp av alkoholdrycker (jfr 4 kap. 5 § AL).

Det är ofrånkomligt att en noggrann lämplighetsprövning av den som ansöker om serveringstillstånd och en prövning av en rad andra förhållanden, exempelvis att tänkt lokal är ändamålsenlig för servering av alkohol och att köket är tjänligt för säker hantering av livsmedel – krav som bl.a. innebär att synpunkter från myndigheter i vissa fall ska och i andra fall bör inhämtas – medför att handläggningstiden inte kan understiga en viss minsta tid. Företrädare för Kommunala Alkoholhandläggares Förening (KAF) har uppgett att en vanlig orsak till att ett ärende fördröjs är att ansökningshandlingarna är ofullständiga i ett eller annat avseende. Detta understryker vikten att ansökningsblanketter och anvisningar utformas på ett för den sökande tydligt och lättbegripligt sätt.

Restaurangägare har klagat på att man, om man har tillstånd i en kommun och vill öppna restaurang i en annan kommun, måste gå igenom samma prövning varje gång och fylla i samma blanketter. Det är emellertid oundvikligt att en prövning måste göras vid varje tillståndsbeväran även med avseende på annat än lokaler. Förhållandena kan ju t.ex. ha ändrats. Proceduren bör emellertid kunna underlättas om kommunen utnyttjar information från den kommun som tidigare givit tillstånd. I somliga kommuner har man ett dataregister som innehåller fullständiga uppgifter om tillståndshavarna, vad som har tilldragit sig vid inspektioner etc. För närvarande har 130 kommuner ett sådant program, kallat Alk-T. Då registret kan innehålla integritetskänsliga uppgifter bör

sökandens medgivande alltid inhämtas innan registerutdrag lämnas ut. Någon direktåtkomst mellan kommunerna bör inte ifrågakomma. Det hindrar dock inte att uppgifter, som kan betraktas som offentliga, lämnas mellan kommunerna. Även det centrala registret som förs av FHI bör kunna underlätta kontrollen (se härom avsnitt 17).

Vidare har man klagat över att man i ansökningshandlingarna måste lämna uppgifter som inhämtats från olika myndigheter, men som borde kunna inhämtas av kommunerna. Utredningen finner att det knappast skulle vara tidsbesparande att överlåta detta uppgiftsinhämtande till kommunerna. Däremot bör kommunerna tillhandahålla blanketter som underlättar för sökanden att inhämta vad som krävs.

Utredningen har inte funnit att nuvarande handläggningsrutiner innehåller moment som likaväl skulle kunna utgå utan att det skulle påverka beslutsunderlaget på ett negativt sätt. Samtidigt finns anledning att påminna om att det är angeläget att nämnden i varje enskilt ärende noga överväger behovet av att ställa en remiss till en annan myndighet, vilket för övrigt redan följer av bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) (13 §). Något slentrianmässigt remissförfarande ska alltså inte förekomma. Att så sker i någon mer betydande omfattning har heller inte framkommit.

Genom polismyndighetens yttrande får kommunen information om förhållandena i det aktuella området och polisens bedömning av på vilket sätt dessa kan antas bli påverkade av den sökta etableringen eller en utökning av densamma. Vidare lämnar polisen information om sökanden utifrån belastnings- och misstankeregister vilka uppgifter sedan, tillsammans med andra, ligger till grund för kommunens bedömning av om sökanden är lämplig att anförtros servering av alkoholdrycker till allmänheten. Polismyndighetens yttrande till kommunen fyller därmed en viktig funktion. Remissförfarandet ger även värdefull information till polisen. Enligt utredningens uppfattning gör sig dessa aspekter gällande i lika hög grad när det gäller tillfälliga tillstånd för servering till allmänheten, i vart fall när det gäller större tillställningar som festivalarrangemang och liknande. Utredningen delar polismyndigheternas uppfattning att även tillfälliga serveringstillstånd för servering till allmänheten ska ha föregåtts av yttrande från polismyndighet. Det bör dock inte vara obligatoriskt vid arrangemang av obetydlig omfattning.

Antalet tillståndsärenden har ökat avsevärt under den senaste tioårsperioden. Det sammanlagda antalet stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten och till slutna sällskap uppgick vid utgången av år 1997 till 10 507. Härefter har antalet ökat för att under 2007 uppgå till 12 292. Till dessa stadigvarande tillstånd kommer det arbete som de tillfälliga tillstånden årligen medför för kommunerna. Under år 2007 meddelade kommunerna 2 539 tillfälliga serveringstillstånd till allmänheten samt 6 212 tillfälliga serveringstillstånd till slutna sällskap. Ärendemängden är sammantaget betydande och ställer krav på att kommunernas handläggning är effektiv. Lämplighetsprövningen av den sökande innehåller åtskilliga inslag av kvalitativ bedömning och tillsammans med det omfattande regelverk som kringgärdar tillståndsgivningen reser det berättigade krav på att den som svarar för handläggningen och som lämnar förslag till beslut i ärendet besitter en god kompetens.

Kommunernas alkoholhandläggare har sinsemellan olika bakgrund, utbildning och erfarenhet. Tidigare har det inte funnits någon gemensam eftergymnasial utbildning som varit direkt anpassad för dessa handläggare. Under hösten 2008 har en högskoleutbildning för tillsyn och tillståndsprövning av alkohol- och tobaksfrågor emellertid påbörjats. Utbildningen har tagits fram av FHI och Sveriges kommuner och landsting (SKL), i samarbete med Göteborgs universitet. Syftet är bl.a. att bidra till större likformighet mellan kommunerna vid bedömningen av tillståndsärenden. Utbildningen startade i oktober 2008 och omfattar 15 högskolepoäng. Utredningen konstaterar med tillfredsställelse att en för hela landet gemensam utbildning för alkoholhandläggare numera finns att tillgå. På sikt bör denna byggas ut och omfatta samtliga alkoholhandläggare. Mindre kommuner som har svårt att sysselsätta och avlöna en välutbildad alkoholhandläggare kan lösa detta genom att, vilket på sina håll redan sker, de slår sig samman med närliggande kommuner om en eller flera arbetskrafter för beredning av tillståndsärenden.

11.3 Prövning av sökandens lämplighet

11.3.1 Gällande regler

Serveringstillstånd får meddelas endast den som visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheter i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Såvitt gäller sökandens personliga och ekonomiska förhållanden ska tillståndsmyndigheten pröva sökandensandel, det vill säga dennes allmänna och ekonomiska skötsamhet samt ekonomiska förhållanden i övrigt. (7 kap. 7 § AL) Kriteriet "omständigheter i övrigt" tar bl.a. sikte på en kontroll av att sökanden har erforderlig kunskap om alkohollagstiftningen.

När det gäller en juridisk person måste lämplighetskraven omfatta den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen i egenskap av t.ex. verkställande direktör, styrelseledamot och suppleant, bolagsdelägare eller aktieägare med betydande aktieinnehav. Som ett riktmärke rekommenderar FHI att aktieinnehavet ses som betydande när ägarandelen uppgår till 25 procent eller mer (Handboken avsnitt 7:7). Även annan ekonomisk intressent bakom en rörelse kan komma att innefattas i prövningen. Prövningen ska således gälla dem som har det verkliga inflytandet i rörelsen och denna krets av fysiska personer bör ständigt vara aktuell.

11.3.2 Bakgrund

Allmänt gäller att serveringstillstånd endast får ges till den som visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden är lämplig att utöva verksamheten. När det gäller uppgifter om lämplighet utifrån personliga förhållanden är det främst fråga om en kontroll av att sökanden inte tidigare har varit straffad för brott av betydelse för verksamheten. Det är inte möjligt att generellt säga hur brottsligheten ska påverka prövningen. En bedömning måste göras i varje enskilt fall utifrån brottets art, svårhetsgrad och dess relevans för sökandens lämplighet att bedriva serveringsrörelse. I förarbetena till lagstiftningen anges att t.ex. narkotikabrott, trafiknykterhetsbrott, våldsbrott och brott enligt skattebrottslagen, uppbördslagen samt bokföringsbrott hör till sådan brottslighet som bör leda till att tillstånd vägras eller återkallas (prop. 1994/95:89, s. 102 f.). Även vissa andra brott med anknytning till restaurangrörelser utgör i normalfallet hinder för

tillstånd. Tillåtande av illegalt spel på serveringsstället liksom olaga diskriminering hör enligt förarbetena till lagstiftningen till sådan brottslighet (prop. 2000/01:97, s. 48). Även beteende som, utan att vara straffbelagt, innebär ett systematiskt åsidosättande av skyldigheter som medborgare eller näringsidkare kan medföra att tillstånd vägras eller återkallas. Vid misstanke om brott ankommer det på den sökande som vill komma ifråga för tillstånd att förete en utredning som undanröjer sådana misstankar (prop. 1994/95:89, s. 103). Enligt FHI:s allmänna råd för karenstider bör det förflyta minst tre år sedan brottet begicks innan nytt tillstånd kan komma i fråga. Den tid sökanden avtjänat frihetsberövande påföljd ska inte inräknas i denna tid. De allmänna råden överensstämmer därmed med den praxis som gällt tidigare och som grundats på dåvarande Alkoholinspektionens uttalande i frågan.

Beträffande sökandens personliga vandel inhämtar tillståndsmyndigheten regelmässigt uppgift från polismyndigheten. Polismyndigheten är skyldig att lämna uppgift som kommunen behöver för sin tillståndsprövning och tillsyn. (8 kap. 2 § AL) Uppgiftslämnandet sker vanligtvis genom att polisen gör en slagning på sökanden i belastnings- och misstankeregistret och lämnar ut de uppgifter som bedöms vara av betydelse för kommunens prövning under förutsättning, beträffande misstankeregistret, att detta kan ske utan men för förundersökningen. Enligt 11 § 12 förordningen (1999:1134) om belastningsregister, har en kommunal myndighet i ärende om serveringstillstånd rätt att själv ur registret få ut uppgifter om brott som föranlett annan påföljd än böter i fråga om den som ärendet gäller. Motsvarande gäller inte beträffande misstankeregistret.

Lämplighet utifrån ekonomiska förhållanden innebär enligt förarbetena till lagstiftningen ett krav på att sökanden ska ha fullgjort sina skyldigheter mot det allmänna (prop. 1994/95:89, s. 64). På begäran är Skattemyndigheten skyldig att lämna uppgifter till tillståndsmyndigheten om hur betalning av skatter och avgifter har skötts, om sökanden är momsregistrerad m.m. Från Kronofogdemyndigheten inhämtas regelmässigt uppgifter om eventuella aktuella och tidigare restförda skulder. Enstaka restförda skulder om mindre belopp anses normalt inte diskvalificera en sökande från att erhålla serveringstillstånd eftersom även en skötsam företagare eller annan person någon gång tillfälligtvis kan råka i betalningssvårigheter. Kommunerna inhämtar vanligtvis även uppgifter ur Bolagsregistret och uppgifter ur handels- och föreningsregistret för

att få klarhet i om sökanden är eller har varit registrerad som exempelvis vd eller styrelseledamot i företag som har försatts i konkurs. En enstaka konkurs anses inte i sig utgöra hinder för tillstånd såvitt inte skulder till det allmänna kvarstår. Upprepade konkurser eller ett mer systematiskt underlåtande från sökanden att göra rätt för sig gentemot det allmänna medför däremot i normalfallet att denne vägras serveringstillstånd.

För att kunna bedöma om sökanden har ekonomiska förutsättningar att kunna sköta verksamheten på ett tillfredsställande sätt kan denne åläggas att ge in en finansieringsplan. En redovisning av varifrån kapitalet kommer motverkar tillkomsten av serveringsrörelser som finansieras med illegala medel. Dessutom sker en kontroll av att sökanden inte är beroende av någon som är olämplig att bedriva serveringsrörelse eller är underkastad sådana ekonomiska åtaganden som väsentligt begränsar hans möjlighet att bestämma över serveringsrörelsens drift. Starkt begränsande leverans- eller marknadsföringsavtal är enligt FHI exempel på detta (Handboken 7:7–6).

Tjänstemän vid Länsstyrelsen i Stockholms län har i skrivelse till Socialdepartementet den 19 februari 2008 uppgett att det blivit allt vanligare att restaurangöverlåtelser delvis finansieras av lån från bryggerier som är kringgärdade med sådana villkor att de blir ett incitament för restaurangen att sälja så stor volym som möjligt och att därmed dessa lån strider mot alkohollagens grundprinciper om återhållsamhet och måttfullhet. Skrivelsen har överlämnats till utredningen för handläggning. Från länsstyrelsen har den 11 september 2008 inkommit en skrivelse till departementet i vilken man förklarar att man inte har grund för de slutsatser som den tidigare skrivelsen innehåller och att frågan ligger utanför styrelsens kompetensområde. Saken har emellertid även påtalats av KAF i skrivelse till utredningen den 19 september 2008.

Utredningen har från bryggeribranschens organisation Sveriges bryggerier inhämtat vissa uppgifter om de s.k. bryggerilånen. Av inhämtade uppgifter framgår följande. Direkta penninglån från bryggerierna är numera ovanligt. Som regel stöttar man i stället restaurangerna genom borgensåtagande vid banklån mot säkerhet i företaget. Vidare förekommer det att bryggerierna förskottsvis lämnar viss rabatt per liter öl, beräknat på en viss försäljningsvolym för en viss tid. Om den beräknade försäljningen inte uppnås brukar avtalet förlängas. Det är också vanligt att bryggerierna lånar ut utrustning såsom pumpanläggning, glas m.m. Rimligheten av de

träffade avtalen ingår i prövningen vid tillståndsgivningen och det har i några enstaka fall förekommit att tillstånd vägrats av kommunen då man ansett att de försäljningsvolymerna som avtalet bygger på skulle kunna förorsaka problem med avseende på ordning och nykterhet.

Med stöd av förarbetsuttalanden till nuvarande och tidigare lagstiftning (prop. 1976/77:108, s. 46 och prop. 1994/95:89, s. 63 f.) uppställs sedan länge ett krav på att sökanden och andra personer med betydande inflytande som är aktiva i serveringsrörelsen ska ha kunskap om svensk alkohollagstiftning. Som en norm för hur utbildningen bör vara beskaffad till innehåll och omfattning hänvisas i FHI:s handbok till det måldokument för restauratörsutbildning som dåvarande Alkoholinspektionen ursprungligen tog fram (måldokument 2000:3), den s.k. krögarutbildningen. Den anvisade normen har fått stort genomslag i kommunerna.

Det finns på marknaden flera utbildningar av varierande kvalitet. Kommunen måste på egen hand bedöma om den utbildning som sökanden hänvisar till fyller rimliga krav. I det fall den som svarat för utbildningen inte är känd av kommunen kan prövningen ske genom att sökanden får göra ett av kommunen anordnat kunskapsprov. Detta förekommer i de största kommunerna men är annars inte särskilt vanligt. Ofta sker prövningen på så sätt att den kommun som handlägger ansökningen om serveringstillstånd inhämtar referenser från andra kommuner om utbildaren och utbildningen i fråga. Har utbildningen godtagits i en annan kommun kvalificerar det regelmässigt till ett godkännande även av den egna kommunen.

FHI sprider sedan år 2004 metoden Ansvarsfull alkoholserving till landets kommuner. Metoden utvecklades som en del inom det s.k. STAD-projektet (Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem) som pågick åren 1995–2004 och som i dag är en del av den ordinarie verksamheten. Utbildningen består av två heldagar och vänder sig främst till serveringspersonal men även till krögare, vakter och övrig personal. Syftet med utbildningen är att minska våld och skador relaterade till alkoholkonsumtion och droger på restauranger samt att utveckla en restaurangkultur som motverkar serving till underåriga och överserving.

Ett krav på att tillståndshavare (eller föreståndare som det tidigare hette) måste ha erforderlig kännedom om alkohollagstiftningen uppställdes redan i lagen (1977:293) om handel med drycker. Enligt de anvisningar som Socialstyrelsen, som då var

tillsynsmyndighet, gav i sina allmänna råd ”Bestämmelser rörande handel med drycker” krävdes att kunskaperna var dokumenterade, t.ex. genom att sökanden hade genomgått restaurangskola eller hade ett par års erfarenhet i branschen. Annan särskild utbildning kunde också godtas.

Utbildningskravet togs upp av Alkoholpolitiska kommissionen som i sitt delbetänkande *Serveringsbestämmelser – förslag till ändringar i lagen om handel med drycker* (SOU 1993:50), ansåg att kravet på erforderlig utbildning vad gäller alkoholkunskap borde ställas högre än tidigare och föreslog att det skulle uppdras åt Socialstyrelsen att ange utbildningskrav för restauranganställda samt gav vissa anvisningar för detta.

Även senare utredningar har tagit upp frågan i samband med krav på en bredare krögarutbildning. I delbetänkandet *Ansvarsfull servering – fri från diskriminering* (SOU 2006:56), föreslog Utredningen om tillsynen inom socialtjänsten, bl.a. att ett krav för att kunna beviljas serveringstillstånd skulle vara att sökanden hade genomgått viss föreskriven utbildning (tillståndsutbildning) och hade avlagt ett prov med godkänt resultat. Enligt förslaget skulle utbildningen omfatta de moment som anges i det måldokument som är de s.k. krögarutbildningarnas utgångspunkt. Kunskap om alkohollagstiftningen ingick som ett av dessa moment. Vidare skulle FHI utfärda närmare föreskrifter om innehållet i utbildningen, meddela tillstånd för de utbildningsföretag som anordnade utbildning och utöva tillsyn över dessa samt genomföra examination av dem som avsåg att söka serveringstillstånd.

Förslagen om en skärpning av kravet på kunskap om alkohollagstiftningen har inte lett till lagstiftning.

11.3.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Den som söker serveringstillstånd ska ha genomgått av FHI godkänd examination rörande kunskaper om alkohollagstiftningen eller på annat sätt visa att han eller hon har erforderliga kunskaper om denna.

Att kommunernas tillståndsprovning håller en hög kvalitet och sker med stor omsorg är av central betydelse för att säkerställa att endast seriösa aktörer kommer i fråga för serveringstillstånd. Såvitt gäller den provning som sker av sökandens personliga vandel och ekonomiska skötsamhet har inte framkommit annat än att den i allt väsentligt fungerar väl. Vissa brister har dock framkommit.

Vad först gäller inhämmande av uppgifter har företrädare för KAF uppgett att polisens remissvar ibland uppfattas som otydliga. Bland annat har det förekommit att polisen å ena sidan har förklarat att den inte har något att erinra mot att sökanden ges sökt tillstånd, å andra sidan lämnat upplysningar om sökanden som talar för motsatsen. Enligt föreningen varierar också polismyndighetens remissvar till innehåll och omfattning beroende på var i polisorganisationen remissärendet har handlagts. Ibland besvaras remissen centralt, ibland lokalt. Från polismyndighetens sida har man klagat på att frågeställningarna i remisserna ofta är oklara. Det finns anledning att understryka vikten av att såväl frågor till remissinstanser som remissinstansernas svar utformas på ett tydligt sätt och att det finns klara riktlinjer om var i myndighetens organisation som remisshanteringen bör tas om hand. Det kan också vara lämpligt att samråd kontinuerligt sker mellan inblandade myndigheter för att undvika att oklarheter uppkommer i remissförfarandet. Vidare bör nämnas att FHI tillsammans med Rikspolisstyrelsen sedan våren 2008 genomför en utbildning som särskilt riktar sig till polisen och som bl.a. syftar till att förbättra dess rutiner med remisshanteringen i tillståndsärenden.

Från vissa alkoholhandläggare har framförts önskemål om att få direktåtkomst till belastningsregistret och också rätt att få uppgifter ur misstankeregistret. Nuvarande ordning innebär att kommunerna i tillståndsärenden får erforderliga uppgifter ur registret efter att ha vänt sig till polismyndigheten med en sådan förfrågan. Insynen i dessa integritetskänsliga register bör vara begränsad till så få personer som möjligt. I allt väsentligt fungerar nuvarande ordning väl. En direkt åtkomst till belastningsregistret skulle dessutom i flertalet fall inte innebära någon nämnvärd tids- eller arbetsbesparing för kommunerna eftersom de ändå som regel behöver vända sig till polisen för att få myndighetens syn på vilken inverkan ett beviljat tillstånd skulle få för ordningsläget på platsen. Vad gäller misstankeregistret måste alltid granskning ske om uppgifter kan lämnas ut innan så sker.

Vad gäller de s.k. bryggerilånen kan konstateras att det ligger i såväl bryggerinäringens som restaurangägarens intresse att verksamheten kan bedrivas framgångsrikt oavsett hur den finansieras. Det är tillståndshavarens ansvar att se till att serveringen sker på ett ansvarsfullt sätt. Risken med finansiering genom bryggerilån är, som KAF framhållit, att de beräknade försäljningsvolymerna sätts till en sådan nivå att det leder till en överkonsumtion för att krögare ska kunna uppfylla kraven.

Det har inte framkommit något som tyder på att bryggerilån generellt sett utgör en fara för överkonsumtion. I de fall detta kan misstänkas har alkoholhandläggare reagerat. Utredningen vill framhålla vikten av att tillståndsmyndigheten uppmärksammar eventuell förekomst av bryggerilån. Lämpligheten av sådan finansiering kan liksom hittills avgöras från fall till fall inom ramen för tillståndsprövningen.

Den mest påtagliga bristen gäller kontrollen av sökandens kunskap om alkohollagstiftningen. Detta gäller särskilt den som har stadigvarande tillstånd. Att servera alkohol till allmänheten är en socialt ansvarsfull uppgift. Det är därför nödvändigt att den som anförtros uppgiften, förutom annan lämplighet, har en god kunskap om det regelverk som omgärdar alkoholservingen.

Av den redovisning som Statens folkhälsoinstitut lämnar årligen för bl.a. kommunernas och länsstyrelsernas fortlöpande tillsyn av och ingripanden mot tillståndshavare framgår tydligt att överträdelser mot serveringsbestämmelser fortfarande förekommer i icke obetydlig omfattning. Av FHI:s länsrapport för år 2007 framgår att s.k. kartläggningsstudier, som ingår som ett obligatoriskt moment vid kommunernas införande av metoden Ansvarsfull Alkoholserving (STAD-metoden), visar att restaurangerna alltför ofta serverar till synes berusade och eller minderåriga personer. Vid "överserveringsstudier" som företogs i 50 kommuner under år 2007 förekom överservering i 45 procent av fallen. Vid motsvarande studier i 48 kommuner av hur regeln om att underåriga inte får serveras alkohol upprätthålls kunde konstateras att underåriga serverades i 36 procent av fallen. Det är sannolikt att en del av dessa överträdelser bottnar i okunskap om gällande regler för alkoholserving.

Nuvarande ordning, som i princip överlämnar åt den enskilda kommunen att upprätta sin egen måttstock för prövningen av om sökandens kunskaper om alkohollagstiftningen är tillräckliga, kan inte anses tillfredsställande och inger dessutom vissa betänkligheter

från rättssäkerhetssynpunkt. Det har inte framkommit något som i och för sig ger anledning att tro annat än att kommunerna, var och en efter sin förmåga, gör sitt bästa för att kontrollera att sökanden fyller kunskapskravet. I avsaknad av regler för hur denna kontroll närmare ska gå till kan man emellertid inte bortse ifrån att kommunernas egen kontroll innebär en subjektiv värdering och risk för olikheter i bedömningarna mellan kommuner eller inom en kommun från tid till annan. Inhämtandet av referenser från annat håll om utbildning som inte är känd av kommunen är också onödigt resurskrävande för denna. Att en striktare och mer enhetlig ordning vore att föredra stärks av de synpunkter som kommunerna lämnat i enkäten.

Två alternativ kan tänkas för att åstadkomma ett förbättrat system. Det ena bygger på ett certifieringssystem av utbildningsföretagen, det andra på en från utbildaren fristående examination hos antingen länsstyrelse eller FHI. I båda fallen kommer FHI att ha huvudansvar.

Ett certifieringssystem för utbildningsanordnare skulle innebära följande. En utbildning i alkoholkunskap ska för att accepteras vara certifierad av FHI, som i föreskrifter närmare anger vilka olika moment som utbildningen ska innehålla. FHI utövar tillsyn över de utbildningsföretag som är certifierade. Vid dokumenterade brister i utbildarens verksamhet bör certifikatet återkallas. Den som genomgått en certifierad utbildning ska kunna åberopa och få den godtagan i samtliga kommuner. I förhållande till dagens ordning skulle det, förutom en förbättrad alkoholkunskap, innebära förenklingar genom att det i många fall resurskrävande arbetet hos kommunerna med att inhämta referenser av utbildning som sökanden åberopar försvinner. Kommunernas arbete med beredning av ansökningsärenden skulle förenklas utan att systemet medför något egentligt merarbete eller merkostnader för den enskilde.

Den andra modellen innebär att sökanden får avlägga prov hos en från utbildaren fristående examiner, lämpligen hos FHI, med möjlighet för FHI att delegera uppgiften. Någon certifiering skulle då inte vara nödvändig utan det kan antas att marknadskrafterna skulle verka så att endast seriösa utbildningsanordnare kom att anlitas av potentiella tillståndshavare. Eftersom FHI saknar en regional organisation kan man tänka sig en lösning där själva examinationen äger rum hos länsstyrelsen men i FHI:s regi. Från FHI:s sida har man förklarat att man ställt sig bakom det förslag

till examination som lades fram i den tidigare nämnda utredningen SOU 2006:56, och att man alltjämt förordar denna lösning. Utredningen vill med hänsyn härtill i första hand förorda denna lösning. Enligt en preliminär bedömning av FHI skulle en utbildning som föregår examination ta 3–4 dagar i anspråk.

Förslaget berör inte den som redan har serveringstillstånd. Inte heller bör som regel krävas att den som har serveringstillstånd i en viss kommun och ansöker om ytterligare tillstånd i samma kommun undergår examination. Även i vissa andra fall, såsom då sökanden har serveringstillstånd i en annan kommun och kan dokumentera gedigen erfarenhet utan anmärkningar bör kommunen kunna underlåta att kräva examination. Regeln om examination bör därför kompletteras med en möjlighet för sökanden att på annat sätt visa att han eller hon har erforderliga kunskaper om alkohollagstiftningen.

Vad därefter angår den krets av personer som omfattas av examinationskrav eller liknande där sökanden är en juridisk person bör den begränsas till dem som har betydande inflytande och är aktiva i rörelsen eller, vid större företag, arbetar operativt i ledande ställning (jfr FHI:s allmänna råd). De som tidigare har mångårig branschvana torde som regel kunna examineras utan ytterligare utbildning.

Det bör ankomma på FHI att utforma vägledning för examinationsverksamheten.

När det gäller enstaka tillfälliga tillstånd kan man inte ställa lika höga krav som på stadigvarande sådana; dock bör man ställa samma krav som nu anges i FHI:s handbok, nämligen att grundläggande kunskapskrav ska vara uppfyllda. Särskilt pekas på att icke yrkesmässiga tillståndshavare måste känna till vad som stadgas om åldersgränser och överservering på serveringsställen.

Vad ovan sagts om examination gäller endast tillståndshavare. I den mån denne utser en eller flera serveringsansvariga bör han ansvara för att även dessa har erforderliga kunskaper om alkohollagstiftningen. Det kan i och för sig ifrågasättas om inte alla serveringsansvariga borde avlägga kunskapsprov eller liknande men detta skulle sannolikt kräva betydligt större resurser. Genom att de serveringsansvariga liksom hittills enligt förslaget ska anmälas till tillståndsenheten kommer alkoholhandläggarna att ha viss kontroll över dem. Om detta visar sig vara otillräckligt bör man överväga att införa krav på dokumenterad alkoholkunskap även hos andra serveringsansvariga än tillståndshavaren.

11.4 Gemensamt serveringsutrymme

11.4.1 Gällande regler m.m.

Serveringstillstånd ska avse viss lokal eller annat avgränsat utrymme. (7 kap. 10 § AL) Med serveringsställe avses alla lokaler och utrymmen som används i rörelsen; utöver själva serveringslokalen således även kök och övriga ekonomilokaler, entréer, korridorer, toaletter m.m. Med serveringslokal avses den del av serveringsstället där servering av alkohol är tillåten. Med lokal menas utrymme inomhus. Med annat avgränsat utrymme avses del av serveringsställe som är beläget utomhus och där alkoholservering förekommer, dvs. i vanligt tal uteservering. I FHI:s allmänna råd till bestämmelsen anges att en uteservering bör ligga i nära anslutning till de egentliga serveringslokalerna för att kunna komma ifråga för medgivande till servering. I de fall serveringstillståndet även omfattar uteservering måste också lagad mat kunna tillhandahållas där (angående matkrav, se avsnitt 11.5). Ett grundläggande krav för såväl serveringslokaler som avgränsade serveringsutrymmen är att de ska vara överblickbara för att serveringspersonalen ska kunna kontrollera vilka gäster som får tillgång till alkoholdrycker samt kunna se om olägenheter uppstår. En serveringslokal ska vidare vara lämplig för sitt ändamål ur brandskyddssynpunkt. I tillståndsbeslutet ska noga anges vilka av serveringsställets utrymmen som får användas som serveringslokal.

I handboken med kommentar till alkohollagen uttalar FHI att det av reglerna om bl.a. ansvar för och tillsyn av serveringsverksamheten följer att en och samma serveringsyta inte samtidigt kan användas av flera restaurangföretag.

11.4.2 Direktiv

Enligt direktiven ska utredaren kartlägga hur nu gällande bestämmelser i 7 kap. 10 § AL tillämpas i landets kommuner och överväga behovet av, och om nödvändigt, föreslå förändringar i den aktuella bestämmelsen. I bilagan till direktiven sägs att alkohollagen är oklar beträffande huruvida en serveringslokal får ha endast en tillståndshavare eller om flera tillståndshavare kan dela på samma serveringslokal och att lagen i detta hänseende tillämpas på olika sätt i landets kommuner. Utredaren ska lämna förslag som innebär att det ska vara möjligt att ha gemensam serveringsyta vid servering

av alkoholdrycker. Om behov av förändringar finns av andra bestämmelser ska även sådana frågor beaktas, analyseras och övervägas. Det kan röra bestämmelser om förutsättningar för serveringstillstånd, ansökan om serveringstillstånd och tillståndshavarens ansvar för tillsyn över servering på serveringsställe.

11.4.3 Bakgrund

Av de inhämtade riktlinjerna för serveringstillstånd från ett drygt femtiotal kommuner framgår att merparten av dessa inte innehåller något uttalande alls om hur kommunen ser på möjligheten av att två eller fler tillståndshavare kan dela på en gemensam serveringsyta. Endast i ett fåtal av kommunerna tas frågeställningen upp. I Göteborgs kommun riktlinjer anges exempelvis att stadigvarande serveringstillstånd endast kan ges till den som har kontinuerlig och ensam dispositionsrätt till serveringslokalen och att det innebär att dispositionsrätten inte kan vara delad med annan vare sig tids- eller lokalmässigt. Tillfälligt tillstånd kan däremot medges för gemensam serveringsyta. Stockholms kommun anger i sina riktlinjer att som huvudprincip gäller att serveringen ska bedrivas i en avgränsad serveringsyta av en tillståndshavare men att avsteg från detta kan göras om polismyndigheten bedömer att gemensam serveringsyta inverkar positivt på ordningsläget eller om tillståndsmyndigheten har sådan erfarenhet. Någon uttrycklig skillnad mellan stadigvarande och tillfälligt tillstånd görs inte. I Malmö kommuns riktlinjer berörs inte frågan om gemensam serveringsyta.

Utredningen har vid samtal med företrädare för KAF och Föreningen länsstyrelsernas alkoholhandläggare inhämtat att det numera inte är särskilt vanligt att kommunerna får in önskemål om gemensamt utnyttjande av serveringsyta. Att många kommuner under en följd av år ställt sig avvisande till sådana önskemål även vid tillfälliga tillstånd har säkert varit en bidragande orsak till den utvecklingen. I nuläget är det främst vid mer omfattande festivalarrangemang som det förekommer att tillfälliga tillstånd ges för gemensam serveringsyta. Göteborgskalaset och arrangemanget Smaka på Stockholm är exempel på sådana evenemang. Stadigvarande serveringstillstånd för servering av alkohol till allmänheten på yta som samtidigt är gemensam för flera tillståndshavare har lämnats av Stockholms kommun vid ett tillfälle (Kungshallen invid Hötorget). Något annat fall är inte känt.

Alkoholutredningen (SOU 2000:59) menade att det i alkohollagen eller dess förarbeten inte fanns något hinder mot att flera serveringsställen kunde ha samma serveringslokal. Utredningen utgick från att det var tillåtet och föreslog att tillståndshavarna skulle ha ett gemensamt ansvar för ordning och nykterhet. Om olägenheter konstaterades skulle tillståndsmyndigheten kunna ifrågasätta serveringstillståndet för alla de tillståndshavare som bedrev servering i lokalen. Åtskilliga remissinstanser ifrågasatte förslaget och menade bl.a. att en kollektiv bestraffning var främmande för svenskt rättstänkande och därför inte godtagbart.

I den proposition som följde på alkoholutredningens förslag (prop. 2000/01:97) gjorde regeringen bedömningen att det även fortsättningsvis borde vara möjligt för två eller flera tillståndshavare att dela på en gemensam serveringsyta samt att det inte behövdes några ytterligare klarlägganden i denna fråga. Stockholms stad, socialtjänstförvaltningen samt Länsstyrelsen i Stockholm har emellertid i skrivelser till Regeringskansliet framfört att de anser att rättsläget är oklart och att alkohollagen behöver förtydligas på denna punkt (dnr S2006/3734/FH och dnr S2006/5656/FH).

11.4.4 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Efter särskild ansökan ska serveringstillstånd kunna medges för flera tillståndshavare att utnyttja gemensamt serveringsutrymme. Varje tillståndshavare ska svara för att ordning och nykterhet upprätthålls. Om återkallelse av tillstånd aktualiseras och det inte kan utredas vem som är ansvarig för den händelse som bör föranleda återkallelse kan återkallelse ske av samtliga tillstånd som omfattas av det gemensamma serveringsutrymmet.

Man kan konstatera att det föreligger en tydlig diskrepans mellan FHI:s uppfattning och regeringens uttalande i prop. 2000/01:97 såvitt gäller möjligheten av att ett och samma serveringsutrymme kan användas av flera restaurangföretag. Även bland kommunerna råder olika uppfattningar. Rättsläget är sålunda oklart. Enligt direktivet är utgångspunkten att utredaren ska lämna förslag som innebär att det ska vara möjligt att ha gemensam serveringsyta vid servering av alkoholdrycker. Utredningen uppfattar att uppdraget

avser sådan serveringsyta som samtidigt nyttjas av flera tillståndshavare eftersom någon särskild problematik kring ansvarsfrågan vid överträdelser av serveringsbestämmelser inte uppkommer när serveringsytan visserligen används av flera tillståndshavare men vid skilda tidpunkter. I sistnämnda fall bör dock tillståndsmyndigheten försäkra sig om att envar av tillståndshavarna, under tid som annan bedriver servering av alkohol i lokalen, är införstådd bl.a. med att denne måste förvara den "egna" alkoholen på en annan plats än i serveringslokalen för att inte komma i konflikt med det s.k. förvaringsförbudet (6 kap. 9 § tredje stycket AL, 7 kap. 21 § i utredningens förslag).

När två eller flera tillståndshavare samtidigt delar på en gemensam serveringsyta finns onekligen en risk att svårigheter kan uppkomma med att klarlägga vem av tillståndshavarna som är ansvarig vid fall av överservering eller andra överträdelser av alkohollagens bestämmelser. Att i ett sådant läge låta samtliga tillståndshavare ta ett kollektivt ansvar har, som redan nämnts, föreslagits tidigare av alkoholutredningen men avvisades bestämt av regering och riksdag.

Behov av gemensam serveringsyta uppkommer framför allt i samband med mässor och andra tillfälliga arrangemang, där flera restauranger deltar. Sådana arrangemang har blivit allt vanligare och mycket uppskattade av besökarna. De förutsätter som regel att deltagarna får använda en gemensam serveringsyta. Tillstånd till detta har givits ibland och i andra fall har man kringgått ett förbud genom diverse konstruktioner. Det finns knappast skäl att motarbeta, ofta årligen återkommande, evenemang som festivaler, mässor och liknande med mat och alkoholservering, som är populära bland befolkning och turister och, såvitt känt, som regel inte har medfört några allvarligare ordningsproblem. Även andra fall kan tänkas då det kan vara motiverat att flera restauranger använder en gemensam yta.

Utredningen finner med hänsyn till det sagda att det bör vara möjligt att ge tillstånd till flera tillståndshavare att använda gemensam serveringsyta. I lagen bör dock användas uttrycket serveringsutrymme (jfr AL 7 kap. 10 §).

Invändningar mot tillåtligheten av detta har främst gällt svårigheter att utreda ansvarsfrågan vid ordningsstörningar av olika slag. Utredningen finner att dessa kan lösas enligt följande riktlinjer.

Huvudprincipen bör vara att varje tillståndshavare ansvarar för ordningen för sin servering varvid vanliga regler gäller och det bör

så långt det är möjligt utredas vilken tillståndshavare som bär ansvaret för en eventuell överträdelse av alkohollagens regler. Frågan om kollektivt ingripande uppkommer först om detta misslyckas. Att utdela erinran eller varning till samtliga tillståndshavare i ett sådant fall vore varken rimligt eller meningsfullt. Om det rör sig om ett tillfälligt arrangemang kan det inte heller ifrågakomma att återkalla de stadigvarande tillstånd som deltagarna eventuellt har för sin vanliga rörelse. Vid upprepade eller allvarliga incidenter bör man däremot, om fråga är om återkommande arrangemang, överväga om tillstånd bör ges i framtiden. Om det gäller ett stadigvarande tillstånd för gemensamt serveringsutrymme bör samtliga tillstånd som omfattas av den gemensamma serveringen återkallas och tillståndshavarna får söka nya tillstånd på "eget" serveringsutrymme. Det har ju då visat sig att gemensamheten inte fungerar. I mindre allvarliga fall kan det räcka med att tillståndsmyndigheten påpekar att detta kan bli effekten vid upprepning. I den mån tillståndshavaren har andra serveringstillstånd berörs inte dessa.

Med tanke på de komplikationer som ett gemensamt serveringsutrymme kan medföra bör tillstånd till detta föregås av särskilt noggrann prövning. Det är sålunda viktigt att lokalen eller platsen som helhet är överblickbar och att tillståndsmyndigheten uppställer sådana villkor att förutsebara problem i möjligaste mån undviks.

11.5 Köksutrustning och matutbud

11.5.1 Gällande regler

Tillstånd för servering till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod meddelas endast om serveringsstället har ett kök för allsidig matlagning och tillhandahåller lagad mat. Serveringsstället ska ha ett med hänsyn till omständigheterna tillräckligt antal sittplatser och eventuell drinkbar får endast vara en mindre del av stället. (7 kap. 8 § AL)

11.5.2 Direktiv

I direktiven sägs att bl.a. alkohollagens krav på att ett serveringsställe ska ha ett kök för allsidig matlagning och kunna tillhandahålla lagad mat för erhållande av serveringstillstånd framstår som föråldrat och behöver moderniseras. Det sägs vidare att utredaren ska lämna sådana förslag som innebär att ny matkultur och ny köksutrustningsteknik beaktas samt att reglerna blir bättre anpassade till dagens samhälle och enklare att tillämpa. Utredaren ska utgå från att det även fortsättningsvis ska finnas ett samband mellan servering av alkoholdrycker och matservering.

11.5.3 Bakgrund

I allmänt råd till bestämmelsen i 7 kap. 8 § AL (FHIFS 2002:6) har FHI uttalat följande.

För att det ska kunna anses vara fråga om ett sådant kök för allsidig matlagning som ger möjlighet till tillagning av ett varierat och komplett utbud av lagad mat från råvaror bör krävas att köket minst är godkänt för hantering av tvättade eller skalade rotfrukter, rensad och filead fisk och detaljstyckat kött. För renodlade köttrestauranger bortfaller kravet på att filead fisk ska kunna hanteras. För renodlade fiskrestauranger gäller motsvarande avseende detaljstyckat kött.

FHI lämnar i *Handbok Alkohollagen* även en kommentar till bestämmelsen. I kommentaren sägs:

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

En grundförutsättning för serveringstillstånd är att miljöförvaltningen godkänt lokalen som livsmedelslokal. Miljöförvaltningens bedömning görs endast utifrån livsmedels- och omgivningshygieniska aspekter. Ett godkännande utifrån dessa innebär inte nödvändigtvis att det finns utrustning som möjliggör allsidig matlagning i alkohollagens mening. I det fall lokalen har godkänts endast för beredning av prefabricerade

maträtter kan enligt FHI:s uppfattning serveringsstället inte anses vara utrustat med ett kök för allsidig matlagning (se handboken 7:8 [2]). Enligt förslag från Livsmedelsverket ska det nuvarande kravet på godkännande ersättas av ett anmälningförfarande. Huruvida detta kommer att genomföras är i skrivande stund osäkert.

Av kommunenkäten framgår tydligt att så gott som samtliga kommuner som besvarat denna tillämpar FHI:s rekommendationer.

Kravet på matservering som förutsättning för alkoholservering har funnits sedan länge. Det har motiverats med att berusningseffekten blir mindre om alkoholen intas samtidigt med mat än om den intas på fastande mage. Under en tid fanns ett direkt mattvång, dvs. alkohol fick serveras endast tillsammans med mat. I samband med att detta tvång på 1970-talet definitivt togs bort uppställdes mer generella krav på de rörelser som ville servera alkohol. En koppling mellan matrestaurang och dryckesservering har i princip behållits. Detta har självfallet bidragit till att begränsa antalet serveringsställen med tillstånd att servera alkohol till allmänheten.

Frågan har behandlats i ett flertal utredningar.

I Alkoholpolitiska utredningens slutbetänkande 1974 (*Alkoholpolitik, 2, Åtgärder* [SOU 1974:91]) föreslogs att alkoholservering skulle medges endast om tillhandahållande av lagad mat kunde antas bli en väsentlig del av rörelsen. Utredningen föreslog att servering av starkare alkoholdrycker, liksom tidigare, skulle förbehållas "egentliga restauranger". Tillståndsprövningen skulle grundas på hur stort restaurangens kök var och den utrustning som skulle finnas där. För att mathållningen skulle anses vara en väsentlig del av rörelsen ansåg utredningen att omsättningen av mat skulle vara minst 50 procent av den totala omsättningen. Ett ytterligare villkor för tillstånd var att försäljningen av mat även skulle äga rum under kvällstid. I den proposition (prop. 1976/77:108) som lades till grund för införandet av lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) ansåg dock regeringen att det inte borde fastställas någon minimigräns för andelen lagad mat som förutsättning för tillstånd till servering av alkoholdrycker. Tillståndsfrågan borde istället avgöras på grundval av en total bedömning av restaurangen med beaktande av sådana faktorer som verksamhetens inriktning, kundkrets, lokaler och mathållning. Enligt departementschefens mening borde dock mathållningen vara en betydande del i rörelsen. I lagen (1977:293) om handel med drycker kom också denna uppfattning till uttryck genom bestäm-

melsen om att tillstånd endast fick meddelas ”om det kan antagas att tillhandahållande av lagad mat kommer att utgöra en betydande del av rörelsen.” I en kommentar till bestämmelsen angav Socialstyrelsen att en matandel om endast 20–25 procent av rörelsens totala omsättning var en varningssignal om att förhållandena var otillfredsställande.

I delbetänkandet *Serveringsbestämmelser* (SOU 1993:50) anförde Alkoholpolitiska kommissionen att man i princip instämde i att då gällande regler om matservering skulle vara ett krav för att få serveringstillstånd. Kommissionen konstaterade emellertid att tillståndets koppling till en viss lägsta försäljning av mat medfört vissa tillämpningssvårigheter samt att några egentliga alkoholpolitiska olägenheter inte vållats av en bristande matförsäljning. Kommissionen föreslog att man istället skulle förbinda tillståndet med krav på den utrustning som måste finnas i restaurangernas kök. Utrustningen skulle möjliggöra att lagad mat i tillräcklig omfattning kunde tillredas av råvaror. Samtidigt betonades att detta krav inte innebar att endast en viss typ av maskinutrustning kunde godkännas eftersom ”det successivt sker en utveckling av olika matlagningstekniker, m.m. men en miniminivå på maskinell utrustning bör ändå gälla”. Som exempel på sådan utrustning som inte kunde anses vara tillräcklig angavs vanliga lägenhetsspisar och mikrovågsugnar för uppvärmning av prefabricerade maträtter. Såvitt gäller miljöförvaltningens godkännande av lokalen anförde kommissionen att det var viktigt att lokalen med beaktande av köksutrustning, beredningsytor och övriga förutsättningar hade kapacitet för allsidig matlagning. I propositionen till ny alkohollag (prop. 1994/95:89) anammades i allt väsentligt kommissionens förslag på denna punkt.

Alkoholutredningen föreslog i betänkandet *Bestämmelser om alkoholdrycker* (SOU 2000:59) att kravet på viss köksutrustning som förutsättning för serveringstillstånd skulle slopas. För att sambandet mellan mat och servering av alkoholdrycker skulle bibehållas föreslogs istället ett krav på att serveringsstället skulle tillhandahålla ett brett utbud av lagad mat. Härmed avsågs ett varierat utbud av förrätter, huvudrätter och efterrätter som bygger på olika slag av ingredienser och bereds på olika sätt. Utredningens förslag avstyrktes av en majoritet av remissinstanserna bl.a. med motiveringen att kostnaderna för ett komplett restaurangkök borgade för att tillståndshavaren hade för avsikt att vara seriös men också att begreppet ”brett utbud av mat” var alltför vagt och

oprecist och kunde förväntas leda till tillämpningssvårigheter. Regeringen instämde i kritiken och någon ändring av gällande regler gjordes inte.

Regeringen gav senare i särskilt uppdrag åt FHI att belysa konsekvenserna av att kravet på ett kök för allsidig matlagning för att erhålla serveringstillstånd slopades. I sin redovisning av uppdraget (FHI:s rapport 2004-12-28, dnr 04-0824) anför FHI sammanfattningsvis följande.

Om kravet på kök för allsidig matlagning tas bort skulle med stor sannolikhet ett antal rörelser av enklare karaktär få tillstånd att servera alkohol. Många gatukök skulle t.ex. kunna komma ifråga för sådant tillstånd. Hur många rörelser det skulle handla om är svårt att sia om, men tillgängligheten för alkohol skulle i vart fall öka.

Vid sin genomgång av kökskravet pekade FHI bl.a. på att forskning visat att tillgången till och förtäringen av lagad mat minskar risken för aggression och våld på krogen. En ytterligare faktor som talade för ett behållande av kravet på kök för allsidig matlagning som förutsättning för tillstånd var att förekomsten av ett sådant kök rimligen ökade sannolikheten att lagad mat också faktiskt serverades gästerna. Även andra skäl, såsom samspelet med reglerna om ordning och nykterhet och åldersgränserna, åberopades som skäl för att kravet inte skulle överges.

Av kommunenkäten framgår att många kommuner finner det angeläget att matkravet och kravet på köksutrustning ses över. Matkravet upplevs som föråldrat och åtskilliga anser att man bör ta mindre hänsyn till tillagningsmetoderna/utrustningen än vad som är fallet i dag. Vidare pekas på att nuvarande mat- och kökskrav utgör ett särskilt stort problem i nattklubbsmiljö. Flera kommuner anser att matkravet bör anpassas till vad som är realistiskt att kräva i en viss miljö och att det överhuvudtaget bör bli mer flexibelt. Någon kommun anser att ett mindre strängt köks- och matkrav kan balanseras med regler om utökad tillsyn. Även Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) har i en skrivelse till folkhälso- ministern efterlyst en översyn av reglerna om matutbud och kökets utrustningskrav. Reglerna uppfattas som stelbenta. Vidare pekas på att kraven tillämpas ytterst olika i hela landet (dnr S2006/92/FH). Sprit & Vinleverantörsföreningen har i skrivelse till folkhälso- ministern framfört liknande synpunkter (dnr S2007/6839/FH). Att det är angeläget med en förändring av nuvarande krav på kök för allsidig matlagning och matutbud framhålls också i en av SHR och

Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner gemensamt ingiven skrivelse till folkhälsoministern. Som skäl för ändring pekas bl.a. på att nuvarande regler diskriminerar seriösa krögare som exempelvis serverar mat från kulturer där råvarorna serveras utan uppvärmning eller med ny matlagningsteknik (dnr S2007/5472).

11.5.4 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: För att serveringstillstånd ska medges för servering till allmänheten året runt eller under viss tid ska krävas att serveringsstället har ett eget kök i anslutning till serveringslokalen samt tillhandahåller lagad eller på annat sätt tillredd mat och har ett varierat matutbud. För servering efter kl. 23.00 får matutbudet dock begränsas. Nu gällande krav på lokalen i övrigt bibehålls.

Tillstånd för servering till allmänheten under en enstaka tidsperiod eller ett enstaka tillfälle kan medges om någon form av tillredd mat tillhandahålls. För cateringföretag med stadigvarande tillstånd gäller att det ska vara utrustat med eget kök för tillredning av mat.

Sett enbart utifrån det förhållandet att berusningsnivån blir lägre om alkohol intas samtidigt med mat finns det inte något egentligt skäl till att behålla kravet på kök för allsidig matlagning. Huvudsaken ur denna aspekt är att det serveras sådan mat som gästerna kan förväntas beställa.

Kravet på köksutrustning av viss standard, som i vart fall tidigare inneburit stora kostnader vid starten av en restaurang, har medfört att matställen, som visserligen saknar den erforderliga köksutrustningen, men som ändå har ett utbud av mat som inte ur vare sig närings- eller kvalitetssynpunkt är underlägsen mat som tillhandahålls på matrestauranger med traditionellt svenskt kök, inte har kunnat få serveringstillstånd.

Sedan alkohollagens tillkomst har matkulturen i Sverige förändrats. Detta kan delvis ses som en följd av ökad invandring samt svenskarnas ändrade resvanor, som alltmer utsträckts till avlägsna länder, som t.ex. Thailand och andra asiatiska liksom afrikanska länder med helt andra matvanor. Men förändringen kan också tillskrivas ett ökat miljö- och hälsomedvetande hos befolk-

ningen. Sushirestaurangernas utbredning är exempel på den beskrivna utvecklingen liksom ett ökat utbud av vegetariska rätter, på såväl ”vanliga” restauranger som restauranger som uteslutande serverar vegetarisk mat. Men även t.ex. pizzerior och hamburgerrestauranger kan ha ett varierat matutbud av god standard. Servering av uteslutande hamburgare, varm korv eller smörgåsar kan däremot inte anses fylla krav på varierat matutbud.

Avgörande för serveringstillstånd bör inte vara typen av köksutrustning eller mat utan den allmänna standarden, såväl på maten som på miljön. I sistnämnda hänseende måste krävas att det rör sig om en restaurang med ett tillräckligt antal sittplatser inom restaurangområdet, en överblickbar serveringsyta och en god standard på den allmänna utrustningen. Ett kök ska finnas i anslutning till serveringslokalen. Gatukök och liknande enklare serveringsställen bör inte heller i fortsättningen kunna komma ifråga för tillstånd att servera alkohol. Detsamma gäller restauranger, t.ex. många hamburgerrestauranger, vars verksamhet i stor utsträckning är inriktad på barnfamiljer och ungdomar. En noggrann prövning bör göras för varje enskilt serveringsställe.

Utredningen finner att det bör krävas att tillståndshavaren kan tillhandahålla lagad eller på annat sätt tillredd mat samt att det serveras flera maträtter såväl huvudrätter som efterrätter. Dagens krav på kök för allsidig matlagning bör ersättas med ett krav på eget kök i anslutning till serveringslokalen som möjliggör att sådan mat kan tillhandahållas. Kravet på att det ska finnas lagad eller på annat sätt tillredd mat bör i princip gälla under hela den tid som serveringstillståndet gäller, men med hänsyn till allmänna matvanor och svårigheter att ha full personalstyrka under hela denna tid vid nattöppna restauranger bör det vara tillräckligt att det efter kl. 23.00 serveras endast någon form av enklare mat, t.ex. kalla rätter eller mat som värms i mikrovågsugn.

Det sagda gäller servering till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod. För servering till allmänheten under enstaka tidsperiod eller vid ett enstaka tillfälle, liksom för servering till slutet sällskap, kan liksom hittills kraven ställas något lägre. För tillstånd till sådan servering bör det vara tillräckligt att det tillhandahålls någon form av tillredd mat. För cateringföretag bör krävas att det finns ett eget kök för tillredning av mat.

Genom att matkravet utformas på ett annat sätt än tidigare och kravet på viss köksutrustning ersätts med att det ska finnas kök för tillagning av mat i anslutning till serveringslokalen kan antalet

serveringstillstånd förutsätts öka något. Ett sätt att begränsa antalet tillstånd vore att uppställa krav på en viss minsta omsättning av mat i förhållande till total omsättning i serveringsrörelsen. En låg omsättning av mat kan antyda att det primära intresset hos tillståndshavaren inte är att tillhandahålla sådant. Samtidigt är ett omsättningskrav problematiskt att tillämpa eftersom något mattvång inte längre finns i samband med servering av alkohol. Det ligger också i sakens natur att restauranger av nöjeskaraktär skulle få svårt att uppfylla kravet på matomsättning medan restauranger som serverar lunch i allmänhet skulle lätt uppfylla ett sådant. En extremt låg omsättning av mat bör emellertid utgöra en signal för noggrann tillsyn. Kommunerna bör också i större utsträckning än vad som nu är fallet utnyttja sin möjlighet att endast medge tillstånd för servering av vin och/eller starköl (jfr 7 kap. 6 § AL, 7 kap. 2 § förslaget). En på detta sätt mer selektiv tillståndsgivning torde främja ordning och nykterhet på serveringsstället och ger också möjlighet för tillståndsgivaren att över tiden utvärdera om verksamheten sköts på ett sådant sätt att tillståndshavaren även kan anförtros servering av starka alkoholdrycker. Vissa typer av serveringsställen som kan tänkas få serveringstillstånd som ett resultat av utredningens förslag synes vara särskilt lämpliga för en begränsning av dryckessortimentet. Så t.ex. kan det te sig rimligt att ge tillstånd till öl- och vinservering till en pizzeria om den uppfyller lagens krav medan det kanske inte finns skäl att ge tillstånd till att servera spritdrycker.

Vidare bör framhållas de effekter som en mer restriktiv syn på sena serveringstider och en skärpt tillsyn kan medföra, se avsnitt 11.10 och 11.12.

11.6 Rumsservering

11.6.1 Direktiv

I direktiven sägs beträffande rumsservering av alkoholdrycker att utredaren ska analysera och utreda om denna företeelse bör vara reglerad. Utgångspunkten ska vara att den ska vara tillåten. Frågan om tillsyn ska särskilt beaktas.

11.6.2 Bakgrund

I alkohollagen saknas såväl definition som reglering av alkoholservering i samband med rumsservice. Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) har i skrivelse till regeringen påtalat att tillämpningen varierar i olika kommuner (dnr S2006/9200/FA).

Tillståndsmyndigheten i Stockholms stad avser med alkoholservering via rumsservice att personal på hotell på motsvarande sätt som annan service efter beställning levererar alkoholdrycker till hotellrummet. Alkoholservering via rumsservice tillåts under restaurangens ordinarie serveringstid i de rum som tillstånd meddelats för. Det förutsätts även att lagad mat kan tillhandahållas för den som så önskar. Det så kallade förvarings- och förtäringförbudet kan av naturliga skäl inte tillämpas. Inte heller kan tillsyn på hotellrum utövas. Motsvarande definition och tillämpning används även i Göteborg, förutom att tjänsten kallas ”servering till slutet sällskap på hotellrum”.

Tidigare var även servering från minibar oreglerat. Sedan en lagändring 1995 gäller att servering av alkoholdrycker från minibar på hotellrum får ske på hotell med serveringstillstånd. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Statens folkhälsoinstitut får meddela närmare bestämmelser om serveringen. (7 kap. 8 § AL)

Några särskilda regler i fråga om serveringstid vid servering från minibarer finns inte. Det så kallade förvarings- och förtäringförbudet i 6 kap. 8 respektive 9 § AL gäller inte heller.

I av FHI meddelade föreskrifter (FHIFS 2002:5) om servering från minibar sägs följande.

- 1 § Med minibar avses skåp med alkoholdrycker på hotellrum.
- 2 § Minibar ska vara låsbar.
- 3 § Tillgång till minibar får endast lämnas till hotellgäst efter begäran från denne.
- 4 § Tillgång till minibar får inte lämnas till gäst som inte har fyllt 18 år.

Alkoholservering via minibarer och rumsservice har i praktiken förekommit mycket länge. Tillstånd för sådana serveringsformer lämnades redan före 1995 då ansvaret för tillståndsgivning och tillsyn enligt alkohollagen överfördes till kommunerna från länsstyrelserna.

Anvisningar för tillämpning finns i uttalanden och anvisningar från 1970-talet av den dåvarande nationella alkoholmyndigheten Kungliga Kontrollstyrelsen. Dessa används fortfarande.

Enligt kontrollstyrelsens uttalanden och anvisningar är förtäring av alkoholdrycker på det egna hotellrummet av så privat karaktär att det inte finns befogenhet för myndighet att utöva tillsyn.

Enligt uppgift från Socialtjänstförvaltningen i Stockholms stad fanns det där 33 hotell i november 2008 som hade tillstånd för alkoholservering via minibarer och 35 hotell med tillstånd för servering via rumsservice. 22 hotell hade båda tillstånden. Även i andra kommuner ges sådana tillstånd.

11.6.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: I lagen anges uttryckligen att rumsservering ska vara tillåten efter särskilt tillstånd för hotell som i sina lokaler bedriver restaurangverksamhet med serveringstillstånd. Några krav på tillsyn under hela serveringstiden uppställs inte. Några tidsbegränsningar ska inte gälla för denna typ av servering.

Som framgår av föregående avsnitt är det oklart vad som för närvarande gäller beträffande rumsservering och bedömningen varierar mellan olika kommuner. Det finns därför behov av en lagreglering.

Serveringsformerna minibar och rumsservering är tämligen likartade. Rumsservering kan inte anses mera riskabelt från nykterhetssynpunkt än servering från minibar, som är en ren självservice utan kontroll beträffande överservering. Några beaktansvärda skäl att förbjuda rumsservering, som ju redan praktiseras i relativt stor omfattning utan några kända problem, finns knappast. I lagen bör därför införas en regel av innebörd att sådan servering är tillåten.

I likhet med vad som annars gäller vid restaurangservering bör servering vägras underårig och hotellgäst som är berusad eller uppträder störande. Däremot kan det inte krävas att serveringspersonalen ska ha tillsyn under den tid förtäringen pågår. Detta skulle, såsom kontrollstyrelsen på sin tid ansåg, vara ett intrång i den privata sfär som ett hotellrum utgör.

En förutsättning för alkoholservering från minibar är att hotellet har serveringstillstånd. Frågan om rumsservering bör bedömas på samma sätt, eftersom tillstånd till servering via rumsservering bör anses ingå som en del i hotellets serveringstillstånd.

Det förutsätts även att tillredd mat kan tillhandahållas. Då det numera inte sällan förekommer att även väletablerade hotell anlitar annat företag för restaurangverksamhet i hotellets lokaler bör emellertid tillstånd till rumsservering liksom för minibar kunna ges även till sådant företag. Vad gäller tidpunkten för servering bör det – till skillnad från vad som i avsnitt 11.10 föreslås beträffande annan restaurangverksamhet – vara upp till kommunen att fritt bestämma om sådan. De skäl som anförs mot obegränsad serveringstid kan inte åberopas beträffande rumsservering.

11.7 Brandskydd

11.7.1 Gällande regler

I 7 kap. 8 § AL sägs att serveringsställe med tillstånd till servering till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod ska vara lämpligt för sitt ändamål ur brandsäkerhetssynpunkt.

Enligt 2 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ska ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.

Bestämmelsen gäller alla typer av byggnader och anläggningar, men kraven på vilka åtgärder som ska vidtas är olika från fall till fall, beroende på vad byggnaden eller anläggningen används till. Utrustning för släckning kan vara allt från brandsläckare till permanent installerade brandvattenledningar. Utrustning för livräddning kan t.ex. vara stegar eller livbojar. Åtgärder för att hindra eller begränsa skador till följd av brand kan t.ex. vara installation av olika typer av anordningar för varning, exempelvis brandvarnare. Skyldigheterna är begränsade till vad som i varje enskilt fall är skäligt med hänsyn till kostnaderna. Med stöd av denna paragraf samt 5 kap. 2 § kan tillsynsmyndigheten förelägga ägare eller nyttjanderättshavare att vidta behövliga åtgärder.

Enligt 2 kap. 1 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor ska Statens räddningsverk meddela föreskrifter angående vilka byggnader eller andra anläggningar en skriftlig redogörelse för brandskyddet enligt 2 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ska lämnas.

Sådana föreskrifter får meddelas beträffande byggnader eller andra anläggningar såvitt nu är av intresse — — —

4. där många människor samtidigt kan komma att vistas tillfälligt,
5. där det bedrivs en verksamhet som är sådan att risken för uppkomst av brand är stor eller att risken för allvarliga skador om brand skulle uppstå är stor, — — —
7. som har en sådan utformning att risken för allvarliga skador vid brand är stor.

I 2 kap. 2 § förordningen om skydd mot olyckor föreskrivs att Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om innehållet i den skriftliga redogörelse för brandskyddet som avses i 2 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Av Räddningsverkets föreskrifter om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2003:10) följer att restauranger och andra liknande verksamheter vilka har tillstånd att servera alkohol och där det finns platser för fler än 50 personer i samma lokal ska lämna en skriftlig redogörelse för brandskyddet.

11.7.2 Direktiv

Enligt direktiven ska utredaren utreda och analysera frågan om ett serveringsställe ska vara lämpligt för sitt ändamål ur brandsäkerhetssynpunkt beträffande andra tillstånd än tillstånd till servering till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod. Utredaren ska säkerställa att förslag till nya regler liksom befintligt regelverk inte lägger hinder i vägen för en praktisk samordning av kontrollerna enligt lagen om skydd mot olyckor och alkohollagen, till gagn för såväl tillsynens bedrivande som de berörda näringsidkarna.

11.7.3 Bakgrund

Enligt lagen (1977:293) om handel med drycker skulle man vid tillståndsprovningen särskilt beakta serveringsställets tjänlighet för ändamålet. Häri låg bl.a. ett krav på att ett serveringsställe måste uppfylla krav som ställts i annan lagstiftning, t.ex. brandskyddslagstiftningen. I alkohollagen infördes inte någon motsvarande bestämmelse. Alkoholutredningen kom i betänkandet *Bestämmelser om alkoholdrycker* (SOU 2000:59, s. 220) fram till att problem med

åsidosättande av t.ex. brandskyddsbestämmelser borde lösas inom ramen för respektive speciallagstiftning. Därvid anfördes bl.a. att alkohollagen är en alkoholpolitiskt motiverad lag som inte borde utnyttjas för att tillgodose behov av kontrollmöjligheter på andra områden och att åsidosättande av bl.a. brandskyddsföreskrifter inte borde vara en självständig grund för återkallelse av serveringstillstånd (SOU 2000:59, s. 200).

Regeringen var emellertid av en annan uppfattning och på regeringens förslag intogs den nuvarande bestämmelsen i 7 kap. 8 § första stycket AL. Det framhölls att det är av särskild vikt att lokaler med serveringstillstånd alltid har ett väl fungerande brandskydd, men man uttalade sig inte beträffande andra serveringstillstånd än stadigvarande sådana till allmänheten (prop. 2000/01:97, s. 45 ff.).

Länsstyrelsen i Stockholms län har i en skrivelse den 14 februari 2005, ställd till Socialdepartementet och överlämnad till utredningen, föreslagit att 7 kap. 8 § AL ändras så att även de som har stadigvarande tillstånd att servera slutna sällskap kan få sina serveringstillstånd återkallade om de allvarligt åsidosätter brandskyddsbestämmelserna (dnr S2005/2373/FH).

FHI har i yttrande över det ovannämnda förslaget förklarat att institutets principiella inställning är att alkohollagen ska användas som ett verktyg i det totala alkoholskadeförebyggande arbetet och inte belastas med frågeställningar som primärt regleras i annan lagstiftning och där andra samhällsorgan har huvudansvar. Skulle det, sägs det, finnas något sakligt motiverat behov av förstärkning av brandskyddet i de av länsstyrelsen avsedda lokalerna torde det främst vara en fråga för ansvariga myndigheter att klara ut saken genom anpassning av reglerna om skydd mot olyckor.

Vid kontakt med Statens Räddningsverk har följande synpunkter framkommit.

Dagens reglering i 7 kap. 8 § AL tillkom i syfte att få påtryckningsmöjlighet rörande brandskydd främst vid nyetablering av restauranger. Det är inte alltid enkelt för kommunerna i egenskap av brandskyddsmyndighet att få kännedom om i vilka lokaler det serveras alkohol. Nuvarande lagstiftning initierades särskilt genom branden på Backaplan i Göteborg år 2000. Bestämmelsen har inte ett självklart samband med alkohollagens övriga bestämmelser men alkohollagen uppbärs även på andra områden av andra än rent sociala intressen, exempelvis fiskala.

Bestämmelsen i 7 kap. 8 § AL har bidragit till att det ofta bedrivs samfällad tillsyn av Skatteverket, kommunernas alkoholenheter och Räddningstjänsten. Detta är också en fördel från regel-förenklingssynpunkt.

Räddningsverket ser gärna att bestämmelsen i 7 kap. 8 § AL nu utvidgas till att även omfatta slutna sällskap. Verket pekar på den korsvisa koppling som finns mellan SRVFS 2003:10 och 2004:4 och 2 kap. 1 § förordningen om skydd mot olyckor.

11.7.4 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Bestämmelsen om att lokal ska vara lämplig för sitt ändamål från brandsäkerhetssynpunkt utsträcks till att omfatta även lokal som används för servering till slutna sällskap av den som har stadigvarande serveringstillstånd.

Såsom i tidigare förarbeten kan det i och för sig ifrågasättas om brandskyddsbestämmelse hör hemma i alkohollagen. Utredningen instämmer emellertid i vad som anfördes av regeringen vid dess införande nämligen följande.

Räddningstjänstlagen (1986:1102) tar inte hänsyn till om det ska bedrivas alkoholservering i en lokal eller inte. Bestämmelserna tar heller inte sikte på den som driver verksamheten utan riktas mer mot fastighetsägaren. Ett åsidosättande av brandskyddsbestämmelserna kan leda till en långvarig rättsprocess och under tiden sker kanske ingen förändring av verksamheten. Det är av särskild vikt att lokaler med serveringstillstånd alltid har ett väl fungerande brandskydd eftersom människor som har förtärt alkohol kan bete sig irrationellt och ha svårare att uppfatta eventuell brandfara.

Utredningen kan inte finna några skäl för att inskränka bestämmelsen om brandskydd till tillstånd för servering till allmänheten. Slutna sällskap är i princip inte begränsade till storleken och behöver inte heller på annat sätt skilja sig från allmänheten. Utredningen finner därför att brandskyddskravet även i fortsättningen bör vara kvar i alkohollagen samt omfatta även lokal, som används för servering till slutna sällskap av den som har stadigvarande tillstånd för sådan servering. Att det inte gäller cateringverksamhet som sker i lokaler som inte är avsedda för

allmänheten, t.ex. enskilda hem, ligger i sakens natur. Såvitt framgår fungerar tillsynen väl och i samverkan med andra myndigheter.

11.8 Olägenheter i fråga om ordning och nykterhet

11.8.1 Gällande regler

Enligt 7 kap. 9 § AL, i den lydelse den har efter lagändring 2005, ska kommunerna vid tillståndsgivningen bedöma riskerna för eventuella olägenheter i fråga om ordning och nykterhet samt risk för människors hälsa. Om sådana olägenheter kan befaras får serveringstillstånd vägras även om övriga krav är uppfyllda.

11.8.2 Direktiv

Enligt direktiven ska utredningen kartlägga och redovisa vilka effekter den senaste förändringen av 7 kap. 9 § AL haft samt, vid behov av förändringar av bestämmelsen, ge förslag på hur den kan förtydligas eller skärpas.

11.8.3 Bakgrund

Genom införandet av alkohollagen ersattes den tidigare s.k. behovsprövningen vid ansökningar om serveringstillstånd med att tillståndsmyndigheten i stället skulle bedöma riskerna för eventuella alkoholpolitiska olägenheter. Det förutsattes att kommunerna i alkoholpolitiska program med riktlinjer för serveringstillstånd skulle precisera vilka allmänna kriterier kommunen avsåg att tillämpa vid bedömningen av om en servering kunde befaras orsaka alkoholpolitiska olägenheter. I förarbetena angavs att det även fortsättningsvis skulle vara möjligt för kommunerna att förhindra restaurangetablering med servering av alkoholdrycker i särskilt känsliga områden, såsom i närhet av skolor, ungdomsgårdar eller där många ungdomar annars brukar samlas, eller i områden med känd missbruksproblematik. Nya serveringstillstånd skulle även kunna vägras om antalet restauranger hade ökat eller riskerade att öka till en sådan omfattning att påvisbara alkoholpolitiska olägenheter var för handen. Vid införandet av bestämmelsen framhölls att polismyndighetens och miljöförvaltningens yttranden

skulle tillmätas stor vikt vid tillståndsprövningen (prop. 1994/95:89, s. 105 f.).

Sedan den nya bestämmelsen varit i kraft under en tid hävdade flera kommuner, liksom IOGT-NTO-rörelsen, att den borde ses över med hänvisning till att den i praktiken kommit att uttunna det kommunala inflytandet över den lokala etableringen av restauranger med serveringstillstånd på ett sätt som inte varit avsett. Vidare framfördes att den rättsliga statusen av kommunernas alkoholpolitiska program/riktlinjer för serveringstillstånd var oklar. Överhuvudtaget påstod man, upplevde kommunerna att det varit svårt att få gehör i förvaltningsdomstolarna för avslagsbeslut som grundats på 7 kap. 9 § AL.

Frågan om bestämmelsen borde ändras eller inte överlämnades till Alkoholutredningen som en av flera frågor i ett uppdrag att göra en översyn och genomgång av hur lagens bestämmelser hittills fungerat. I betänkandet *Bestämmelser om alkoholdrycker* (SOU 2000:59), fann utredningen att det inte kommit fram tillräckliga skäl för att föreslå någon ändring av den aktuella regeln. Man framhöll att en genomgång av rättspraxis visade att kommunerna hade stora möjligheter att stoppa oönskade etableringar med gällande regler. En förutsättning var dock att kommunerna argumenterade utifrån såväl det alkoholpolitiska programmet som förutsättningarna i det enskilda fallet. Utredningen ansåg också att det var av vikt att kommunen hade en samsyn med polismyndigheten och miljöförvaltning. I den proposition som följde på utredningens arbete instämde regeringen i utredningens bedömning. Några ändringar av 7 kap. 9 § föreslogs inte (prop. 2000/01:97, s. 53 f.).

Begreppet alkoholpolitiska olägenheter kom emellertid att övervägas på nytt. I prop. 2003/04:161, *Alkoholpolitiska frågor*, konstaterade regeringen att det i och för sig aldrig varit avsikten att de alkoholpolitiska programmen eller kommunens allmänna bedömning skulle vara ensamt avgörande vid t.ex. en överprövning av domstol av när en alkoholservering kan leda till en alkoholpolitisk olägenhet. Samtidigt konstaterade regeringen att det visat sig att de alkoholpolitiska programmen inte fått den ställning vid domstolsbehandlingen av överklagade avslagsbeslut som flera kommuner hade hoppats på. Enligt regeringen gick det inte heller att bortse ifrån att uttrycket alkoholpolitiska olägenheter av många kommuner uppfattats som diffust och svårtolkat. Bland annat hänvisades till att Justitieombudsmannen (JO), i remissvar över alkoholutredningens förslag, rekommenderat att uttrycket sågs

över. Enligt JO rörde det sig om ett påfallande allmänt hållet begrepp och en olycklig nybildning. Vidare vände sig JO mot att begreppet politik valts som begrepp för direkt rättstillämpning i myndighetsutövning mot enskilda. Regeringen föreslog en ändring av innebörd att uttrycket "alkoholpolitiska olägenheter" ersattes med ett uttryck som tydligare visade vilka omständigheter som kan läggas till grund för att vägra en ansökan om serveringstillstånd, trots att sökanden uppfyller alkohollagens krav på bl.a. personlig och ekonomisk lämplighet. Även utifrån EG-rättens krav på förutsebarhet och transparens ansågs en ändring viktig. I enlighet med JO:s förslag valde man den formulering som nu återfinns i 7 kap. 9 §, nämligen att serveringstillstånd får vägras om serveringen kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller innebära en särskild risk för människors hälsa. Enligt regeringen innebar ändringen inte någon egentlig ändring i sak utan mera ett tydliggörande av vilka överväganden som kan vara skäl för att vägra tillstånd trots att kraven bl.a. på den sökandes lämplighet är uppfyllda (a. prop., s. 68 ff.). Regeringens förslag till ändring antogs av riksdagen och trädde i kraft den 1 januari 2005.

11.8.4 Överväganden och förslag

Utredningens överväganden: Den nuvarande bestämmelsen om olägenheter i fråga om ordning och nykterhet behålls i princip oförändrad; dock framhålls särskilt serveringsställets belägenhet.

För att kartlägga vilka effekter den ändrade lydelsen av 7 kap. 9 § AL fått har utredningen i kommunenkäten ombett kommunerna att ange om, och i så fall på vilket sätt, den ändrade lydelsen har medfört någon förändring av kommunens tillståndsgivning. Av de cirka 90-talet kommuner som omfattats av enkäten har 61 svarat på denna fråga. Av dessa 61 har 58 uppgett att de inte anser att den nya lydelsen har inneburit någon förändring av deras tillståndsgivning. Endast tre kommuner anser att ändringen haft någon egentlig effekt. En av dessa uppger att det "blivit lättare att motivera och övertyga nämnden", en annan att den tolkar den ändrade lydelsen som om "att utrymmet för rent politiska ställningstaganden minskat". Den tredje kommunen uppger att de nu i bedömningen

”tar in folkhälsan i vid mening”. Resultatet av enkäten visar alltså att en mycket kraftig majoritet av de kommuner som svarat på frågan anser att ändringen inte har haft någon effekt på deras handläggning och tillståndsgivning – något som ju heller inte förutsatts vid dess tillkomst.

Utredningen har översiktligt gått igenom avgöranden i förvaltningsdomstolarna efter den 1 januari 2005 där den aktuella bestämmelsen ensamt eller tillsammans med andra omständigheter lagts till grund för kommunens avslagsbeslut. Genomgången ger inte några tydliga hållpunkter för att praxis har förändrats. Det är emellertid mycket vanskligt att göra någon meningsfull jämförelse och det är inte möjligt att generellt uttala sig om den ändrade lydelsen av lagrummet fått någon effekt i rättstillämpningen. Genomgången har däremot tydligt gett vid handen att kommunernas möjligheter att vinna framgång i överklagade ärenden där serveringstillstånd vägrats med stöd av bestämmelsen i 7 kap. 9 §, typiskt sett står och faller med hur pass väl olägenheterna i det enskilda fallet har konkretiserats av kommunen. Det är också uppenbart att domstolarna fäster stort avseende vid polismyndighetens och miljöförvaltningens åsikt.

Utredningen har övervägt lämpligheten och möjligheten av att i alkohollagen närmare precisera vilka förhållanden som kan utgöra skäl för att vägra serveringstillstånd även i fall där sökanden uppfyller kraven på personlig och ekonomisk skötsamhet. Såvitt framgår av kommunernas enkätsvar har emellertid lagrummet inte vållat några särskilda problem i tillståndsgivningen och man har inte heller uttalat önskemål om att lagrummet ska förtydligas. En uppräknig av tänkbara olägenheter skulle dessutom riskera att ”läsa” tillämpningen på ett sätt som inte är önskvärt. Bestämmelsen bör därför även fortsättningsvis vara generellt utformad och kunna omfatta de skiftande lokala förutsättningar som finns i kommunerna. För att ge större eftertryck åt att det är närheten till särskilt utpekade miljöer, såsom platser där ungdom vistas eller samlas, redan etablerade missbruks- eller brottsbelastade miljöer, trafikleder, utpräglade bostadsområden där buller från serveringsstället kan ge upphov till störningar m.m., som typiskt sett innebär risker för uppkomsten av olika alkoholrelaterade olägenheter, bör emellertid detta förhållande komma till uttryck i lagtexten genom att serveringsställets belägenhet särskilt framhålls.

11.9 Serveringsansvarig person och anställd personal

11.9.1 Gällande regler

På serveringsställe med tillstånd för servering av spritdrycker, vin och starköl ska tillståndshavaren, eller av denne utsedd och till kommunen anmäld serveringsansvarig person, utöva tillsyn av serveringen och vara närvarande under hela serveringstiden. Närvarokravet för serveringsansvarig innebär inte någon skyldighet för honom eller henne att vistas i serveringslokalerna under hela serveringstiden; det är tillräckligt om vederbörande finns tillgänglig på serveringsstället.

Tillståndshavarens anmälningsplikt innefattar inte bara en skyldighet att till tillståndsmyndigheten anmäla vem som är serveringsansvarig utan också att anmäla förändringar beträffande samma personal, exempelvis när en serveringsansvarig person slutar sin anställning eller skiljs från uppgiften, liksom vid nyanställning.

Den som är serveringsansvarig ska med hänsyn till sina egenskaper och övriga omständigheter vara lämplig för uppgiften. I lämplighetskravet ligger bl.a. att han eller hon måste ha tillfredsställande kunskaper på alkohollagstiftningens område.

För servering av spritdrycker, vin och starköl får endast anlitas personal som är anställd av tillståndshavaren eller som är inhyrd från ett bemanningsföretag. Även i fall när köks- eller serveringspersonal hyrts in från bemanningsföretag är tillståndshavaren ansvarig för att ordning och nykterhet upprätthålls. Som ett undantag från huvudregeln gäller att restaurangskolor med serveringstillstånd får anlita restaurangskolans elever för servering i utbildningssyfte (6 kap. 3 § AL).

11.9.2 Bakgrund

Regeln om att det alltid ska finnas en ansvarig person som övervakar att serveringen av alkoholdrycker sker i enlighet med lagens bestämmelser är till för att ingripanden ska kunna ske snabbt och effektivt då ordnings- eller nykterhetsproblem uppstår. En bestämmelse med denna innebörd fanns redan i lagen (1977:293) om handel med drycker. Såväl föreståndare (numera tillståndshavare) som ersättare skulle genomgå lämplighetsprövning hos tillståndsmyndigheten, som i särskilt beslut godkände dessa. Prövningen skulle bl.a. säkerställa att de hade tillräcklig kännedom

om lagstiftningens syfte och väsentliga innehåll vad gäller alkoholservering.

Med stöd av förslag av Alkoholpolitiska kommissionen i dess delbetänkande – *Serveringsbestämmelser – förslag till ändringar i lagen (1977:293) om handel med drycker* (SOU 1993:50) gjorde regeringen bedömningen att man, utan att för den skull göra avkall på principen att det alltid borde finnas en person som är ansvarig för alkoholserveringen, kunde slopa kravet på att även ersättaren skulle lämplighetprövas av tillståndshavaren. Den prövningen skulle i stället kunna utföras av tillståndshavaren. Som skäl för ändringen angavs att det låg i tillståndshavarens eget intresse att utse personer med tillräckliga kvalifikationer för uppgiften (prop. 1994/95:89, s. 71 f.). Den föreslagna regeländringen antogs av riksdagen.

Nuvarande system innebär alltså att tillståndshavaren anmäler till kommunen vilken eller vilka personer som utsetts som serveringsansvariga (tidigare ersättare). Något villkor om lägsta ålder för den som är serveringsansvarig uppställs inte.

I utredningens kommunenkät har flera kommuner tagit upp frågan om lägsta åldersgräns, lämpligen 20 år, för den som är serveringsansvarig. Det upplevs som en brist att alkohollagen saknar en bestämmelse om detta.

Förutom vad som gäller för serveringsansvariga personer uppställs i alkohollagen ett krav på att även annan personal i serveringsrörelsen ska vara anställd av tillståndshavaren. Regeln fördes in i lagen (1977:293) om handel med drycker i syfte att motverka användandet av s.k. grå arbetskraft, dvs. personer som inte är anställda av tillståndshavaren utan fungerar som egna företagare eller som anställda av en entreprenör. Enligt lagens ordalydelse omfattas endast serveringspersonal men enligt förarbetena avses all personal utom sådan som inte kan anses ha någon större betydelse för ordning och nykterhet, såsom t.ex. garderobiär, musiker, och personal för spelautomater och rouletter. Inte heller ordningsvakter kom att föras till den krets av personer som träffas av anställningskravet. Att ordningsvakter undantogs var, enligt vad som sägs i en dåtida kommentar till bestämmelsen, föranlett av att det bedömdes vara svårt att, åtminstone på kort tid ändra på rådande förhållandet som innebar att dessa personer var anställda av särskilda vaktbolag. Däremot omfattas städpersonal av anställningsregeln.

Regeln om att all personal i serveringsrörelsen måste vara anställd av tillståndshavaren togs upp av Alkoholutredningen

(SOU 2000:59). Den hade ifrågasatts av såväl krögare som personaluthyrningsfirmor. Bland annat pekades på att, i det fall regeln var till för att säkerställa att arbetsgivaravgifter betalas, det borde gå lika bra att kontrollera motsvarande förhållande hos anlitade entreprenörer i stället. Utredningen fann att det även fortsättningsvis borde upprätthållas ett krav på kontrollmöjlighet vid misstankar om "svart" arbetskraft. Samtidigt konstaterade utredningen att anställningskravet kommit att försvåra för seriösa företagare att vidta naturliga åtgärder, såsom att vid sjukdom hos den ordinarie personalen anlita en personalpool. Efter en sammanvägning av dessa båda aspekter föreslog utredningen en lösning som innebar att anställningskravet slopades och ersattes av en rätt för kommunen att i det enskilda fallet kräva att tillståndshavaren fortlöpande anmälde all personal, även den som var anställd av annan än tillståndshavaren eller drev egen firma, under en tid av längst sex månader. En sådan regel skulle, enligt utredningen, möjliggöra att personal kunde följas upp och åtgärder vidtas. Åläggandet att anmäla all personal skulle inte enbart kunna göras i fall av misstanke om oegentligheter utan skulle också kunna ske som ett led i kommunens löpande tillsyn över restaurangerna. Enligt förslaget gavs restauranger möjlighet att hyra in även köks- och serveringspersonal från bemanningsföretag. Utredningen betonade emellertid att den föreslagna ändringen inte innebar någon ändring av tillståndshavarens yttersta ansvar för ordning och nykterhet. Flertalet remissinstanser var negativa till att ersätta anställningskravet med anmälningsskyldighet. – I den efterföljande propositionen (prop. 2000/01:97) instämde regeringen i bedömningen att restaurangföretagare skulle kunna få anlita personal från bemanningsföretag och föreslog att en sådan möjlighet borde införas. Utredningens förslag om att avskaffa anställningskravet ansågs däremot vara alltför långtgående. En anmälningsskyldighet för all personal i verksamheten ansågs bli alltför byråkratisk, sakna alkoholpolitiskt värde och medföra en stor belastning såväl för restaurangföretag med hög personalomsättning som för tillståndsmyndigheten (a. prop., s. 50 f.). Något sådant förslag kom därför inte att läggas fram.

Som ett led i arbetet med att förbättra kontrollen av och motverka förekomsten av oredovisade intäkter i bl.a. restaurangbranschen – och därmed indirekt också förekomsten av svart arbetskraft i dessa branscher – infördes den 1 juli 2003 i alkohollagen ett formellt krav på att all försäljning ska registreras i

certifierade kassaregister och att kvitto ska tas fram och erbjudas kunden (SFS 2001:414, 8 kap. 5 a § AL). FHI har i föreskrifter, FHIFS 2003:2, för restaurangbranschen utfärdat närmare bestämmelser om vilka uppgifter som ska registreras vid varje inslag samt om vilka kontrollutslag som ska kunna göras. Paragrafen ska emellertid upphöra att gälla den 1 januari 2010 då lagen (2007:592) om kassaregister m.m. börjar gälla.

Enligt förarbetena till nuvarande bestämmelse i 8 kap. 5 a § AL omfattar uttrycket all försäljning inte bara försäljning av mat och dryck utan också ersättning för andra varor och tjänster som tillhandahålls av tillståndshavaren. Enligt vad FHI anfört i en skrivelse i april 2004 till SHR, medför detta att även ersättning för andra varor och tjänster som t.ex. entré- och garderobsavgifter omfattas av kravet på registrering i kassaregister. En förutsättning för sistnämnda förhållande är emellertid att garderoben drivs av tillståndshavaren själv eftersom kravet på kassaregistrering ställs på den som har serveringstillstånd. Om tillståndshavaren arrenderar ut garderobstjänsten till en fristående företagare som saknar serveringstillstånd omfattas den senare inte av kravet.

Genom den nya lagen om kassaregister kommer kravet på registrering av kontantförsäljning i kassaregister att utvidgas till att omfatta alla företag som säljer varor och tjänster mot kontant betalning. Till kontant betalning räknas även betalning med kontokort. Därmed är även sådana från tillståndshavaren fristående företagare som svarar för garderobstjänster på restaurang skyldiga att registrera garderobsavgiften i certifierade kassaregister. Från kravet om registrering i certifierade kassaregister undantas dock verksamheter med obetydlig omfattning (3 § 1.). Verksamheter med en försäljning som är lägre än fyra prisbasbelopp (prisbasbeloppet för år 2008 är 41 000 kronor) faller, enligt vad som uttalas i förarbetena, in under detta undantag (prop. 2006/07:105, s. 38).

Den nya lagen gör också undantag för torg- och marknadshandel (3 § 7.). Med torg och marknadshandel avses all handel utom sådan som en näringsidkare stadigvarande bedriver i permanenta lokaler eller i omedelbar anslutning till dessa. Enligt vad som sägs i specialmotiveringen till bestämmelsen undantas all försäljning som sker från torg, gator eller marknader, mässor, loppmarknader, tillfälligt utnyttjade lokaler eller liknande (a. prop., s. 90). I den allmänna motiveringen hänvisar regeringen till att de speciella förhållanden som råder för torg- och marknadshandeln måste beaktas och att ett krav på certifierade kassaregister skulle

innebära en orimlig börda för denna handel. Som skäl för undantag hänvisar regeringen också till att det sedan den 1 juli 1998 finns en särskild lag, lagen (1998:514) om särskild skattekontroll av torg- och marknadshandel m.m. som rör skattekontroll av torg- och marknadshandeln. Undantagsbestämmelsen kommer till skillnad från vad som gäller nu att bli tillämplig på tillfälliga serverings-tillstånd. Detta har kritiserats av tillståndshavarna i de större städerna som menar att alkoholservering vid festivaler och liknande där stora summor är i omlopp skulle kunna bedrivas av oseriösa företagare om de undantas från skattekontroll.

Från och med den 1 januari 2007 har vidare i syfte att motverka att svart arbetskraft anlitas inom utpräglade kontantbranscher, dit bl.a. restaurangbranschen hör, införts ett krav på att den som bedriver verksamheten måste föra anteckningar i en speciell liggare över vilka som arbetar i hans lokal, lag (2006:575) om särskild skattekontroll i vissa branscher. Skatteverket har i föreskrifter utfärdat närmare anvisningar om vilka uppgifter som ska antecknas i personalliggaren, SKVFS 2006:22. Med systemet med personalliggare följer också regler om oanmälda kontrollbesök och oannonserad begränsad revision. I personalliggaren ska inte enbart den faktiskt anställda personalen antecknas utan alla som på något sätt är verksamma i näringsverksamheten. Även personal från bemaningsföretag och personer som arbetar oavlönat ska antecknas. Om restaurangen hyr ut garderoben till ett företag som har F-skatt och företaget självständigt driver garderobsverksamheten, behöver garderobspersonalen inte antecknas i personalliggaren. Samma sak gäller vid uthyrning av roulettbord. Enligt skattemyndighetens uppfattning ska dock ordningsvakter, alldeles oavsett om de är egna eller inhyrda, antecknas i personalliggaren eftersom de "anses stå under uppdragsgivarens ledning". Skyldigheten att föra personalliggare omfattar inte heller enskild näringsverksamhet, fåmansföretag eller fåmanshandelsbolag, där endast näringsidkaren/företagsledaren, dennes make eller barn under 16 år är verksamma. I förarbetena till bestämmelserna sägs att uppgifterna ska ses främst som ett kontrollinstrument för Skatteverket när det gäller att bedöma om antalet verksamma personer underdrivs när det blir aktuellt att lämna kontrolluppgifter och att redovisa lönesummorna i skattedeklarationerna (prop. 2005/06:169, s. 43 f.).

Alkoholhandläggare vid såväl kommunerna som länsstyrelserna har till utredningen framfört att nuvarande ordning som medger att garderobs- och entrépersonal inte är anställd av tillståndshavaren är

klart otillfredsställande. De anser att all verksamhet och därmed ansvaret bör ligga i samma ägares hand för att motverka förekomsten av svarta pengar i verksamheten. Synpunkter av liknande slag framförs även i en rapport från Folkpartiet Liberalerna som har överlämnats till utredningen. I rapporten *Brottsplats Krogen – 17 punkter mot organiserad brottslighet, svarta pengar och vaktvåld i krogvärlden* görs en genomgång av olika missförhållanden som partiet menar råder i vissa delar av restaurangbranschen. Genomgången följs av en uppräkningslista av ett antal förslag till lagändring som partiet anser skulle förbättra situationen. Ett av dessa förslag innebär att i alkohollagen införs regler som medför att tillståndshavaren har ett ansvar även för sådan del av verksamheten som hyrs ut. Ett annat förslag är att kommunerna ska ges rätt att som villkor för serveringstillstånd ställa krav på att tillståndshavaren måste anlita auktoriserade bevakningsföretag för uppdrag som ordningsvakt. Ett tredje förslag är att krav ska införas på auktorisation av s.k. entrévärdar som arbetar på restauranger med serveringstillstånd.

Synpunkter på alkohollagens regler om bl.a. vilken personal som måste vara anställd av tillståndshavaren har vidare kommit in till utredningen i skrivelse den 19 september 2008 från en arbetsgrupp med representanter för bl.a. tillståndsenheten i Stockholms, Göteborgs och Malmö kommun, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och polisen i Stockholm (krogsamordningen) och Göteborg (polisenheten Göteborgs City). Man redovisar där resultatet av ett 20-tal fallstudier, där kontroll har skett av personer som varit verksamma i restaurangernas entréer som garderobiärer, entrévärdar och ordningsvakter med avseende på arbetsgivarregistrering, innehav av F-skatt för uppgivna egna företagare, intäktsredovisning m.m. Kontrollen har enligt arbetsgruppen visat på allvarliga brister i den ekonomiska skötsamheten hos både tillståndshavare och fristående företagare. Arbetsgruppen framhåller att ordningsvakter, entrévärdar och garderobspersonal har en betydelsefull roll när det gäller ordning och säkerhet eftersom deras iakttagelser av gäster med onyktert eller annat anmärkningsvärt beteende är viktig information för att tillståndshavaren med personal ska kunna förebygga och hantera olägenheter. I första hand föreslår arbetsgruppen att lagen ändras så att även dessa personalkategorier förs till den krets av personer som måste vara anställda av tillståndshavaren. Som ett alternativ föreslås att FHI ändrar sina rekommendationer så att garderobiärer och ordningsvakter måste vara anställda direkt av tillståndshavaren. I

sista hand föreslås att, i det fall det även fortsättningsvis ska vara möjligt att för de angivna arbetsuppgifterna anlita självständiga företagare, tillståndshavaren ska vara skyldig att anmäla vilket företag som anlitas. Härigenom ges möjlighet för kommunen att göra en lämplighetsprövning av företaget på liknande grunder som gäller för tillståndshavare. Såvitt gäller förslaget om anmälningskyldighet anmärks i skrivelsen att det från företrädare för kommunala tillståndsmyndigheter i arbetsgruppen framförts att en utökad prövning på det sätt som föreslås av arbetsgruppen skulle innebära en ökad belastning av kommunernas ärendehandläggning som det för närvarande saknas resurser för och att det kan ifrågasättas om det är en uppgift för tillståndsmyndigheten.

11.9.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Förutom de krav som nu gäller föreslås att den som är serveringsansvarig ska ha fyllt 20 år. Endast den som är anställd av tillståndshavaren eller inhyrd av bemanningsföretag får anlitas som köks- eller serveringspersonal eller för uppgifter som är av betydelse för ordning och nykterhet. Undantag gäller för ordningsvakter som är förordnade av Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet och i vissa fall restaurangskoleelever. Den som har serveringstillstånd för servering till allmänheten eller stadigvarande tillstånd för servering till slutet sällskap eller annars bedriver verksamhet i eller i anslutning till serveringsställe med sådant tillstånd ska utan undantag vara skyldig att föra kassaregister.

Att alkoholserving sker på ett ansvarsfullt sätt är en förutsättning för att serveringstillstånd ska kunna medges och behållas. Förutom att den som kommer i fråga för tillstånd att servera alkohol till allmänheten ska visa sig lämplig för uppgiften i olika avseenden ställs en rad regler upp för själva serveringsverksamheten i syfte att förhindra överserving, serving till minderåriga och störningar av olika slag.

Den som är serveringsansvarig kan ställas inför svåra och grannliga uppgifter när det t.ex. gäller att bedöma om ytterligare alkoholserving ska förvägras en gäst. En bedömning av en sådan situation ställer krav på viss mognad och livserfarenhet. I alkohollagen finns

bestämmelser om åldersgränser för försäljning och inköp av alkoholdrycker liksom för att bli serverad alkohol. Någon åldersgräns för den som är serveringsansvarig uppställs däremot inte.

Med hänsyn till de krav som ställs på den serveringsansvarige föreslår utredningen att en lägsta åldersgräns om 20 år införs för en sådan person.

Vad därefter gäller frågan om anställningstvång gör utredningen följande bedömningar. Med anställning likställs inhyring från bemanningsföretag i enlighet med vad som gäller i dag.

Den nu gällande bestämmelsen i 6 kap. 3 § AL är otydlig då den enligt sin ordalydelse endast omfattar serveringspersonal, medan den i själva verket och i enlighet med förarbetena omfattar flera andra kategorier, såsom köks- och städpersonal. Dessa grupper torde inte ha någon befattning med vare sig alkoholservice eller övervakning av gästerna. Anställningskravet har emellertid också – liksom åtskilliga andra bestämmelser i alkohollagen – till syfte att garantera att arbets- och skattelagstiftning följs. Det är väl känt att restaurangnäringen, och kanske särskilt restauranger som serverar alkohol, är en bransch där svartarbete varit vanligt och alltjämt förekommer.

Liksom hittills bör serveringspersonal vara anställd av tillståndshavaren med ett litet undantag vad gäller restaurangelever. Sådana får i dag i utbildningssyfte anlitas av restaurangskolor med serveringstillstånd. Då dessa utbildningsplatser inte alltid räcker till vill restaurangskolorna kunna hänvisa eleverna även till andra restauranger med serveringstillstånd, ofta i samråd med arbetsförmedlingen. Detta bör bli tillåtet.

Att även kökspersonal ska vara anställd av tillståndshavaren ligger i verksamhetens natur.

Beträffande andra personalgrupper är det mera tveksamt. Vad först gäller ordningsvakter som är förordnade av RPS eller polismyndighet står dessa under polismyndighetens kontroll och har rätt att utöva visst våld. De flesta ordningsvakter tjänstgör som ordningsvakt på fritiden med ett begränsat antal tjänstgöringstillfällen per år. En mindre andel är anställda av bevakningsföretag, som i sin tur måste vara auktoriserade av länsstyrelsen. Det är vanligt att ordningsvakter tjänstgör som vakter vid offentliga tillställningar men arbetsuppgifterna kan variera. Enligt utredningens mening är det inte rimligt att kräva att de skulle vara anställda av en viss tillståndshavare och därmed ofta också knutna till en viss restaurang. Detta skulle för många innebära osäkrare anställnings-

förhållanden och ett beroende av restaurangägaren. Självfallet ska det dock inte vara otillåtet för en tillståndshavare att direktanställa en eller flera ordningsvakter. Det ankommer under alla förhållanden på polismyndigheten att ha kontroll över att de lever upp till de krav som ställs på dem.

De s.k. entrévärdarna ersätter ibland ordningsvakter och arbetar ibland jämte sådana. De har ingen auktorisation och inga befogenheter att utöva våld. Deras uppgift är vanligtvis att ta emot gäster, avgöra vilka som ska släppas in och vid behov ordna kö för insläpp. I departementspromemorian *Ordningsvakter och väktare* (Ds 2003:50) sägs att systemet med entrévärdar har uppmärksammats under en längre tid och att det vid de kontroller som har gjorts av polisen visat sig att ett antal entrévärdar i Stockholm förekommer i polisens register, vissa t.o.m. dömda för mycket grova våldsbrott. Vidare sägs att det också har förekommit uppgifter om oseriösa företag som mer eller mindre tvingar sig till att bli anlitate för att tillhandahålla entrévärdstjänster. I promemorian föreslås att det införs en bestämmelse i lagen (1974:191) om bevakningsföretag om att auktorisation krävs för den som avser att yrkesmässigt tillhandahålla entrétjänster. Detta förslag har inte lett till lagstiftning.

Med hänsyn till vad som anförts i promemorian och då entrévärdarna i högsta grad har inflytande över nykterhet och ordning genom att avgöra vilka personer som ska släppas in för servering samt då de – i motsats till vad som gäller för ordningsvakter med polisförordnande – saknar varje form av godkännande – föreslår utredningen att de liksom all kökspersonal ska vara anställda av tillståndshavaren. Då det även kan tänkas att annan personal har uppgifter som är av betydelse för ordning och säkerhet bör lagtexten få en mera generell utformning så att all personal, utom ordningsvakter med förordnande av polis, som har uppgifter av betydelse för ordning och nykterhet omfattas.

Samma krav kan enligt utredningens mening inte ställas på städ- och garderobspersonal eller personal som bedriver spelverksamhet, t.ex. roulettspel. Spelverksamhet drivs så gott som alltid av andra företag än restaurangen och detsamma gäller i stor utsträckning garderobsverksamhet.

Som redogjorts för under föregående avsnitt har under senare år olika åtgärder vidtagits från samhällets sida i syfte att motverka förekomsten av oredovisade intäkter och svart arbetskraft i restaurangbranschen. Införandet av bestämmelser om kvittokrav och registrering i kassaregister (8 kap. 5 a § AL), är, liksom kravet

på personalliggare exempel på detta. Detta har medfört avsevärda förbättringar, men vissa problem kvarstår.

Såvitt gäller problem med oredovisade entré- och garderobsavgifter kommer sannolikt den nya lagen (SFS 2007:592) om kassaregister m.m., som träder i kraft den 1 januari 2010, att bidra till att situationen förbättras eftersom den inte, till skillnad från vad som nu gäller enligt 8 kap. 5 a § AL, gör undantag från kravet på registrering i kassa för betalning av tjänster i uthyrd verksamhetsgren. All försäljning av tjänster mot kontant betalning ska fortsättningsvis registreras. Även i den nya lagen görs dock av praktiska skäl undantag från kravet för verksamheter med en omsättning som understiger fyra prisbasbelopp. Undantaget medför att det även fortsättningsvis kommer att finnas ett, visserligen mindre än tidigare men ändå, visst utrymme för att intäkter som genereras i uthyrda grenar av restaurangverksamheten kan undanhållas.

Undantaget från kravet på kassaregister motiveras med att det skulle bli orimligt kostnadsbetungande för de minsta företagen med låg omsättning (jfr prop. 2006/07:105, s. 37). Enligt vad utredningen har inhämtat från Skatteverket är det emellertid fullt möjligt för ett inhyrt företag att använda samma certifierade kassaregister som tillståndshavaren. Vad som krävs är att man har skilda s.k. internminnen. Kostnaden för ett sådant minne är avsevärt lägre än kostnaden för ett helt eget register. Under förutsättning att samtliga intäkter registreras kan det accepteras att tillståndshavaren hyr in företaget för de aktuella uppgifterna.

Av detta skäl och då det också är angeläget att arrangemang som festivaler och liknande där det serveras alkohol redovisar sina intäkter bör särskilda regler gälla beträffande kassaregister vid alkoholservering. Den som har tillstånd för servering av starköl, vin eller spritdrycker till allmänheten eller stadigvarande tillstånd för servering av slutet sällskap eller driver verksamhet i eller i anslutning till serveringsställets lokaler bör utan undantag omfattas av skyldigheten att föra kassaregister enligt lagen (2007:592) om kassaregister m.m. De i 3 § 1 och 7 nämnda lag angivna undantagen blir då inte tillämpliga på sådana verksamheter.

Kassaregisterlagen bör ändras i enlighet härmed. Reglerna om dispens m.m. kommer självfallet att omfatta även restaurangverksamhet.

Det bör slutligen framhållas att det förhållandet att personal inte är anställd inte innebär att tillståndshavaren saknar ansvar för eventuella oegentligheter. De krav som ställs på denne innebär att

ingen ekonomisk misskötsamhet får förekomma i verksamheten oberoende av om en eller flera delar av verksamheten är uthyrd. Om oredovisade intäkter eller svart arbetskraft förekommer i uthyrda delar med tillståndshavarens vetskap utan att denne gör något åt det bör serveringstillståndet ifrågasättas. För att underlätta sådan kontroll kan kommunen i serveringstillståndet ställa villkor att personal som inte är anställd av tillståndshavaren ska anmälas till denna.

11.10 Serveringstider

11.10.1 Gällande regler

Enligt nu gällande regel gäller att servering av spritdrycker, vin och starköl får påbörjas tidigast kl. 11.00 och avslutas senast kl. 01.00, om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat. Vid prövningen ska risken för olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa särskilt beaktas. Serveringsstället ska vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång. (6 kap. 4 § AL)

11.10.2 Direktiv

I direktiven återges uttalanden i förarbetena till lagstiftningen där det betonas att polismyndigheters och miljöförvaltningars yttranden och inställningar alltid ska tillmätas stor betydelse vid bestämmande av serveringstider samt att detta inte minst gäller vid prövning av ansökningar om tillstånd till servering efter kl. 01.00. Att kommunen har stöd i sin uppfattning av polismyndigheten i bl.a. frågor om ordning och säkerhet uppges vara av största vikt liksom att miljöförvaltningens inställning är av stor betydelse vid befarad risk för störning på omgivningen i samband med restaurangetablering. Det påpekas att frågor om serveringstider övervägdes av bl.a. Alkoholinförelutredningen, SOU 2005:25.

11.10.3 Tidigare utredningar och förslag

I lagtexten anges endast den serveringstid då servering av alkohol i normalfallet får förekomma, nämligen mellan kl. 11.00 och kl. 01.00. Tillståndsmyndigheten får dock besluta om andra tider utan begränsning. I de fall normaltiderna frångås är det vanligtvis fråga om att tillståndshavaren medges utsträckt sluttid för servering. På senare tid har det också i enstaka fall förekommit att tillstånd medgetts för hotell att servera vin före kl. 11.00.

I samband med att lagen (1977:293) om handel med drycker trädde i kraft 1977 senarelades den tidigare gällande normala sluttiden för servering av alkohol till allmänheten från kl. 22.00 till kl. 01.00. Som skäl för att senarelägga tiden hänvisades till att utvecklingen medfört en omfattande dispensgivning från normaltiden med tillstånd till senare sluttider. Dessutom var det sedan tidigare tillåtet att servera slutna sällskap ända fram till kl. 01.00. Ändringen innebar således en anpassning till redan rådande förhållanden. I samband med ändringen uttalade departementschefen att det framtida behovet av utsträckt serveringstid hade begränsats genom den gjorda ändringen (prop. 1976/77:108, s. 83). I Socialstyrelsens kommentar till bestämmelsen sades att framställning om förlängd serveringstid för servering av spritdrycker, vin och starköl på grund av uttalandet i propositionen borde behandlas restriktivt.

Alkoholpolitiska kommissionen föreslog i sitt delbetänkande *Serveringsbestämmelser* (SOU 1993:50) att ansökningar om sena serveringstider skulle behandlas restriktivt och med ökad hänsyn till risken för störningar. Vidare föreslogs att en senaste sluttid, kl. 03.00, skulle införas i lagstiftningen. Som skäl för förslagen hänvisades till att utvecklingen medfört att restauranger undan för undan hade beviljats senare sluttid än kl. 01.00 med motiveringen att de legat i närheten av en annan restaurang som hade beviljats utsträckt tid. Kommissionen ansåg att det var otillfredsställande att detta räckt som "särskilt skäl". Det förordades att större hänsyn skulle tas till omständigheterna i det enskilda fallet. Vidare föreslogs att begreppet normaltid utmönstrades ur lagstiftningen eftersom det dels ansågs otydligt, dels fört med sig att restauranger, som av hänsyn till närboende borde stänga tidigare, rutinmässigt fått kl. 01.00 som sluttid. Med hänsyn till risken för störningar för närboende men även "till det välkända faktum att problem med nykterhet och ordning är mest förekommande vid sen kvälls- och

nattid” fann kommissionen, efter att också ha övervägt effekterna i förhållande till illegala spritklubbar, att senare sluttider än kl. 03.00 inte borde förekomma.

I prop. 1994/95:89 föreslogs inte någon ändring av reglerna såvitt gäller sluttid för serveringen. Vid Socialutskottets behandling av propositionen framfördes dock att effekterna av de sena serveringstiderna borde utvärderas (1994/95:SoU9). Med anledning härav uppdrog regeringen till Alkoholutredningen att göra en sådan utvärdering.

I betänkandet *Bestämmelser om alkoholdrycker* (SOU 2000:59) föreslog Alkoholutredningen att bestämmelsen om serveringstid skulle skärpas på så sätt att lagtexten angav vissa yttersta tidsramar, inom vilken tillståndsmyndigheten hade att fritt bestämma om serveringstiden. Utredningen hade inhämtat uppgifter om erfarenheter av de sena stängningstiderna från såväl polis som sjukvårdsinrättningar i Stockholm. Utredningen fann att även om de uppgifter som inhämtats i viss mån tydde på ett samband mellan sena serveringstider och ordningsstörningar sent på natten tillät inte underlaget slutsatsen att de sena öppettiderna i sig ledde till större antal ordningsstörningar eller våldsbrott och inte heller att det fanns något klarlagt samband mellan utsträckta serveringstider och en ökning av antalet yngre personer som varit påverkade av alkohol och tagits in på sjukhus sent på natten. Utredningen ansåg att det ytterst var fråga om en politisk bedömning av lämpligheten av olika lösningar. Mot bakgrund av att den faktiska utvecklingen gått i en riktning som inneburit att kommunerna kommit att avvika i mera betydande grad från de tider som anges i lagtexten – en utveckling som riksdag och regering knappast kunde förutse när möjligheten öppnades – ansåg utredningen att bestämmelsen borde skärpas och att sluttiden borde bestämmas till kl. 03.00. Utredningen föreslog vidare att det borde överlåtas åt kommunerna att fritt bestämma om den s.k. tömningstiden, dvs. den tid varunder gästerna efter avslutad alkoholserving måste lämna lokalen. Den gällande ordningen med 30 minuters stängningstid ansågs onödigt kategorisk.

Utredningens förslag i denna del ledde inte till lagstiftning. I stället gavs FHI i uppdrag att utarbeta ett gemensamt åtgärdsprogram som bl.a. borde syfta till att åstadkomma en tidigareläggning av restaurangvanorna.

Det nämnda regeringsuppdraget redovisades av FHI i myndighetens Rapport nr 2003:36. I rapporten konstaterade FHI att

riskerna för våldsskador och brottslighet ökar med förlängda serveringstider och att dessa också hade lett till ett ökat antal fyllerifall. Vidare anfördes att de mycket sena serveringstiderna var ett resultat av att krögare inte ville förlora i konkurrens gentemot andra med senare tider än de själva. I rapporten återgavs uppgifter från krögare som uppgav att en restaurang som stänger kl. 03.00 förlorade merparten av sina gäster kring 01.30-tiden till närbelägna restauranger med senare öppethållande samt att den krog som har öppet till kl. 05.00 ofta behåller samma gäster under hela kvällen/natten, åtminstone till kl. 03.00–04.00, vilket i slutändan blir ekonomiskt fördelaktigt. Enligt FHI:s bedömning var det inte realistiskt att genom opinionsbildande åtgärder förmå människor att tidigarelägga sina restaurangvanor. Det bedömdes vidare vara svårt att uppnå en gemensam målsättning på denna punkt mellan kommunerna, företrädare för restaurangbranschen och restaurangfacket. Enligt FHI kvarstod därför endast en lösning, nämligen att införa en senaste tidpunkt efter vilken kommunen inte får medge servering. Med beaktande av de förslag om sluttid som framlagts av tidigare utredningar föreslogs kl. 03.00 som lämplig sluttid.

Överväganden om serveringstiderna har härefter gjorts av Alkoholinförelutredningen i betänkandet *Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid* (SOU 2005:25). Utredningen konstaterade att studier visat att begränsningar av öppethållande på restauranger medfört minskad konsumtion och att förändrade öppettider kan omfördela tidpunkten när alkoholrelaterade olyckor och misshandel äger rum samt bidra till att minska det totala antalet alkoholrelaterade problem. Mot bakgrund bl.a. härav föreslogs att en senaste serveringstid, vilken kommunerna inte fick frångå, borde införas i alkohollagen. Sluttiden borde bestämmas till kl. 03.00. Utredningen föreslog vidare att tömningstiden borde utsträckas från 30 minuter till 60 minuter. Som skäl för att förlänga tiden angavs att en förlängd tid delvis skulle kunna minska de ordningsproblem som uppkommer när alla serveringsställen stänger samtidigt och som leder till att en stor mängd människor samlas utanför restaurangerna. Remissinstansernas inställning var varierande. Många, bland dem några länsstyrelser och landsting, FHI och nykterhetsorganisationerna var positiva till en begränsning av serveringstiden medan andra, bland dem Rikspolisstyrelsen och de tre största kommunerna var negativa. Även beträffande förslaget om förlängd utrymningstid fanns det delade meningar.

11.10.4 Serveringstider i de övriga nordiska länderna

Utredningen har inhämtat uppgifter om vilka bestämmelser om serveringstider som gäller i våra nordiska grannländer.

I *Danmark* regleras utskänkningstillstånd genom lagen om restaurang- och hotellverksamhet. Restauranger och andra serveringsplatser dit offentligheten har tillträde ska vara stängda mellan kl. 24.00 och 05.00, men kommunerna kan medge en förkortning av den allmänna stängningstiden, dock ska det vara stängt mellan kl. 02.00–05.00. Trots detta kan kommunerna med polisens samtycke tillåta längre öppettider för vissa verksamheter, t.ex. vid järnvägsstation, flygplats etc. Även restauranger kan få ha öppet under den allmänna stängningstiden med hänsyn till verksamhetens karaktär och form, dock senast till kl. 05.00. Den som har utskänkningstillstånd får också servera alkohol under hela öppettiden.

I *Finland* bestäms öppettiderna genom en förordning av statsrådet. Enligt huvudregeln får restauranger som har tillstånd till alkoholserving ha öppet mellan kl. 09.00 och 02.00. Om serveringen stängs efter kl. 24.00 ska alkoholservingen avslutas en halvtimme innan. Länsstyrelsen i de län där serveringsstället är beläget kan bevilja tillstånd att servera alkohol från kl. 05.00 (detta förekommer enligt uppgift endast på Helsingfors flygplats) och fram till längst kl. 03.30. För detta krävs särskilda skäl som räknas upp i fyra punkter, varav en avser tillfälligt evenemang och de tre andra utgår från att det rör sig om högklassig underhållning eller högklassig standard på restaurang eller hotell.

I *Norge* skiljer man på utskänkning av "brennevin", varmed avses alkoholdrycker med en volymprocent alkohol om 22 procent eller mera och andra alkoholdrycker. Enligt den norska alkoholagen är normaltiden för servering av brennevin kl. 13.00–24.00 och 08.00–01.00 för andra alkoholdrycker. Tiden kan, om det finns särskild anledning, genom beslut av kommunen utsträckas till längst kl. 03.00. Detta gäller alla alkoholdrycker. Beträffande andra alkoholdrycker än brennevin kan normaltiden tidigareläggas till kl. 06.00. Någon förlängning till efter kl. 03.00 är inte aktuellt, tvärtom har polisen framställt önskemål om att begränsa utskänkningstiderna, då man haft stora problem med våld och kriminalitet i samband med alkoholförtäring på uteställen.

11.10.5 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Liksom hittills ska tillståndsmyndigheten besluta om under vilka tider starköl, vin eller spritdrycker får serveras. Den s.k. normaltiden ska också vara oförändrad, dvs. kl. 11.00–01.00. Efter särskild prövning kan dock tillstånd medges till servering fram till kl. 03.00. Utrymningstiden förlängs till 60 minuter. Beträffande rumsservering får emellertid tillståndsmyndigheten bestämma vilka serveringstider som ska gälla utan begränsning till de annars gällande tiderna.

Att alkoholkonsumtionen på krog ökar ju fler krogar med serveringstillstånd och ju längre öppettider man har behöver knappast ifrågasättas och inte heller att detta medför ökade risker för berusningsskador, våldshandlingar och störande av ordning på allmänna platser. Detta torde vara klarlagt genom tidigare utredningar och myndighetsrapporter (se bl.a. FHI:s rapporter 1996:114 och 2003:36 samt SOU 2005:25).

Som Alkoholutredningen konstaterade har avvikelserna från de i lagen angivna serveringstiderna fått en omfattning som riksdag och regering knappast kunnat förutse när möjligheten öppnades. Av statistik som Statens folkhälsoinstitut årligen redovisar framgår att antalet restauranger (inkl. pubar, nattklubbar, nöjesställen) med en senare serveringstid än kl. 01.00 ökat från 1 388 år 1998 till 2 076 vid utgången av år 2007, en ökning med cirka 50 procent under perioden. Ökningen skedde dock helt under de första åren varefter den avklingade. Sedan år 2001 har ingen ökning skett av antalet serveringsställen med serveringstid efter kl. 01.00. Den tidigare etablerade höga nivån ligger däremot kvar. Eftersom antalet stadigvarande serveringstillstånd med servering till allmänheten totalt sett ökat under samma period med knappa 20 procent, från 9 022 år 1998 till 10 785 år 2006, och denna ökningstakt har fördelat sig jämnt över åren, har *andelen* restauranger med avslutande serveringstid efter normaltid minskat något från och med år 2001. Antalet serveringsställen med serveringstid som avslutas senast kl. 24.00 har minskat något lite under perioden (från 1 286 till 1 247).

Antalet tillstånd med senare serveringstid än kl. 03.00 var 46 år 2001 och är 48 i augusti 2008. Under perioden har dock antalet varierat. Under åren 2002–2006 sjönk antalet för varje år för att

senare på nytt öka. Tillstånden är på ett undantag när, Helsingborg, lokaliserade till de tre storstäderna (Stockholm 13 tillstånd, Göteborg 22 och Malmö 13). Av Stockholms kommun beviljade 13 tillstånd har samtliga serveringsställen medgivits rätt att under fredag och lördag servera alkohol till kl. 05.00. Motsvarande gäller för de 22 tillstånd som beviljats i Göteborgs kommun. I Malmö har åtta serveringsställen alkoholservice till kl. 05.00 medan resterande fem har kl. 04.00 som sluttid. Några av tillståndshavarna utnyttjar inte tillståndet fullt ut, dvs. de stänger tidigare än vad tillståndet medger.

Ansökningar om att få servera alkohol efter kl. 01.00 förekommer relativt ofta och, som framgår av ovanstående statistik, tillmötesgår inte sällan av tillståndsmyndigheten.

Av de många serveringsärenden som varje år prövas av förvaltningsdomstolarna är kommunens avslag på tillståndshavarens begäran om förlängd serveringstid den i särklass vanligaste frågan. I de fall domstolen haft en annan uppfattning än kommunen beror detta som regel på att kommunen inte haft stöd av polismyndigheten och/eller miljöförvaltningen i sin uppfattning. Kommunens beslut har också ändrats när dessa myndigheters yttrande varit för vagt hållna. En annan vanlig orsak är att man enbart hänvisat till riktlinjer för serveringstillstånd som skäl för inskränkt serveringstid utan att närmare motivera beslutet i det enskilda fallet.

Som förklaring till den vanliga förekomsten av serveringstider efter kl. 01.00 anförs som regel ofta att människors, särskilt ungdomars, restaurangvanor har förändrats och nu ser annorlunda ut än när bestämmelserna om serveringstider infördes, att besöken på nöjeskrogar förläggs till allt senare tider på dygnet och att utvecklingen främst drivs av gästernas efterfrågan. Det finns dock anledning att ställa sig frågan vad som är orsak och verkan i detta sammanhang.

Till en del är utvecklingen troligen en anpassning till vanor i andra länder. Dryckesvanorna har också ändrats sedan alkoholagens tillkomst. Ungdomarnas alkoholkonsumtion har ökat. En ökande vinkonsumtion tyder på att svenskarna tillägnat sig alltmer kontinentala alkoholvanor. Trots detta är fortfarande berusningsdrickandet förhållandevis omfattande. Detta gäller i hög grad unga vuxna som också är den grupp som företrädesvis frekventerar nöjesetableringar med sena serveringstider.

Det har från restaurangägarnas sida framhållits att när något eller flera serveringsställen fått utsträckt serveringstid medför konkurrensskäl – kampen om samma gäster – att andra serveringsställen tvingas att följa efter och även de begära att få utsträckt serveringstid. Det kan vara svårt att stå emot sådana önskemål när ansökningar ska prövas. Det är emellertid inte acceptabelt att näringspolitiska aspekter ges företräde framför nykterhetspolitiska, särskilt när det som här gäller huvudsakligen unga personer.

En sluttid för servering av alkohol efter kl. 03.00 är en storsadsföreteelse. I Stockholm, Göteborg och Malmö tillämpas en form av kvalificeringssystem för dessa mycket sena serveringstider. Enbart den som kan uppvisa en dokumenterad skötsamhet av redan bedriven servering av alkohol kan komma ifråga för sluttid efter kl. 03.00.

Det finns knappast något belägg för att det totala alkoholintaget hos befolkningen ökar genom att flera krogar serverar sprit överhuvudtaget eller har sena öppettider. Däremot får det anses klarlagt (se SOU 2005:25 och FHI:s rapport 2003:36) att sen servering av alkohol på restaurang leder till en förhållandevis högre berusningsgrad hos gästerna än vad servering under tidigare öppethållande ger. Med högre berusningsgrad hos en person följer i allmänhet en försämrad omdömesförmåga och en avtrubbad varseblivenhet samtidigt som tröskeln för aggressionsutbrott sänks. Sammantaget innebär dessa faktorer att risken för konflikter mellan personer på och i omedelbar anslutning till serveringsstället ökar. Visst belägg finns också för att störningar och brottslighet på allmän plats ökar med krogtäthet och sena serveringstider.

Det finns även forskning som visar på ett samband mellan hög alkoholkonsumtion på restaurang med sena serveringstider och våldsbrott av olika slag (*Våld, alkohol och droger*, FHI 1996:114). Forskaren Leif Lenke visar i en studie att ökningen av serverad alkohol ger 6–10 gånger starkare effekt på våldsbrotten än ökningen av den privata konsumtionen. Av intresse är också den i juli 2008 publicerade studien *Storstadsvåld 2, undersökningar vid Södersjukhusets akutklinik*. Av denna framgår att det typiska misshandels-offret som kommer till akutavdelningen är en alkoholpåverkad ungdom mellan 15–24 år, som vistats utomhus på offentlig plats kl. 23.00–04.00 fredag eller lördag.

Av synpunkter som kommit fram i utredningens kommunenkät och vid samtal med företrädare för alkoholhandläggare i kommunerna framträder en något splittrad bild i inställningen till behovet

av en ändring av lagens regler om serveringstider. Enligt uppgift från KAF, som företräder cirka två tredjedelar av dessa handläggare, anser ungefär hälften av medlemmarna att det behövs en bestämmelse i lagen om att servering efter kl. 03.00 inte får förekomma. Andra menar att det även fortsättningsvis bör vara upp till kommunerna att fritt besluta om serveringstider.

Polismyndigheten i Stockholms län, City Polismästardistrikt, Polismyndigheten i Västra Götaland, polisenheten och Polismyndigheten i Skåne har i skrivelser som tillställts utredningen redovisat sin syn på en eventuell skärpning av reglerna i alkohollagen beträffande senaste serveringstid. I skrivelserna har redovisats förhållanden som talar både för och emot en sådan regel.

Polismyndigheten i Stockholms län, City polismästardistrikt, har i skrivelse den 20 augusti 2008 som sin mening uppgett att normaltiden då servering av alkohol ska upphöra även fortsättningsvis bör vara kl. 01.00 och att servering till kl. 03.00 kan tillåtas på platser där det inte stör allmänheten. Myndigheten ser en tydlig koppling mellan våldsbrottslighet och områden som har många krogar med sena öppettider. Enligt myndigheten är det vidare önskvärt att utredningen berör begreppet överetablering i den meningen om det ska finnas någon gräns för hur många serveringsställen som ska få servera alkohol till kl. 03.00, liksom frågan om senaste serveringstid på uteservering bör regleras. Till stöd för sin uppfattning har myndigheten till utredningen överlämnat en av City polismästardistrikt upprättad promemoria av den 2 oktober 2008, vilken redovisar resultat av en studie som gjorts av anmälda våldsbrott på allmän plats i anslutning till områdena Medborgarplatsen och Stureplan i centrala Stockholm under perioden 2007-09-01–2008-08-31. Dessa platser är de två områden som utmärker sig i distriktet vad avser våldsbrott på allmän plats. De är också de mest krogtäta. Undersökningen har omfattat brottskategorierna misshandel, personrån och våldtäkt (för samtliga brottskategorier gäller att de omfattar alla svårhetsgrader samt även försök), brott som enligt polisens erfarenheter och befintlig forskning är intimt förknippade med krog- och nöjesliv. Brottstatistiken är hämtad ur polisens system för brottsanmälningar och omfattar anmälda brott av sagda kategorier under fredags- och lördagsdygnet i dessa områden. Studien visar att under perioden har 700 brott av denna typ anmälts till polisen samt att Stureplan, där flera krogar har öppettider efter kl. 03.00, har fler anmälda våldsbrott efter kl. 03.00 som skett utomhus än vad Medborgarplatsen har, där krogarna som

längst har öppet till kl. 03.00. Ser man till brottens relativa fördelning inom respektive område, framgår av studien att drygt 40 procent av våldsbrotten kring Stureplan inträffar mellan kl. 03.00–05.59. Motsvarande andel för Medborgarplatsen är 25 procent för samma tid. I princip all våldsbrottslighet vid Medborgarplatsen har försvunnit efter kl. 04.00. Mönstret med en senare brottslighet vid Stureplan har även framkommit vid tidigare analyser som gjorts i samband med ansökan om kameraövervakning samt etablering av mobila poliskontor vid de båda platserna under 2006.

Polismyndigheten i Västra Götaland anser att det finns fördelar med att senaste serveringstid regleras i lagen. Enligt myndigheten finns det mycket som talar för att en begränsad alkoholutskänkning minskar antalet våldsbrott. Samtidigt pekas på att det kan finnas nackdelar med att många krogar stänger samtidigt eftersom det leder till stora folksamlingar i nöjesstråken. Polismyndigheten anser att en senaste serveringstid till kl. 03.00 bör fastställas.

Polismyndigheten i Skåne anser att serveringstiderna bör anpassas lokalt och att det finns olika förutsättningar och anpassningar i städerna för att kunna hantera sena stängningstider, t.ex. kollektivtrafik och taxiverksamhet. Enligt myndigheten bör serveringstider efter kl. 01.00 prövas särskilt i varje enskilt fall och dessa ska motiveras och tidsbegränsas. Vidare uppger man att det finns en viss typ av brottslighet som är förknippad med mycket sena serveringstider och att risken för denna typ av brottslighet måste vägas mot risken att få en etablerad "svartkrogsverksamhet". Senare öppettider än kl. 03.00 bör emellertid inte förekomma.

Det finns ingenting som tyder på annat än att tillståndsmyndigheten gör en noggrann prövning innan man medger öppethållande efter normaltids slut. I Stockholm gäller enligt kommunens riktlinjer för servering efter kl. 01.00 att samtliga personer som arbetar med servering av alkoholdrycker på restaurangen ska genomgå s.k. STAD-utbildning i ansvarsfull alkoholservering, att minst två av polisen förordnade ordningsvakter ska tjänstgöra fredag–lördag från kl. 22.00 tills samtliga gäster har lämnat lokalen samt att tillståndshavaren ska kunna påvisa att det finns ett väl utvecklat program med förhållningsregler för gästernas säkerhet, hur man hanterar besvärliga gäster, krogkö etc. Det sägs vidare att stadsdelsnämndens, miljöförvaltningens och polismyndighetens yttranden ska ha stor betydelse. För sluttid efter kl. 03.00 krävs att tillståndshavaren utan anmärkning har bedrivit serveringsverksamhet till kl. 03.00 under de två senaste åren, att, om denne är en

juridisk person, verksamheten under samma tid har bedrivits med i huvudsak samma personer, att minst fyra av polisen förordnade ordningsvakter tjänstgör från kl. 24.00 till dess samtliga gäster har lämnat lokalen (antalet vakter ska utökas med en vakt per varje tillkommande hundratal gäster över trehundra) och att ett system för kontroll av det exakta gästantalet i lokalen ska finnas. För att erhålla tillstånd krävs härutöver att restaurangen inte får vara belägen i område där det finns risk för störningar för boende. Även Göteborg och Malmö har villkor för utsträckt serveringstid som i allt väsentligt överensstämmer med dem som gäller för Stockholm. I Göteborg och Malmö meddelas sluttider för servering efter kl. 03.00 endast för ett år i taget.

Trots de krav som ställts rapporteras om ständiga bråk och uppträden nattetid i krogöta områden som kräver polisinsatser utöver de vanliga.

Vad som framkommit tyder sammanfattningsvis på att en viss uppstramning av såväl regler som tillämpning är behövlig.

Som argument emot att förbjuda eller minska utrymmet för tillståndsmyndigheten att medge utsträckt serveringstid anförs, nu liksom tidigare, att ett tidigareläggande av sluttiderna riskerar att skapa en framväxt av svartklubbar. Ett motarbetande av svartklubbar bör emellertid enligt utredningens mening ske med andra medel och på annat sätt än genom ett tillåtande av nöjeskrogar med mycket sena serveringstider. Polismyndigheten har tidigare bedömt att resursåtgången för att bekämpa svartklubbar är avsevärt mindre än vad som åtgår för erforderlig tillsyn i områden kring restauranger med serveringstid till kl. 05.00. Det finns inte skäl att tro att denna inställning har ändrats. Å andra sidan medför, som några polismyndigheter framhållit, alltför stränga regler risk för svartservering.

Liksom hittills bör normaltiden för att tillåta alkoholservering vara kl. 11.00–01.00. Några beaktansvärda skäl för att den ska kunna tidigareläggas till före kl. 11.00 har inte anförts. I de ytterst fåtal fall detta har medgivits har det varit fråga om vin till hotellfrukosten. Enligt utredningens förslag ska emellertid rumsservering kunna medges utan någon begränsning av serveringstiden, vilket möjliggör servering av vin på hotellrum t.ex. till frukost. Detta måste från alkoholpolitisk synpunkt anses lämpligare än sådan servering i hotellmatsal.

Att sluttiden anges till kl. 01.00 ska inte innebära att tillstånd alltid ska meddelas till denna tidpunkt. Många restauranger stänger

tidigare. Flera skäl, främst restaurangens lokalisering, kan tala för att alkoholservingen ska avslutas före kl. 01.00. Vad gäller servering efter denna tidpunkt bör sådan kunna medges endast om det finns särskilda skäl. Att helt förbjuda alkoholserving efter kl. 01.00 ter sig varken önskvärt eller möjligt med hänsyn till den ökande internationaliseringen, turismen och att nattklubbar blivit ett accepterat inslag i nöjeslivet.

Varje beslut om utsträckt serveringstid efter kl. 01.00 bör föregås av en synnerligen noggrann prövning där hänsyn tas till serveringsställets belägenhet och risk för störningar av olika slag. Även om det ibland kan vara en fördel från övervakningssynpunkt att ha nöjesetablissemang samlade i vissa kvarter bör man undvika att ge ytterligare tillstånd till sen alkoholserving i områden där det erfarenhetsmässigt förekommer våld och andra former av kriminalitet. Det bör inte annat än vid exceptionella förhållanden ske mot polismyndighetens eller miljöförvaltningens avstyrkande.

Vad därefter gäller den senaste tidpunkt som ska gälla för alkoholserving kan det diskuteras om denna ska fastställas till kl. 03.00, 04.00 eller 05.00. Även om det inte finns skäl att kritisera tillståndsprövningen eller tillsynen av de serveringsställen som har tillstånd till servering till de senare tidpunkterna talar sannolikheten för att det konsumeras mera alkohol ju längre öppettider man har. Att våldsbrottslighet har ett klart samband med alkohol är notoriskt. Polisens erfarenheter talar också för att våld och bråk på allmänna platser ökat totalt sett vid sena öppettider vilket tar i anspråk avsevärda polisresurser. Utredningen har därför, liksom tidigare utredningar, stannat för att föreslå att den senaste tidpunkten för att få servera alkohol ska vara kl. 03.00.

För att undvika att alla gäster lämnar nästan samtidigt bör tiden för utrymning av lokalen utsträckas från dagens 30 till 60 minuter. För de serveringsställen som nu har tillstånd till servering efter kl. 03.00 bör gälla en övergångstid om ett år innan de nya bestämmelserna börjar gälla.

11.11 Myndigheternas tillsyn

11.11.1 Gällande regler

Statens folkhälsoinstitut utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av alkohollagen och meddelar allmänna råd till vägledning för lagens tillämpning. Länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet och ska biträda kommunerna med råd i deras verksamhet. Den omedelbara tillsynen av serveringen av alkoholdrycker utövas av kommunerna och polismyndigheten (8 kap. 1 § AL).

Kommunerna, polis-, kronofogde- och skattemyndigheterna ska lämna de uppgifter som tillsynsmyndigheten eller länsstyrelsen behöver för fullgörandet av sina uppgifter. Tillsynsmyndigheterna har rätt till tillträde till lokaler och rätt att ta del av bokföring och andra handlingar som berör verksamheten (8 kap. 2 § AL).

11.11.2 Bakgrund

Kommunernas tillsynsansvar utövas genom regelbundna besök på restauranger med serveringstillstånd i kommunen, yttre tillsyn. Kommunerna ska också bedriva s.k. inre tillsyn vilken främst innebär att de kontrollerar om de förutsättningar som gällde vid tillståndsgivningen fortfarande finns och att restaurangerna sköter sina skyldigheter när det gäller skatter och avgifter. Det är vanligt att kommunens tillsyn samordnas med andra myndigheters. Vid samordnad tillsyn kan exempelvis Polismyndigheten, Skattemyndigheten och Räddningstjänsten medverka vid sidan av kommunen. Respektive myndighet deltar då i arbetet med stöd av den lagstiftning som gäller för deras respektive sakområde. Länsstyrelsen kan biträda arbetet med rådgivning och stöd och det förekommer också att länsstyrelsen, som regional tillsynsmyndighet, deltar i tillsynsbesök på serveringsställe.

Statens folkhälsoinstitut ska följa utvecklingen och vara vägledande vid tillämpningen av alkohollagen. Enligt FHI:s uppfattning bör tyngdpunkten i tillsynen ligga i en kontroll av de allmänna försäljningsbestämmelserna i 3 kap. AL och de särskilda serveringsbestämmelserna i 6 kap. AL (institutets Handbok 8:1), t.ex. att servering av alkohol inte sker till redan märkbart påverkade personer eller till underåriga.

För att följa upp hur kommunerna och länsstyrelserna hanterar sin tillsynsuppgift och tillämpning av alkohollagens bestämmelser

genomför FHI årliga undersökningar. Kommunerna och länsstyrelsen får därvid besvara ett antal frågor samt redogöra för sitt tillsynsarbete. Resultatet av dessa undersökningar redovisas varje år av FHI i den s.k. länsrapporten. Rapporten ges ut löpande sedan 1998.

Mot bakgrund av vad som framkommit vid 2007 års undersökning har FHI i länsrapporten för det året framhållit att kommunerna måste prioritera tillsynsarbetet och att det är viktigt att det finns en struktur för detta. Bland annat pekas på att det, i likhet med vad som varit fallet under de senaste åren, inte sker några tillsynsbesök alls i 10 procent av landets kommuner samt att 25 procent av landets kommuner inte följer upp tillfälliga tillstånd till allmänheten med kontrollbesök. Vidare är det enligt FHI otillfredsställande att enligt de fältstudier som gjorts i ett femtiotal kommuner under 2007 i samband med införandet av en av institutet lanserad arbetsmetod, Ansvarsfull alkoholservering, man i flera kommuner serverade synbart berusade och underåriga.

För att åstadkomma en bra struktur på tillsynsarbetet förordar FHI att detta organiseras utifrån en tillsynsplan som ingår som en del i kommunens handlingsplan för alkoholfrågor. Planen kan vara till hjälp för att prioritera och mäta effekten av arbetet samt dokumentera tidsåtgången. Härigenom kan tillsynsfrågorna synliggöras i kommunens alkohol- och narkotikapolitiska program så att de får utrymme i kommunens budget. FHI ser positivt på att allt fler kommuner har börjat använda sig av en tillsynsplan i arbetet men konstaterar samtidigt att nästan 40 procent av landets kommuner saknar en sådan.

Såvitt gäller länsstyrelsens tillsynsarbete gentemot kommunerna har FHI funnit att en majoritet av länsstyrelserna har en mycket låg tillsynsaktivitet och att det varit så de senaste åren. FHI anser att länsstyrelsens arbete med råd och stöd till kommunerna, exempelvis om hur man planerar och genomför kontrollbesök hos tillståndshavare, kan utvecklas. FHI pekar i det sammanhanget på att regeringen i regleringsbrevet för år 2007 gett länsstyrelserna i uppdrag att skärpa den kommunala tillsynen av alkohol och tobak; ett uppdrag som dessutom gavs dem för fjärde året i rad. FHI anser att ett närmare samarbete mellan kommunerna och länsstyrelsen behövs. Ett sådant samarbete skulle göra behandlingen av tillståndshavare mer enhetlig inom länet och därigenom förbättra rättssäkerheten.

Regeringen har också i den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador (prop. 2005/06:30) framhållit att den lokala tillsynen av försäljning och servering av alkoholdrycker bör skärpas så att kommunerna fullgör sitt tillsynsansvar enligt alkohollagen. Vidare betonas att länsstyrelsens stödjande och övervakande roll behöver förstärkas. Enligt regeringen är en förstärkt tillsyn också viktig för att åstadkomma ett bra resultat vid införande av arbetssättet Ansvarsfull alkoholserving; en arbetsmetod som visat sig vara framgångsrik för att minska berusningsdrickandet på restaurang och servering till underåriga.

Av den under avsnitt 11.2.5 intagna redogörelsen för antalet handläggare per tillsynsärende och vid en jämförelse mellan kommunerna tors man, även om man inte kan dra några vittgående slutsatser angående kvaliteten på arbetet, i vart fall dra den slutsatsen att handläggarnas arbetsbörda i vissa kommuner är för stor för att möjliggöra en effektiv tillsyn. Även en tidigare utredning har funnit att det finns skillnader mellan kommunerna med avseende på prioriterings- och ambitionsnivå vad gäller hanteringen av alkoholfrågor (se SOU 2005:25, s. 298). Detta gäller även om man tar hänsyn till sådana förhållanden som att det i glest befolkade kommuner åtgår mycket tid för resande och att det även kan finnas andra faktorer speciella för en viss kommun som förklarar skillnaderna.

11.11.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Kommunen ska upprätta en särskild tillsynsplan för efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av starköl, vin och spritdrycker. Planen ska ges in till länsstyrelsen.

Antalet tillsynsbesök i kommunerna har ökat för varje år och sedan 2003 har antalet besök varit fler än antalet serveringstillstånd. Under 2007 gjorde kommunerna drygt 16 500 tillsynsbesök hos tillståndshavare med tillfälliga eller stadigvarande serveringstillstånd, vilket är en betydande ökning jämfört med 2006 då ungefär 14 800 besök gjordes. Vissa serveringsställen får besök vid flera tillfällen under året medan andra inte får något besök alls. I Stockholm görs t.ex. i genomsnitt två besök årligen; de som har

nattöppet får flera besök och andra, där man har bedömt att så är tillräckligt, bara något enstaka besök.

Av FHI:s årliga undersökning framgår att inga kontrollbesök alls sker i hela 10 procent av landets kommuner. Detta är självfallet ett förhållande som är helt oacceptabelt. Att kommuner inte gör några tillsynsbesök hos sina tillståndshavare är inget nytt fenomen. FHI har under en följd av år i sina länsrapporter kunnat konstatera detta. Vikten av att tillsyn på plats verkligen äger rum har betonats av FHI i varje rapport och annorstädes liksom av andra. Att det fortfarande finns drygt 25 kommuner i landet som av olika anledningar inte kontrollerar på plats hur tillståndshavaren efterlever försäljnings- och serveringsbestämmelserna visar att FHI:s och andras anmaningar inte förmått råda bot på missförhållandet.

Vad som är orsak till de uteblivna tillsynsbesöken är inte närmare klarlagt. Åtskilligt talar dock för att det i grunden är en resursfråga. Otillräckliga resurser borde dock inte få vara ett giltigt skäl eftersom kommunerna får ta ut avgift för provningen och för tillsyn av den som har serveringstillstånd. I vissa kommuner är emellertid antalet serveringstillstånd så få att avgifterna skulle bli orimligt höga om de bestämdes så att de ger full kostnadstäckning för en heltidsanställd alkoholhandläggare. Redan nu finns dock exempel på att mindre kommuner delar en alkoholhandläggartjänst mellan sig. Så sker t.ex. i södra Närke där fem mindre kommuner delar på en heltidstjänst. Genom ett sådant samarbete vinner man också fördelar genom en kontinuitet i arbetet och en enhetlig handläggning i kommuner som gränsar till varandra.

För legitimiteten av systemet och för upprätthållandet av förtroendet hos allmänheten och inte minst hos tillståndshavare är det helt nödvändigt att kontrollbesök verkligen äger rum. Ett minimum bör vara att den som har stadigvarande serveringstillstånd för servering av alkohol till allmänheten kan påräkna minst ett kontrollbesök per år. För utpräglade nöjesinrättningar och andra serveringsställen med sena serveringstider och ungdom som gäster är det motiverat att tillståndsmyndigheten gör flera kontrollbesök under året. Detta blir än viktigare än hittills om utredningens förslag till lättnader i fråga om krav på köksutrustning och matutbud genomförs.

Utredningen anser, i likhet med FHI, att kommunerna bör upprätta tillsynsplaner. En väl genomtänkt tillsynsplan utgör ett grundläggande verktyg för inventering, prioritering och uppföljning av verksamheten. Utöver vad som fastställs i planen måste

också finnas utrymme för en mer händelsestyrd tillsyn. För att möjliggöra en förbättring anser utredningen att det inte bara är önskvärt att kommunerna upprättar tillsynsplaner till ledning för det kommande tillsynsarbetet under året utan också att det är nödvändigt att så verkligen sker. Utredningen föreslår därför att det ska vara obligatoriskt för kommunerna att upprätta årliga tillsynsplaner vilka därefter ska tillställas länsstyrelsen. Efter verksamhetsårets slut ska kommunen ge in en särskild redovisning till länsstyrelsen för det tillsynsarbete som ägt rum under året. Länsstyrelsen ska i sin tur återkomma till kommunen med synpunkter på den redovisning som kommunen lämnat. Genom dessa åtgärder bedömer utredningen att det ges mindre utrymme för att tillsynen i vissa kommuner uteblir eller sker i otillräcklig omfattning och att det blir en bättre dialog mellan länsstyrelsen och kommunerna i länet.

11.12 Återkallelse av serveringstillstånd och andra sanktioner

11.12.1 Gällande regler

Bestämmelse om återkallelse av serveringstillstånd finns i 7 kap. 19 § AL under fem punkter. Enligt dessa ska återkallelse ske om tillståndet inte längre utnyttjas, om det inte endast tillfälligt har uppkommit olägenheter i fråga om ordning och nykterhet, om tillståndshavaren inte följer lagens regler eller föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen, om de förutsättningar som gällt för tillståndet beträffande tillståndshavarens person eller serveringsstället inte längre föreligger eller om tillståndshavaren tillåter brottslighet på serveringsstället.

Enligt 20 § kan i stället för återkallelse tillståndshavaren meddelas varning om detta av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd.

11.12.2 Direktiv

I direktiven sägs att utredaren ska analysera och utreda behovet av förändringar i fråga om sanktionssystemets utformning enligt 7 kap. 19 och 20 §§ AL och då närmare överväga om det kan

utformas på så sätt att lagen föreskriver sanktioner i stegrande skala, exempelvis så att återkallelse endast ska ske efter ett visst antal varningar.

11.12.3 Bakgrund

SHR har i en skrivelse den 30 oktober 2006 (dnr S2006/9200/FH) anfört att, enligt dagens lagstiftning, i formell mening ringa förseelser och allvarliga överträdelse behandlas på likartat sätt. Presumtionen borde, menar man, i motsats till vad som nu gäller, vara i första hand varning och, om särskilda skäl föreligger, återkallelse. Man anser vidare att alkohollagen utnyttjas som ett verktyg för bestraffning för brott som ska handläggas enligt annan lagstiftning. Frågan tas också upp i skrivelse den 13 juni 2007 (dnr S2007/5472/Fi) från SHR samt de kommunala tillståndsmyndigheterna i landets tre största städer. Man föreslår där att tillståndsmyndigheterna får möjlighet att tillgripa någon form av erinran innan varning eller återkallelse aktualiseras.

I författningskommentaren till alkohollagen (prop. 1994/95:89, s. 102–103 och 109–110) framhålls att utgångspunkten är att återkallelse ska ske i de fall som anges i 7 kap. 19 §. Om emellertid, sägs det, tillståndshavaren vidtar erforderliga åtgärder för att rätta till förhållandena så att det kan antas att verksamheten i fortsättningen kommer att bedrivas i enlighet med gällande föreskrifter och meddelade villkor kan dock ingripandet begränsas till varning. Även andra fall kan tänkas, t.ex. att överträdelsen varit tillfällig eller berott på ett missförstånd. Det erinras också om möjligheten att meddela villkor.

Som exempel på olämplighet som bör medföra återkallelse för tillståndshavaren nämns att denne har begått brott som har anknytning till rörelsen, narkotikabrott, trafiknykterhetsbrott eller våldsbrott. Ekonomisk misskötsamhet, även om den inte är brottslig, bör också medföra omprövning av tillståndet.

Punkt 5 i 7 kap. 19 § AL, dvs. tillåtande av brottslig verksamhet, tillkom genom lag 2001. I FHI:s handbok sammanfattas kraven för att denna punkt ska bli tillämplig enligt följande. Det krävs dels att det är fråga om sådan brottslighet som skulle medföra att tillståndshavaren ansetts olämplig vid tillståndsprovning, dels att den brottsliga verksamheten varit känd eller borde ha varit känd av tillståndshavaren, dels att denne inte har gjort vad som rimligen

kunnat krävas för att avbryta verksamheten och dels att den brottsliga verksamheten förekommit på serveringsstället eller i dess omedelbara närhet. Som exempel på brottslig verksamhet som kan föranleda återkallelse nämns narkotikabrott, häleri, koppleri, olaga diskriminering samt dobbleri och annan olovlig spelverksamhet (jfr prop. 2000/2001:97).

Såväl länsstyrelserna som FHI för statistik över antalet beslut om återkallelse och varning. År 2007 meddelade 86 kommuner 261 beslut om varning. De vanligaste orsakerna var brister i ekonomisk skötsamhet, ”annan grund” och brister i ordning och nykterhet. Det innebär en gradvis ökning sedan 1998, då antalet varningar uppgick till omkring 150. Samma år, dvs. 2007, återkallades 164 tillstånd exklusive sådana som dragits in för att de inte utnyttjades. 2006 uppgick återkallelserna till 175 och åren 1998–2004 till mellan 110 och 150 per år (statistiken för 2005 har inte tagits med då den inkluderar återkallelser av icke utnyttjade tillstånd). Den vanligaste orsaken var brister i ekonomisk skötsamhet, brister i den personliga lämpligheten samt brister i ordning och nykterhet. Variationerna mellan kommunerna är stora. 44 kommuner uppgav att de under år 2007 att de inte fattat något beslut om varning eller återkallelse.

11.12.4 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att ytterligare en påföljd, erinran, ska införas i lagen samt att erinran eller varning ska vara ett förstahandsalternativ vid överträdelse av bestämmelserna i lagen. I allvarigare fall ska dock återkallelse kunna ske utan föregående varning. En återkallelse får i vissa fall begränsas till en viss tid, högst en månad. Kriterierna för påföljd behålls i princip oförändrade.

Av den ovan redovisade statistiken framgår att antalet återkallelser har ökat ganska måttligt i absoluta tal, medan antalet varningar ökat mera och därigenom blivit betydligt vanligare än återkallelse. Siffrorna måste också bedömas utifrån den ökning av antalet serveringstillstånd som meddelats under åren.

Det förefaller som om det önskemål som framstälts om att varning skulle bli ett förstahandsalternativ redan har delvis

förverkligats. Emellertid är såväl antalet varningar som återkallelser anmärkningsvärt lågt i förhållande till antalet serveringstillstånd. En återkallelse är självfallet en synnerligen ingripande åtgärd, men även varning innebär ett allvarligt utpekande. Det är förståeligt om tillståndsmyndigheten drar sig för att ta till detta medel om det rör sig om ett enstaka tillfälle av t.ex. överservering och om man inte har skäl att misstänka att det sker regelbundet. Då dessa företeelser ingalunda är ovanliga och då det är viktigt att de inte upprepas finns det skäl att, såsom RHF framfört i sin skrivelse, jämte varning och återkallelse införa en mildare sanktion, lämpligen benämnd erinran. I själva verket förekommer detta redan hos vissa kommuner genom att man ger skriftliga anmärkningar, ibland t.o.m. kallade erinran.

Utredningen föreslår att erinran införs som en påföljd i alkohollagen samt att erinran och varning ska vara ett förstahandsalternativ vid överträdelser av lagen. En återkallelse bör dock inte obligatoriskt föregås av varning.

De allmänna kriterier som i dag gäller för utdelande av påföljd bör i huvudsak bibehållas.

Beträffande användningen bör följande gälla

- Erinran ska kunna användas vid lindriga förseelser. Därmed är inte avsikten att *varje* förseelse ska medföra påföljd; det kan ju röra sig om missförstånd eller av andra skäl te sig som ursäktligt. Om det uppenbarligen rör sig om enstaka tillfälle bör påföljd också kunna underlåtas.
- Varning bör ifrågakomma som en påföljd vid överträdelser som är allvarliga, dock inte i sådan grad att en återkallelse ter sig nödvändig. Det kan röra sig om brister i ekonomiskt hänseende eller personlig lämplighet, servering av underårig samt upprepade förseelser av i och för sig lindrig art. Om någon har erhållit flera erinringar, särskilt om de avser samma typ av förseelse, bör varning tillgripas vid ett upprepande.

Om en tillståndshavare tidigare har tilldelats en eller flera varningar och gör sig skyldig till en ny förseelse som inte endast är bagatellartad eller underlåter att rätta till missförhållande som föranlett varning bör man överväga att dra in tillståndet. Vid bedömningen bör man ta hänsyn till varningens eller varningarnas art samt vilken tid som förflutit mellan de olika händelser som föranlett denna eller dessa samt den aktuella förseelsen.

Även med en ordning där påföljderna kan trappas upp successivt är det uppenbart att det finns tillfällen då återkallelse måste ske utan föregående varning. Exempel på sådana fall är allvarlig ekonomisk misskötsamhet, att tillståndshavaren gjort sig skyldig till brott som gör honom olämplig, att det förekommit brottslig verksamhet i eller i anknytning till serveringsstället med hans vetskap och utan att han ingripit eller det visar sig att mer än tillfällig servering av underårig eller upprepade fall av ordningsstörningar har förekommit utan att tillståndsmyndigheten har fått kännedom om det.

Återkallelse vid tillstånd till gemensam serveringsyta behandlas under avsnitt 4.

Det bör framhållas att avsikten inte är att försvåra erforderliga ingripanden genom återkallelse. Mycket tyder på att detta bör ske oftare än vad som nu är fallet. Genom utdelande av erinran eller varning ger man emellertid tillståndshavaren möjlighet att rätta till påtalade missförhållanden för att undgå återkallelse. Självfallet är det viktigt att den som erhållit en påföljd hålls under uppsikt och att åtgärden dokumenteras på sådant sätt att den håller för en domstolsprövning.

I likhet med vad som föreslagits i betänkandet *Ansvarsfull servering – fri från diskriminering* (SOU 2006:56) anser utredningen att det ska vara möjligt att tidsbegränsa återkallelsen till högst en månad. Detta bör ifrågakomma i fall då varning inte är tillräckligt ingripande, men det finns skäl att tro att tillståndshavaren kommer att rätta till eventuella missförhållanden. Det bör endast ifrågakomma i fall då det rör sig om överträdelser som kan föranleda varning och där det bedöms att en kortare tids förbud att servera alkohol kan bidra till att rätta till förhållandena.

Gentemot SHR:s påstående att tillståndshavare kan råka ut för dubbel bestraffning bör framhållas att påföljderna i alkohollagen inte har till syfte att bestraffa någon person utan att förhindra att därtill olämpliga personer bedriver en verksamhet som är kringgådd av regler till skydd för allmänheten. Att en person begått brott av ett visst slag kan uppenbarligen göra honom eller henne olämplig att bedriva restaurangrörelse. Bedömningen bör emellertid vara individuell och samtliga omständigheter av betydelse tas i beaktande.

En påföljd registreras i tillståndshavarens akt hos tillståndsmyndigheten. För att systemet ska vara effektivt bör en påföljd också delges tillståndsmyndigheten hos annan kommun om vederbörande

söker tillstånd där. I tillståndsansökan ska sökanden regelmässigt uppge om han eller hon bedriver eller har bedrivit restaurangverksamhet på annan ort. Den aktuella myndigheten inhämtar då upplysningar från myndigheten på den andra orten varvid eventuella anmärkningar kommer fram.

12 Mässor och provningar

12.1 Gällande rätt

De nu gällande reglerna i alkohollagen medger inte att importörer, tillverkare m.fl. marknadsför sina produkter direkt till allmänheten genom mässor och provningar annat än om de har serveringstillstånd. I avsnitt 11 har redogjorts för reglerna om serveringstillstånd.

Enligt det s.k. förvarings- och förtäringförbudet får på serveringsställe där serveringstillstånd gäller inte någon dricka eller tillåtas dricka andra alkoholdrycker än sådana som serverats i enlighet med tillståndet. Inte heller får någon dricka eller tillåtas dricka alkoholdrycker på ett serveringsställe där alkoholdrycker inte får serveras eller i en lokal som yrkesmässigt upplåts för anordnande av sådana sammankomster i slutna sällskap vid vilka mat eller dryck tillhandahålls av innehavaren eller genom dennes försorg och där servering av alkoholdrycker inte är tillåten. Alkoholdrycker som inte får serveras i en lokal som avses i denna bestämmelse får inte heller förvaras i sådan lokal eller tillhörande utrymmen (6 kap. 9 § AL).

Enligt reglerna för marknadsföring av alkoholdrycker ska särskild måttfullhet iakttas vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter. Reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol får inte företas (4 kap. 8 § AL).

Den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker i sin rörelse får lämna sådana drycker som gåva endast i form av varuprov. Vid marknadsföring av tjänster eller vid försäljning av andra varor än alkoholdrycker får sådana drycker inte lämnas som gåva (4 kap. 9 § AL).

Provning av alkoholdrycker för allmänheten utan att serveringstillstånd finns är tillåtet om det sker i detaljhandelsbolagets regi enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget (5 kap. 3 § AL).

I övrigt får provningar anordnas under förutsättning att det sker utan vinstintresse, i lokaler där det inte bedrivs yrkesmässig försäljning av drycker, vid ett enstaka tillfälle för vissa i förväg bestämda personer och utan annan kostnad för deltagarna än kostnaden för inköp av dryckerna (6 kap. 1 § andra stycket AL).

12.2 Direktiv

Enligt utredningens direktiv ska frågan huruvida företeelser som vinmässor och vinprovningar till allmänheten ska tillåtas inom ramen för en restriktiv alkoholpolitik bli föremål för analys och utredning samt vid behov, reglering. Utredaren ska därvid särskilt beakta, och vid behov föreslå förändringar av alkohollagens regler om marknadsföring av alkoholdrycker. Utgångspunkten ska vara att företeelserna ska vara tillåtna.

12.3 Bakgrund

I direktiven nämns endast vin men i praktiken och enligt de önskemål som framställts i olika skrivelser avses även starköl och spritdryck.

Mässor och provningar har flera gemensamma drag, bl.a. ingår vanligen inslag av information och utbildning. Typiskt sett har en mäsas kommersiella inslag där flera utställare deltar för att visa och informera om sina produkter. Den riktar sig som regel till allmänheten. Provningar riktar sig vanligtvis mot en mer avgränsad krets av deltagare och kan förekomma såväl med som utan kommersiella inslag och marknadsföringssyften. Ofta har de ett särskilt tema. Någon tydlig gränsdragning mellan mässor och provningar finns emellertid inte.

Vad först gäller *mässor* finns för närvarande ingen särskild reglering i alkohollagen. Frågan om tillåtligheten av sådana arrangemang bedöms och hanteras olika i landets kommuner.

En mäsas för spritdrycker, vin eller starköl anordnas vanligtvis så att en mäsarrangör har ett övergripande administrativt ansvar för evenemanget och dess genomförande. Mäsarrangörens uppgifter är bl.a. att marknadsföra och att praktiskt organisera evenemanget. Utställare på mässan är partihandlare och andra marknadsaktörer. Utställarna betalar arrangören för plats för montrar eller utställningsytor på mässområdet där alkoholdrycker serveras och prov-

smakning sker mot betalning. Vidare tillhandahåller utställarna exempelvis information och utbildning om de aktuella produkterna.

Provningar av starköl, vin och spritdrycker för allmänheten får enligt gällande regler anordnas av Systembolaget, men är i övrigt inte tillåtet annat än inom ramen för ett gällande serveringstillstånd. De arrangeras därför ofta i lokal med sådant tillstånd, t.ex. så att tillståndshavaren köper in de aktuella vinerna av partihandlarna och låter sin personal servera dessa, med eller utan deltagande av partihandlaren som informatör. Vinprovningar anordnas annars i privat regi, vilket är tillåtet under förutsättning att reglerna i 6 kap. 1 § andra stycket iakttas.

Systembolagets rätt att anordna vinprovning infördes genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2001 (SFS 2001:414) I förarbetena (prop. 2000/01:97, s. 26 f.) anförde regeringen bl.a. att det var svårt att se några alkoholpolitiska olägenheter med att detaljhandelsmonopolet erbjöd sina kunder arrangerade vinprovningar och att detta inte heller medförde risker för kringgående av kraven för serveringstillstånd. Dessutom menade man att det var rimligt att det tillskapades en möjlighet för bolaget att genom provningar förmedla kunskaper om en god dryckeskultur.

Till grund för förslaget låg alkoholutredningens betänkande (SOU 2000:59). Utredningen gjorde bedömningen att vinprovning för allmänheten, vid sidan av sådan som kan ske inom ramen för serveringstillstånd och den rätt att anordna vinprovningar som föreslogs för Systembolaget, inte borde tillåtas. I utredningens överväganden och förslag anfördes bl.a. att vinprovning inte är något enhetligt begrepp, utan betecknar en rad olika företeelser och arrangemang. Att införa allmänna regler på detta område vid sidan av reglerna om serveringstillstånd kunde redan av detta skäl inte komma i fråga. Utredningen ställde sig dessutom tveksam till lämpligheten av en vidgad rätt att ordna alkoholservering utan att de krav som uppställs för serveringstillstånd är uppfyllda. Riskerna bedömdes stora för att en sådan rätt kunde komma att utnyttjas på obehörigt sätt för att kringgå reglerna för serveringstillstånd. Man framhöll också att det samtidigt framlagda förslaget om slopat krav på serveringstillstånd för vissa privata tillställningar med servering utan vinstintresse (6 kap. 1 § AL) innebar ett underlättande för anordnande av vinprovningar m.m.

Enligt avtalet mellan Systembolaget AB och staten ska av Systembolaget anordnade provningar av alkoholdrycker för allmänheten ske vid särskilda av bolaget beslutade tillfällen för personer

eller grupper av personer och under ledning av Systembolagets personal. Provning i eller i anslutning till Systembolagets butikslokaler får inte ske under öppettiderna för försäljning. Bolaget har rätt att ta ut avgift för provningarna.

Systembolaget startade verksamheten med provningar år 2003 och antalet provningar har varit relativt stabilt de senaste åren. Det största intresset och efterfrågan finns i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. Dryckesprovningarna tar cirka två timmar och inleds med ett teoripass. Kunderna får ett kompendium med information om det tema som provningen haft. Det kan gälla produktgrupp (röda viner, whisky, etc.), region, druvsort eller kombinationen dryck och mat. Priset för provningarna varierar mellan 300 kronor upp till 1 000 kronor, beroende på vilka drycker som provas.

Systembolaget erbjöd under 2007 provningar i 32 butiker runt om i landet. Under 2007 deltog cirka 10 000 personer i cirka 700 provningar. De mest populära provningarna var dryck till choklad, grundkurs i röda viner och maltwhisky (Systembolagets årsredovisning 2007).

Folkhälsoinstitutet har i PM den 30 juni 2006 redogjort för sin tolkning av hur vinprovning överensstämmer med alkohollagen. Av denna framgår att näringsidkare som enligt institutets mening kan anordna vinprovning är Systembolaget för allmänheten, partihandlare för andra med partihandelsrätt eller innehavare av serveringstillstånd samt innehavare av serveringstillstånd, dels för egen personal i utbildningssyfte, dels för restaurangens gäster under iakttagande av vad som gäller för servering i allmänhet, för marknadsföring och de villkor som gäller för tillståndet.

12.4 Inkomna skrivelser

Till Socialdepartementet har kommit in ett antal skrivelser rörande mässor och provningar. I skrivelse den 4 april 2006 från Socialtjänstförvaltningen i Stockholms stad (dnr S2006/3734/FH) anförs att det finns behov av förtydliganden och ändringar vad gäller alkohollagens tillämpning för gemensamma serveringsområden/lokaler och mässor.

Länsstyrelsen i Stockholms län har den 7 juli 2006 inkommit med en skrivelse angående öl- och vinmässor (dnr S2006/5656/FH). I skrivelsen refereras till ett beslut av styrelsen i vilket man riktat

allvarlig kritik mot Socialnämnden i Nacka kommun för att den meddelat tillfälligt serveringstillstånd till 39 utställare vid Öl och Whiskymässan i Nacka Strand. Tillstånden avsåg rätt att servera starköl och/eller spritdrycker till allmänheten under tiden den 29 september–den 1 oktober och den 6 oktober–den 8 oktober 2005. I beslutet konstaterade länsstyrelsen att kommunen hade brutit mot centrala regler i alkohollagen genom att meddela tillstånd trots att det redan fanns ett permanent serveringstillstånd i aktuell lokal (6 kap. 9 § AL) och trots att det saknades tillgång till lagad mat (7 kap. 8 § AL). Länsstyrelsen hade inte riktat kritik mot själva genomförandet av mässan. Tvärtom har bl.a. polismyndigheten vitsordat att arrangemanget skötts utan större ordningsanmärkningar. Styrelsen anförde vidare att, såvitt man kände till, anordnas olika mässor för spritdrycker, vin och starköl på olika håll i landet. Tillämpningen av gällande regler varierar från kommun till kommun och upplevs av många kommunpolitiker som föråldrad. Länsstyrelsen ville med skrivelsen uppmärksamma departementet på att det med gällande lagstiftning inte finns möjlighet att arrangera spritdrycks-, vin- och starkölmässor till allmänheten för andra än Systembolaget AB (ska rätteligen vara provningar), trots att det inte är ovanligt att sådana mässor anordnas. Enligt länsstyrelsens mening vore det därför önskvärt om bestämmelserna om tillhandahållande av lagad mat till allmänheten förändrades så att det vore möjligt att arrangera mässor utan att bryta mot alkohollagen. Ett möjligt sätt vore att i 7 kap. 8 § AL föreskriva att det vid mässor räcker att det i mässlokalen finns ett fullgott restaurangkök som kan tillhandahålla ett allsidigt matutbud.

I skrivelse från Sveriges Hotell & Restaurangföretagare (SHR) den 21 november 2006 (dnr S2006/9200/FH) anför bl.a. att alkohollagens regler försvårar, och ibland till och med förhindrar, anordnandet av mässor där olika företag tillhandahåller mat och alkoholdrycker till allmänheten och att det behövs en lagändring som möjliggör även sådana typer av arrangemang.

I skrivelse från Stockholms Stad, Göteborgs stad, Malmö Stad och Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare i juni 2007 (dnr S2007/5472/FH) anför bl.a. följande beträffande food courts, mässor och festivaler. Dagens alkohollagstiftning medför problem när det gäller att söka gemensamma serveringstillstånd. Konceptet med ”food courts”, där flera kök delar på en serveringsyta, och festivaler, mat- och dryckmässor eller liknande arrangemang är uppskattade och sköts ofta på ett föredömligt sätt. Men sådana

arrangemang som sker inom en bestämd tidsrymd och på en gemensam avgränsad yta möter stora svårigheter vid ansökan om serveringstillstånd. Lagstiftningen för denna typ av arrangemang måste förändras i syfte att undvika onödig problematik av byråkratisk karaktär. I detta sammanhang är det dock viktigt att samtidigt beakta behovet av en tydlig och effektiv reglering av ansvars- och sanktionsfrågorna.

I skrivelse från Föreningen Munsänkarna den 14 september 2007 (dnr S2007/7890/FH) anför bl.a. följande. Föreningen tillämnar två metoder för att arrangera sina *vinprovningar*, som sker i slutet sällskap och där det alltid ingår moment av utbildning. Den ena är samköpsmodellen, där någon av deltagarna på uppdrag av de övriga anskaffar vinerna varefter kostnaden fördelas lika mellan deltagarna. Sammankomsten sker på lokal utan serveringstillstånd för alkohol såsom företagsmatsal eller klubblokal. Enligt den andra modellen sker vinprovningen på restaurang med serveringstillstånd. Som regel intas då också en måltid. Restaurangen tillhandahåller vinerna och fakturerar kostnaden för mat och vin jämte skäligt tillägg för serveringen av vinerna. Ett problem från föreningens synpunkt är att man ofta till mat vill prova viner som restaurangerna inte kan erbjuda eller få tag i. – Flera av Munsänkarnas sektioner har sedan lång tid anordnat *vinmässor* som varit öppna för allmänheten. Besökarna har betalat för kuponger som berättigat till provning av små mängder vin. Serveringen har skötts av föreningens medlemmar. Dessa har fått särskild utbildning för uppgiften och sträng ålders- och nykterhetskontroll har gjorts. Arrangemangen har varit godkända av lokal kommunal myndighet. För några år sedan kom ett meddelande från Folkhälsoinstitutet att enbart Systembolaget hade rätt enligt alkohollagen att anordna vinmässor (ska rätteligen vara provningar) med tillträde för allmänheten. Detta har gjort att vissa vinmässor därefter fått inställas efter kommunalt beslut, medan vinmässor på andra orter har fått fortsatt kommunalt godkännande. Föreningens önskemål är att inom alkohollagens regler få möjlighet att arrangera vinmässor. – Föreningen Munsänkarna tar i sin skrivelse även upp ett önskemål om att restauranger inom alkohollagens regler, utöver nuvarande inköpskanaler, skulle få möjlighet att köpa in viner även från föreningar och verksamheter som har ett uttalat syfte att bedriva utbildning inom området vin och mat.

Föreningen Munsänkarna har vidare i skrivelse till utredningen den 12 december 2007 pekat på svårigheten att för vinprovningar av

speciellt inköpta viner i Stockholm hitta en lämplig lokal som inte har utskänkningstillstånd.

Svenska Hembryggareföreningen har i skrivelse till utredningen den 15 september 2008 uttryckt önskemål om att en ny alkohollag ska göra det tillåtet att dricka hembryggt öl i serveringslokaler och att ta ut en entréavgift för att täcka arrangörens kostnader samt att det inte heller på annat sätt blir olagligt att arrangera svenskt mästerskap i hembryggt öl eller liknande evenemang.

12.5 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Det ska bli tillåtet att arrangera mässor med servering och provsmakning av starköl, vin och spritdrycker till allmänheten under förutsättning att det finns tillgång till tillredd mat i lokalen och att samtliga utställare har serveringstillstånd. Det krävs sålunda inte att alla utställare har matservering. De allmänna reglerna om marknadsföring i AL ska iakttas.

Anordnande av mässor där tillverkare, partihandlare m.fl. bjuder ut alkoholdrycker till allmänheten strider visserligen mot de allmänna reglerna om marknadsföring, då det kan uppfattas som uppmanande till bruk av alkohol. Ibland har reklamen för de olika dryckerna också fått ett utförande som måste anses vara påträngande. En mässa har emellertid karaktär av konsumentupplysning och vänder sig främst till personer som vill prova kvalitén på olika drycker. Den som går dit är medveten om att det handlar om marknadsföring av sådana. De skäl som anförs mot marknadsföring väger därför inte lika tungt som när det gäller t.ex. utomhusreklam eller uppställande av flaskor i s.k. showrooms.

Såvitt utredningen erfarit har de mässor som arrangerats inte föranlett några mera omfattande anmärkningar med avseende på ordning och nykterhet. Det finns därför och med stöd av utgångspunkten i direktiven skäl att tillåta denna typ av arrangemang under förutsättning att vissa krav uppfylls.

Till att börja med måste de allmänna reglerna för marknadsföring iakttas i möjligaste mån. Reklamen får alltså inte vara aggressiv genom utformningen av de olika montrarna. Inte heller

bör det få förekomma s.k. inkastare som uppmanar besökarna att beställa av den saluförda produkten.

Enligt alkohollagen är det ett grundläggande krav för att starköl, vin eller spritdrycker ska få serveras till allmänheten att det finns ett serveringstillstånd. Detta innebär i sin tur – med undantag för servering i pauser under teaterföreställning eller konserter – att mat ska tillhandahållas. Som framgår av avsnitt 11.4, föreslår utredningen att det efter särskilt tillstånd ska kunna bli tillåtet för flera tillståndshavare att utnyttja gemensam serveringsyta. Det vanliga matkravet gäller dock för var och en av dem. Detta har vid mässor visat sig vara mycket opraktiskt och reglerna kringgås också på olika sätt. Utredningen finner att man bör kunna lätta på matkravet på så sätt att det är tillräckligt att det på mässområdet finns tillgång till tillredd mat på en för allmänheten väl synlig plats. Det ska sålunda inte krävas att varje utställare kan servera mat.

Vid mässarrangemang är det regelmässigt en person eller ett företag som administrerar verksamheten. För tillståndsgivaren vore det en förenkling om huvudarrangören ensam hade serveringstillstånd och att denne svarade för utställarna. Detta skulle emellertid innebära bl.a. att det inte blev tillåtet för utställaren att anlita egen personal och att han inte heller blev ansvarig för uppsyn över utskänkingsstället. Utredningen finner på grund härav, och med hänsyn till vikten av att de övriga krav som normalt ställs på den som tillåts servera alkohol upprätthålls, att det vore olämpligt att överlåta till en utställningsarrangör att göra dessa bedömningar. Liksom hittills bör krävas att envar av utställarna har serveringstillstånd och får genomgå den prövning som gäller för alla, med undantag för, vad beträffar de utställare som inte bedriver restaurangverksamhet, att de krav som sammanhänger med matservering inte behöver uppfyllas. De regler som gäller i övrigt för den som söker serveringstillstånd blir emellertid tillämpliga. Även mässarrangören måste självfallet ha serveringstillstånd om han deltar aktivt i mässan som utställare eller restauratör.

Det är vidare viktigt att man vid mässor där det serveras alkoholdrycker måste ställa höga krav på arrangemangen för att garantera ordning och nykterhet. Detta bör liksom hittills, när mässor har tillåtits, ske genom att tillståndsmyndigheten utnyttjar sin rätt att ställa villkor för verksamheten, t.ex. beträffande åldersgränser, öppettider, vaktanordningar, betalningssätt etc. Det bör uppdras åt FHI att utfärda närmare riktlinjer för vilka regler som ska gälla.

Det nu gällande förbudet mot att lämna varuprov till allmänheten eller att bjuda på alkoholdryck bör bestå.

Som tidigare framhållits är gränsen mellan mässor och vad som kallas provningar oklar. Många mässor innehåller inslag av provning. Utmärkande för provningar i förhållande till mässor är emellertid att de är mindre omfattande arrangemang med ett begränsat antal, oftast särskilt vinintresserade deltagare. Den typ av arrangemang som omtalas i den skrivelse som inkommit från Svenska Hembryggareföreningen saknar typiskt sett kommersiella förtecken och är enligt utredningens mening att jämställa med dryckesprovning. Typiskt sett är de inte heller kombinerade med matservering. Sedan tillkomsten av 6 kap. 1 § AL, som inte föreslås bli ändrad, finns möjligheter att arrangera provningar vid enstaka tillfällen av vin och andra alkoholdrycker i privat regi. Enligt en av FHI accepterad tolkning är det också möjligt för en restaurangägare och parti-handlare att anordna sådana provningar i utbildningssyfte av den egna personalen. Att utöver detta, och med de lättnader som utredningen föreslår beträffande mässor, utsträcka möjligheten till vinprovningar och liknande för allmänheten finner utredningen skulle öppna för kringgående av bestämmelserna om serveringstillstånd på ett sätt som inte är önskvärt från alkoholpolitisk synpunkt. Något förslag av den innebörden framläggs därför inte.

13 Hemkryddning av brännvin

13.1 Gällande regler

Med sprit förstås en vätska som innehåller alkohol i en koncentration av mer än 2,25 volymprocent och med tillverkning av sprit förstås varje förfarande, varigenom alkohol i sådan koncentration framställs eller utvinns. (AL 1 kap. 2 §)

Sprit och spritdrycker får inte tillverkas utan tillstånd. (2 kap. 1 § första stycket AL)

Endast den som har rätt att bedriva partihandel med starköl, vin eller spritdryck får förpacka om eller buteljera. (4 kap. 5 § andra stycket AL)

Med partihandel avses, enligt 1 kap. 8 § AL, annan försäljning än försäljning till konsument.

Enligt lagens förarbeten tar bestämmelsen sikte på att göra s.k. bulkimport möjlig för tillverkare och partihandlare. I förarbetena sägs vidare bl.a. att det följer av bestämmelsen att innehavare av serveringstillstånd inte får omförpacka eller buteljera varorna. Samtidigt framhålls i förarbetena att begreppet omförpackning inte får ges en sådan vidsträckt innebörd att det t.ex. inte skulle vara möjligt för en restauratör att hålla upp en flaska vin på karaff för att servera drycken som husets vin. Vidare anförs att rätten för en partihandlare att omförpacka eller buteljera (omtappa) varorna inte innefattar någon rätt till vidareförädling av dessa (prop. 1994/95:89, s. 93).

Tillverkningstillstånd kan ges för ett eller flera slag av alkohol-drycker samt för sprit. Ansökan om tillverkningstillstånd ska göras skriftligt till Statens folkhälsoinstitut (7 kap. 3 § AL).

13.2 Direktiv

Enligt utredningens direktiv ska frågan om tillåtligheten för innehavare av tillstånd till servering av alkoholdrycker att krydda brännvin för servering på tillståndshavarens serveringsställe utredas.

Utredaren ska kartlägga hur bestämmelserna i 1 kap. 2 §, 2 kap. 1 § första stycket och 4 kap. 5 § andra stycket alkohollagen (AL) tillämpas och överväga om förändringar eller förtydliganden bör göras i aktuellt avseende.

Utredaren ska lämna sådana författningsförslag som innebär att innehavare av tillstånd till servering av alkoholdrycker ska ha möjlighet att krydda brännvin för servering på tillståndshavarens serveringsställe.

13.3 Bakgrund

I skriftlig fråga (2006/07:390) angående lokalt kryddad snaps av Jan R Andersson (m) till statsrådet Maria Larsson (kd) har fråga uppkommit om tillåtligheten för innehavare av tillstånd till servering av alkoholdrycker att krydda brännvin för servering på tillståndshavarens serveringsställe (dnr S2006/10147/J).

Jan R Andersson anför bl.a. följande. Enligt Folkhälsoinstitutets bedömning kan egen tillverkning av alkohol jämföras med att själv krydda sin snaps, om detta sker för utskänkning. Med anledning av denna tolkning kan nu krögare som under många år erbjudit lokalt kryddad snaps till julförd eller andra tillställningar riskera att prickas av tillsynsmyndigheter och även riskera att mista sitt serveringstillstånd. På många ställen i landet kryddar krögare sin egen snaps. Att själv krydda sin snaps med lokala smakämnen är en del av vårt kulturarv som har en lång svensk tradition. En krögare får exempelvis blanda olika spritsorter för servering i en drink men att blanda smakämnen i brännvin eller andra spritdrycker är enligt den tolkning som Folkhälsoinstitutet gjort att jämföras med sprittillverkning. Detta trots att ingen alkohol skapats eller tillförts under processen. Det enda krögaren gjort är att överföra alkoholen till ett annat kärl och tillsatt kryddor eller smakämnen. Om Folkhälsoinstitutets tolkning, att kryddning av snaps kan jämföras med sprittillverkning, skulle bli praxis innebär det att vi i Sverige skulle riskera förlora en del av vårt lands gastronomiska kunskap och att en bit av vårt kulturarv skulle försvinna. Detta utan att

några alkoholpolitiska vinster skulle uppnås. Frågeställningen är vilka åtgärder statsrådet avser att vidta för att säkerställa krögares möjligheter att även i framtiden kunna krydda sin egen snaps.

I statsrådets svar den 10 januari 2007 sägs bl.a. följande. Statens folkhälsoinstitut utövar central tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av lagen. Det är alltså upp till Folkhälsoinstitutet att göra tolkningen om kryddning av brännvin eller annan bearbetning av alkohol är att beteckna som tillverkning av sprit. Statsrådet hänvisade även till en kommande översyn av alkohollagen.

Frågan om lokalt kryddad snaps tas upp även i skrivelse från SHR den 21 november 2006 (dnr S2006/9200/FH). I skrivelsen sägs bl.a. att verksamhet som innebär vidareförädling av alkoholdrycker, till exempel blandning av olika produkter för att ändra deras karaktär, kräver tillverkningstillstånd. En mycket strikt tolkning av lagen medför att det inte är möjligt att krydda eget brännvin eller att göra större mängder drinkbaser.

Enligt FHI:s handbok utgör varje förfarande då sprit eller spritdryck framställs eller utvinns genom t.ex. jäsning, destillation eller kemisk omvandling tillverkning och kräver tillverkningstillstånd. Tillverkningstillstånd krävs även för ett förfarande som innebär vidarebehandling av alkoholdrycker, t.ex. spädning, filtrering, sötning, eller blandning av olika produkter, för att förbättra produkternas kvalitet eller förändra deras karaktär. Det sagda hindrar inte blandning av drinkar etc. som sker först efter gästernas beställning. Däremot får inte blandningar av drinkar, shots, groggar eller egen kryddning av brännvin m.m. för lagring göras av den som saknar tillverkningstillstånd. Enbart omförpackning eller buteljering utan förändring av produkten anses inte som tillverkning, men kräver att man har rätt att bedriva partihandel.

En partihandlare kan inte lämna ut varor för omförpackning eller buteljering till ett annat företag i kraft av den egna parti-handelsrätten. Den som ska utföra omförpackningen eller buteljeringen måste själv ha partihandelsrätt som omfattar de slag av alkoholdrycker som är aktuella.

13.4 Överväganden

Utredningens förslag: Serveringsställen som har tillstånd att servera spritdrycker ska av kommunen kunna få tillstånd att ombuteljera och krydda brännvin efter eget recept för servering i den egna verksamheten.

Av bestämmelsen i 4 kap. 5 § andra stycket AL följer att innehavare av serveringstillstånd inte får omförpacka eller buteljera varorna. Bestämmelsen är inte straffrättsligt sanktionerad men den tillståndshavare som bryter mot densamma kan drabbas av administrativt ingripande i enlighet med bestämmelserna i 7 kap. AL.

Krögares egen kryddning av brännvin har onekligen vissa likheter med bearbetning som är tillåten inom ramen för ett serveringstillstånd, exempelvis blandning av drinkar och liknande på gästernas beställning. Eftersom produkterna genomgår en vidarebehandling och normalt inte heller kan anses vara avsedda för direktkonsumtion utan förutsätter åtminstone viss mognadslagring finns emellertid även påtagliga likheter med sådan tillverkning som är tillståndspliktig. Det har från alkoholhandläggarnas sida påtalats att en uppluckring av den aktuella bestämmelsen skulle medföra risk för att s.k. ”svartsprit”, dvs. smuggelsprit eller olovligen tillverkad sprit, skulle komma att användas vid buteljering. Vidare har Livsmedelsverket påtalat att det skulle kunna riskeras att restaurangrörelser köper in 96-procentig sprit för att användas vid servering i allmänhet.

Enligt uppgift från FHI finns det bara en restaurang, Operakällaren i Stockholm, som har tillverkningstillstånd och följaktligen rätt till ombuteljering.

KAF har på utredningens begäran gjort en förfrågan hos alkoholhandläggare hos ett representativt urval av landets kommuner, 41 till antalet, beträffande dels om det förekom att krögare kryddar och ombuteljerar sprit för servering på den egna krogen och hur pass vanligt detta är i så fall, och dels om detta förekom beträffande andra drycker än brännvin. Handläggarna ombads också att framföra om de hade några allmänna synpunkter och erfarenheter.

Av svaren framgår sammanfattningsvis att de flesta någon gång har stött på krögare som kryddar och ombuteljerar spritdryck på den egna krogen och då främst som julsnaps. Detta upplevdes inte

som något större problem. De flesta hade inga principiella invändningar mot tillåtligheten av att krydda brännvin i form av t.ex. julsnaps. Många hade emellertid farhågor för att en lagändring skulle leda till ökade problem med s.k. shotsblandning där olaglig sprit används och ansåg därför att förbudet borde vara kvar. Av svaren framgår också att man haft tillsynsärenden beträffande sådana blandningar, ofta gjorda på sprit som inte anskaffats på lagligt sätt.

Ur tillämpnings- och tillsynssynpunkt är det betydelsefullt att även fortsättningsvis upprätthålla en klar och tydlig gräns mellan vad som utgör verksamhet som kan utövas inom ramen för ett serveringstillstånd och verksamhet som innefattar sådan bearbetning att tillverkningstillstånd krävs. Utgångspunkten bör därför även fortsättningsvis vara att innehavare av serveringstillstånd som huvudregel inte får omförpacka eller buteljera alkoholvaror. Dock bör man av hänsyn till lokala traditioner, och då det inte i allmänhet tycks uppfattas som problematiskt av alkoholhandläggare, kunna göra ett undantag från alkohollagens bestämmelser om tillverkningstillstånd begränsat till en rätt för innehavare av serveringstillstånd att krydda brännvin efter eget recept för servering på tillståndshavarens eget serveringsställe. Detta förutsätter ombuteljering. På grund av risken för missbruk genom användning av svartsprit kan det inte tillåtas att alla serveringsställen som har tillstånd att utskänka spritdrycker får denna rättighet. Det bör därför krävas särskilt tillstånd inom ramen för ett serveringstillstånd. Kommunen kan förutsättas ha bäst kännedom om de olika näringsställena och därmed möjlighet att i serveringstillståndet individuellt anpassa de villkor som bör ställas på tillståndshavaren, exempelvis i fråga om vilka volymer som får tillverkas och lagras liksom vilken alkoholhalt ingående råvaror får innehålla.

14 Allmänna bestämmelser om tillsyn och tillståndshavares skyldigheter

Utredningens förslag: Bestämmelser som är gemensamma för tillsyn och tillståndshavares skyldigheter sammanförs i ett särskilt kapitel. Några ändringar i sak i förhållande till gällande rätt föreslås inte.

14.1 Gällande rätt

I 7 kap. AL finns bestämmelser om tillstånd av olika slag och de regler som gäller för dessa. 8 kap. handlar om tillsyn.

14.2 Förslag

De bestämmelser som mera specifikt berör de olika typerna av tillstånd har tagits in i respektive avsnitt om dessa.

De bestämmelser som är gemensamma för olika typer av tillstånd med avseende på dels tillsynen och dels tillståndshavarens skyldigheter sammanförs i ett särskilt kapitel. Några ändringar i sak har inte gjorts.

Vad som nu avses är främst stadgandet om att FHI utövar den centrala tillsynen över lagens efterlevnad samt att länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet. I övrigt handlar det om olika ålägganden för myndigheter och tillståndshavare, främst anmälnings- och underrättelseskyldigheter.

15 Överklagande

Utredningens bedömning: De nu gällande reglerna om överklagande bibehålls oförändrade.

15.1 Gällande rätt

Överklagande av beslut som fattats med stöd av alkohollagen eller föreskrifter följer allmänna förvaltningsrättsliga regler, dvs. att beslut av en förvaltningsmyndighet får överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom eller henne emot (22 § förvaltningslagen (1986:223)). För alkohollagen gäller sålunda att beslut av en kommun eller av FHI kan överklagas av den som t.ex. inte har fått tillstånd till viss verksamhet, fått ett tillstånd återkallat eller meddelats varning. Vad gäller serveringstillstånd har i praxis även närboende som känt sig störda av verksamheten tillerkänts klagorätt (se RÅ 1994 ref. 82).

15.2 Överväganden

Det har, från bl.a. IOGT-NTO, framställts önskemål om att en kommuns beslut om att serveringstillstånd har meddelats skulle kunna överklagas av annan tillsynsmyndighet, dvs. länsstyrelse eller FHI.

Utredningen finner inte att det finns skäl att i alkohollagen införa särbestämmelser som avviker från de allmänna reglerna.

16 Straffbestämmelser och förverkande

Utredningens förslag: Gällande regler kompletteras med straffbestämmelser för olovlig förmedling av försäljning av alkoholdrycker samt underlåtenhet att anmäla detaljhandelsförsäljning av öl. Särbestämmelsen om mäsk utgår.

16.1 Gällande rätt

I 10 kap. alkohollagen finns straffbestämmelser för brott mot de olika förbud som uppställs i lagen. Straffskalan varierar mellan böter och fängelse sex år.

Till böter eller fängelse i högst två år döms sålunda den som olovligen tillverkar sprit eller spritdryck eller bereder mäsk i syfte att tillverka sådan produkt, eller förvärvar, innehar, forslar, döljer eller förvarar sprit eller spritdrycker som är olovligen tillverkade (1 §).

Den som olovligen tillverkar, överlåter eller innehar destillationsapparat eller delar av sådan döms till böter eller fängelse högst ett år (1 a §). Otillåten tillverkning av vin, starköl eller öl bestraffas med böter eller fängelse i högst sex månader (4 §).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet gör sig skyldig till olovlig försäljning, dvs. försäljning utan tillstånd eller servering av drycker som är olovligt anskaffade bestraffas med böter eller fängelse i högst två år (2 §). Innehav av alkoholdrycker i syfte att olovligen sälja dem bestraffas enligt samma skala (5 §).

För olovlig tillverkning m.m. enligt 1 § samt olovlig försäljning enligt 2 § finns en särskild straffskala för grovt brott, fängelse lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har utgjort ett led i yrkes-

mässigt bedriven verksamhet eller i större omfattning eller har varit inriktad mot ungdomar.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar, överlämnar eller bjuder på alkoholdrycker i strid mot 3 kap. 9 §, dvs. till bl.a. underårig döms för olovligt anskaffande av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, högst fyra år (6 §).

Slutligen bestraffas som olovlig dryckeshantering den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut alkoholdrycker i strid med 3 kap. 8 §, dvs. vid detaljhandel, säljer eller lämnar ut alkoholdrycker till underårig eller den som är berusad eller vid partihandel underlåter att förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller köpa in varan. Detsamma gäller den som säljer öl i strid mot meddelat förbud, tillåter alkoholförtäring i serveringslokal eller förvarar alkohol i strid med vad som gäller om detta (jfr 7 kap. 21 §, 6 kap. 9 § samt 3 kap. 1 a §). Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader (7 §).

Enligt en särskild bestämmelse ska inte dömas till straff för ringa brott (8 §).

Försök och förberedelse till brott enligt 1, 2, och 6 §§ är straffbart enligt vanliga regler i brottsbalken.

Enligt reglerna om förverkande i 11 kap. ska sådant ske av sprit och alkoholdrycker som varit föremål för brott eller motsvarande värde liksom hjälpmedel, råämnen, kärl och emballage; dock inte om det är oskäligt.

16.2 Överväganden

Utredningen finner att de nuvarande bestämmelserna bör gälla även i fortsättningen med vissa redaktionella ändringar; dock bör begreppet mäsk utgå i enlighet med överväganden som gjorts i avsnitt 4. Vidare bör, som framhållits i avsnitten 6 respektive 9 införas en bestämmelse om straff, böter eller fängelse i högst sex månader för olovlig förmedling av försäljning av alkoholdrycker samt en bestämmelse med samma straffskala för underlåtenhet att anmäla detaljhandelsförsäljning av öl.

17 Register

Utredningens bedömning: Nu gällande regler om register behålls med endast redaktionella ändringar.

17.1 Gällande rätt

I 12 kap. AL finns bestämmelser om register. Sålunda ska FHI föra ett centralt register för tillsyn, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning. Det sägs också vad registret får innehålla.

17.2 Överväganden

Ett centralt register med uppgifter om tillstånd och tillståndshavare är av väsentlig betydelse för tillsynen, men kan också användas av kommunerna för inhämtande eller kontroll av uppgifter när någon söker serveringstillstånd.

Bestämmelserna bör införas i den nya lagen med smärre redaktionella ändringar.

18 Konsekvensbeskrivning

I utredningens direktiv sägs beträffande konsekvensbeskrivning ingenting utöver att utredaren ska beakta de krav som finns i 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Ansvar för beslut om serveringstillstånd och för tillsyn över servering och försäljning av folköl ankommer på kommunerna.

Utredningen föreslår bl.a. följande. Tillstånd ska kunna medges för mässor för alkoholdrycker och för användande av gemensamma serveringsutrymmen. Kraven på köksutrustning och tillhandahållande av lagad mat lättas upp. Cateringföretag ska under vissa förutsättningar kunna få stadigvarande serveringstillstånd.

Dessa förslag kan tänkas medföra en viss ökning av antalet ansökningar om serveringstillstånd med därav följande ökad arbetsbelastning för kommunerna, liksom ett förslag till delvis förändrade regler beträffande folkölsförsäljning. I betänkandet betonas vikten av att kommunerna bedriver en aktiv tillsyn på alkoholområdet. Även detta, liksom förslag om att kommunerna ska vara skyldiga att upprätta riktlinjer och tillsynsplaner, kan också förväntas innebära ett visst merarbete.

Kostnaderna för kontroll och tillsyn av kommunernas tillståndsgivning finansieras genom avgiftsuttag. Eftersom dessa avgifter baseras på självkostnadsprincipen bör förslagen inte medföra några beaktansvärda kostnadsökningar för kommunerna.

Statlig regelstyrning och konsekvenser för den kommunala självstyrelsen etc.

Utredningens förslag beträffande ändringar i reglerna om tidpunkter för alkoholserving innebär en viss inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Förslaget om att det ska vara obligatoriskt att upprätta en tillsynsplan som ska granskas av länsstyrelsen innebär en utökad statlig tillsyn av kommunal verksamhet.

Kommunerna får emellertid på vissa områden en ökad handlingsfrihet förutom vad som följer av vissa regler som angetts i föregående avsnitt, även beträffande tillämpning av sanktionssystemet.

Ekonomiska konsekvenser för andra myndigheter

Utredningen föreslår att vissa nya uppgifter ska tillföras Statens folkhälsoinstitut (FHI), främst examination i alkoholkunskap för serveringstillstånd.

FHI har framhållit att detta kommer att kräva avsevärda insatser från institutets sida. Några kostnader har man inte kunna räkna fram men framhåller att det kommer att kräva en årsarbetare på heltid samt anskaffande av en databas.

Några beaktansvärda kostnader för andra myndigheter eller domstolar torde enligt utredningens bedömning inte uppkomma.

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens förslag om att inte längre tillåta serveringstider efter kl. 03.00 bör kunna bidra till att minska förekomsten av våldsbrott på allmän plats.

Övriga konsekvenser för andra myndigheter

Utredningen kan inte finna att förslagen medför några övriga konsekvenser av betydelse för andra myndigheter. Möjligen kan restriktivare bestämmelser för alkoholserving nattetid bidra till att något minska behovet av polisinsatser i storstäderna under sådan tid.

Konsekvenser för sysselsättning

Vad som närmast kommer i fråga är om förslagen påverkar sysselsättningen i restaurangbranschen. Då branschens villkor beror av så många andra faktorer, främst samhällsekonomi, är det svårt att göra några förutsägelser om detta. Det finns dock inte anledning att tro att utredningens förslag skulle ha några mera omfattande konsekvenser för sysselsättningen, i vart fall inga negativa sådana.

Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Personer med utländsk bakgrund som har bristande kunskaper i det svenska språket kan befaras få vissa svårigheter med att klara examination för serveringstillstånd. Att man någorlunda behärskar svenska språket får emellertid anses utgöra en ofrånkomlig del av kravet på lämplighet hos den som innehar serveringstillstånd. Kraven på kunskaper i svenska språket behöver i och för sig inte vara högt ställda, men det bör skäligen krävas att man i vart fall kan göra sig förstådd och förstå annan personal och gäster.

Informationsinsatser

I det avsnitt som behandlar frågor om ungdomar och alkohol framhålls särskilt behovet av informationsinsatser beträffande de regler som gäller för servering, försäljning och överlämnande till samt bjudande av ungdomar på alkohol. På förfrågan av utredningen har FHI uppgett att det för en sådan informationskampanj krävs flera olika kanaler för att nå en stor målgrupp. Kostnader för affischkampanj i tunnelbana och dagspress samt framtagande av en profil som kan användas för kommuner m.m. beräknas till 3 miljoner kronor. Kostnaden för en mätning av kampanjresultatet beräknas till cirka 74 000 kronor.

Regelförenkling

Enligt direktiven ska utredaren i sitt arbete beakta regeringens regelförenklingsarbete som syftar till att minska företagens administrativa kostnader för samtliga statliga regelverk med minst 25 procent fram till år 2010 (dnr N2006/10426/NL). Utredaren ska

överväga och lämna förslag på förenklingar i regelverket som syftar till att minska de administrativa kostnaderna och bördorna för näringsidkare. Vid utformandet av nya författningsförslag ska detta mål beaktas.

Utredningen har samrått med Näringslivets regelnämnd (NNR) som i skrivelse 2009-01-14 har lämnat följande synpunkter. En övergripande fråga är behovet av en modernisering av alkohollagen med avseende på hur effektiv lagen är beträffande prevention av alkohol. Med dagens öppna gränser och betydande skillnader i beskattning har konsumenternas stora incitament att förlägga sina inköp till länder med lägre priser och på detta sätt s.a.s. förflytta sin konsumtion utanför alkohollagens räckvidd. I alkohollagen finns en geografisk dimension som innebär att frågan om ytterligare ett serveringstillstånd har avsevärt olika marginaleffekter med avseende på konsumtionen av alkohol beroende på det geografiska läget. Lagens andemening är dock att varje fråga om serveringstillstånd kan ha samma effekt för konsumtionen och ska prövas därefter av kommunerna. Det kan ifrågasättas om dagens utgångspunkt genererar ett effektivt prövningsförfarande av alkoholtillstånd. Det bör för rättssäkerheten framgå i lagen något om att det är allmänt skiftande förutsättningar, vilket sannolikt är något som i dag hanteras inom ramen för den lokala tillämpningen. Nämnden anser att utredningen bör sammanställa och redovisa vilka kostnader som olika krav i alkohollagen åsamkar berörda företag. Alkohollagen har flera olika förfaranden där företagen ska rapportera, ansöka och anmäla, vilket är moment som alla ingår i regeringens definition på den administrativa bördan och där målsättningen är att minska dess kostnader med 25 procent.

Regelförenkling har till syfte att ta fram enkla, kostnadseffektiva och ändamålsenliga regler som skapar bra ramvillkor för företagen. Det gäller att avgöra om den administration som de statliga kraven för med sig för företagen är rimlig eller om den kan förenklas.

Alkohollagen är väsentligen en skyddslag som ska bidra till en restriktiv svensk alkoholpolitik. Detta uttrycks i förarbetena enligt följande:

Ibland ingår svåra avväganden vid tillståndsprövningen där olika intressen ställs mot varandra. Alkohollagstiftningen har dock tillkommit för att begränsa alkoholens skadeverkningar och är i första hand en skyddslagstiftning. I de fall alkoholpolitiska hänsyn ställs mot företagsekonomiska eller näringspolitiska bör de alkoholpolitiska hänsynen ha företräde (prop. 1994/95:89, s. 62).

Att denna restriktiva syn alltså gäller framgår av utredningens direktiv och, senast i december 2008, Socialutskottets betänkande 2008/09:SoU12, där ett enigt utskott uttalar att den svenska restriktiva alkoholpolitiken ligger fast och att Sverige också bör fortsätta att arbeta för en mer restriktiv syn på alkohol inom EU. Utskottet betonar vikten av att Sverige även fortsättningsvis behåller målsättningen att begränsa alkoholens skadeverkningar och verkar för att minska den totala alkoholkonsumtionen.

Det sociala skyddsintresse som bär upp alkohollagen på detta område och därmed ett intresse av att begränsa åtkomligheten till alkohol innebär att utrymmet för regelförenklningar är begränsat.

De förenklningar som i första hand ifrågakommer rör reglerna om serveringstillstånd, som i vissa hänseenden av företagen uppfattas som krångliga och onödigt restriktiva. Så t.ex. har det anförts att tillståndsmyndigheten själv skulle kunna införskaffa erforderliga uppgifter från andra myndigheter och att det i fall då man bedriver verksamhet i flera kommuner skulle räcka med att uppgifter lämnas till en av dessa.

Utredningen har inte kunnat finna att några av de uppgifter som nu normalt avkrävs sökandena är onödiga men hänsyn till vikten av en ansvarsfull hållning till alkoholservering. En ordning som skulle innebära en överflyttning av ansvaret för insamlande av uppgifter från enskilda näringsidkare till kommunerna skulle knappast förkorta ansökningstiderna och inte heller spara kostnader för näringsidkarna då kommunerna tar ut avgift enligt självkostnadsprincipen. Vidare kräver lokala förhållanden att varje kommun gör en egna bedömningar beträffande serveringstillstånd.

I syfte att förenkla administrationen hos företagen bör emellertid, som utredningen framhållit, kommunerna, och i förekommande fall FHI, tillhandahålla blanketter som underlättar för sökandena att inhämta de uppgifter som krävs. Vidare bör kommunerna i större utsträckning än som sker nu med ett förbättrat datasystem och eventuellt efter anvisning av sökanden kunna inhämta uppgifter från varandra. Ansökningsblanketterna, liksom remisser m.m. bör också kunna göras mera likformiga. Utredningen har föreslagit att FHI ska se över även dessa.

Gentemot de synpunkter som anförts av NNR vill utredningen framhålla att förslaget om att utfärdande av riktlinjer för tillståndsgivningen ska bli obligatoriskt samt att FHI ska upprätta modeller för dessa kan förväntas bidra till att minska utrymmet för omoti-

verade geografiska skillnader m.m. i tillståndsgivningen och göra mera förutsebart för sökandena vad som gäller.

De konkreta förslag som utredningen lämnar innebär också i flera fall förenklingar och tillgodoseende av restaurangbranschens önskemål. Detta gäller t.ex. reglerna för cateringtillstånd, gemensamma serveringsutrymmen, anordnande av mässor och lättnader i kraven på köksutrustning, liksom ett mer flexibelt system för sanktioner.

19 Författningskommentar

19.1 Alkohollagen (2009:00)

1 kap. Definitioner av alkoholdrycker m.m.

1 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 1 § AL med redaktionella ändringar. Den slår fast vad lagen omfattar. Att märka är att den såvitt avser tillverkning även gäller teknisk sprit.

Punkterna 2–7 §§ innehåller definitioner av olika drycker. De behandlas närmare i avsnitt 4 i den allmänna motiveringen.

2 §

Paragrafen ersätter 1 kap. 2 § AL. Den överensstämmer med alkohollagen vad gäller definitionen av sprit, såtillvida att därmed avses vätska som innehåller en koncentration av mer än 2,5 volymprocent etylalkohol. Liksom tidigare anses dock inte öl, inklusive starköl, eller vin som sprit. Med hänsyn till att vin enligt 5 § i förslaget har fått en snävare innebörd, men att alla alkoholdrycker utom öl som har en alkoholhalt om högst 22 volymprocent vid lagerns tillämpning ska jämföras med vin har undantaget i 2 § fått en vidare omfattning än tidigare. Med sprit avses även teknisk sprit.

Begreppet mäsik har utgått.

3 §

Paragrafen innehåller definitioner av alkoholdryck och lättdryck. Den ersätter 3 och 7 §§ i AL. Liksom hittills avses med alkoholdryck alla drycker som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol. Lättdryck är dryck som innehåller en lägre volymprocent alkohol eller ingen alls.

4 §

Paragrafen ersätter 3 kap. 6 § AL. Någon saklig skillnad är inte avsedd. Öl används emellertid som en övergripande beteckning och starköl betecknas som öl som innehåller mer än 3,5 volymprocent alkohol. Beteckningen starköl har bibehållits då det gäller olika regler för serveringstillstånd m.m. beroende på volymprocenten alkohol i öl.

5 §

Paragrafen ersätter 3 kap. 5 § AL. Till skillnad från vad som gäller i alkohollagen, där vin utgör ett samlingsbegrepp för alkoholdrycker som framställts genom jäsning samt andra alkoholdrycker som innehåller högst 22 volymprocent alkohol – även sådana som har tillsats av sprit – och som inte är öl eller spritdrycker, har beteckningen vin reserverats för alkoholdrycker som har framställts genom jäsning av druvor eller druvsaft. Vad som sägs i lagen om vin ska emellertid även omfatta andra alkoholdrycker utom öl och starköl under förutsättning att alkoholhalten inte överstiger 22 procent. Genom att spritdryck inte undantas kommer skillnaden i praktiken att bli att vissa drycker, huvudsakligen s.k. alkoläsk som innehåller mer än 2,25, men mindre än 22 volymprocent alkohol och som inte uppkommit genom jäsning följer reglerna för vin och inte för spritdryck.

6 §

Paragrafen ersätter 3 kap. 4 § AL. Som en konsekvens av innehållet i 5 § kommer spritdrycker att avse alkoholdrycker som innehåller mer än 22 volymprocent alkohol.

7 §

Paragrafen motsvarar 8 § AL med en redaktionell ändring.

2 kap. Tillverkning av alkoholdrycker

1 §

Paragrafen motsvarar 2 kap. 1 § första stycket och 2 § samt 7 kap. 3 § AL med redaktionella ändringar.

Av bestämmelsen framgår att tillstånd krävs för all tillverkning av alkoholdrycker, utom när det gäller hemtillverkning av vin och öl. Även vidarebehandling av alkoholdryck, såsom spädning,

kryddning blandning etc. anses som tillverkning och kräver tillstånd. Omförpackning eller buteljering anses inte som tillverkning, men kräver partihandelstillstånd (jfr 4 kap. 3 § i förslaget, med där angivet undantag).

2 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 2 § AL med redaktionell ändring.

3 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 4 § AL.

4 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 1 § AL med redaktionella ändringar.

5 §

Paragrafen motsvarar 2 kap. 1 § andra stycket AL med redaktionella ändringar.

6 §

Paragrafen motsvarar 2 kap. 3 § AL.

7–8 §§

Paragraferna motsvarar 2 kap. 4–5 §§ AL med redaktionella ändringar. För att tillverkare ska få driva partihandel krävs att han eller hon också har blivit godkänd som upplagshavare enligt förslaget 4 kap. 1 § första stycket.

9–10 §§

Paragraferna ersätter 7 kap. 18 § och 20 § AL i vad den avser den som har tillverkningstillstånd. Varning anges som ett förstahandsalternativ och återkallelse ska i regel ske först när en tillverkare har tilldelats en eller flera varningar utan att låta sig rättas. I allvarigare fall får dock återkallelse ske utan föregående varning.

3 kap. Allmänna bestämmelser för försäljning och utlämnande av alkoholdrycker

1 §

Paragrafen motsvarar 3 kap. 1 § AL med en smärre redaktionell ändring. Det fastslås att starköl, vin och spritdrycker får säljas endast av den som har rätt till det enligt lagen. Sådana bestämmelser återfinns huvudsakligen i förslagets 4 (partihandel), 5 (detaljhandel) och 7 kap. (servering).

2 §

Paragrafen motsvarar med redaktionella ändringar 3 kap. 1 a § AL, det s.k. förvaringsförbudet, som innebär att det är förbjudet att förvara alkoholdrycker i en butikslokal eller tillhörande utrymmen där de inte heller får säljas. Förutom butiken avses t.ex. lager-, kontors- och personalutrymmen, däremot inte serveringsutrymmen, för vilka det gäller särskilda bestämmelser. Förbudet innebär också att man i lokalen inte heller får förvara varor som man eventuellt åtagit sig att transportera för annans räkning.

3 §

Paragrafen motsvarar 3 kap. 2 § AL.

Enligt första stycket, som överförts från LTD, undantas från lagens bestämmelser servering av starköl, vin och sprit som serveras på tåg i internationell trafik. Då alkohollagen inte gäller utanför landets gränser avses servering i Sverige på sådant tåg. Enligt den tidigare gällande SOSFS 1979:71 förutsattes att servering inom Sveriges gränser bedrevs i enlighet med alkohollagens anda. Detta bör alltså gälla. För tåg i inrikes trafik gäller vanliga regler.

Andra stycket refererar till bestämmelser i tullagen (2000:128) och tullförordningen (2000:1306) och avser bl.a. försäljning av obeskattade varor i exportbutik.

4 §

Paragrafen motsvarar 3 kap. 3 § AL. Den refererar till vissa skatte- och tullbestämmelser.

5 §

Paragrafen motsvarar med redaktionella ändringar 3 kap. 4 § AL.

6 §

Paragrafen motsvarar 3 kap. 7 § AL.

7 §

Paragrafen motsvarar till sitt innehåll 3 kap. 8 § AL. Brott mot bestämmelsen är straffbart enligt förslagets 10 kap. 8 §.

8 §

Paragrafen ersätter 3 kap. 9 § AL. Förutom förbud mot att anskaffa alkoholdrycker till den som enligt lagen inte har rätt att få sådana utlämnade till sig stadgas förbud mot att i större omfattning tillhandagå annan med anskaffande. Vad som menas med detta har utvecklats i samband med den lagstiftning om rätt till privatinförsel genom mellanhand som infördes med ikraftträdande från den 1 juli 2008 (prop. 2007/08:119, s. 38 ff.).

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny. Den förbjuder förmedlingstjänster av olika slag som är inriktade mot s.k. privatinförsel genom ombud (jfr 4 kap. 6 § andra stycket 7 i förslaget). Det framgår uttryckligen att transporttjänster är undantagna från förbudet. Avsikten med bestämmelsen är att bl.a. hindra kommersiella aktörer från att bygga upp försäljningsorganisationer eller tillhandahålla tjänster som kan anses inkräkta på detaljhandelsbolagets ensamrätt till detaljhandel med alkoholdrycker i Sverige. Begreppet kommersiell aktör ska tolkas i vid bemärkelse. Även den som på annat sätt än genom särskild betalning för den utförda förmedlingstjänsten kan anses ha kommersiell vinning av den hänförs till denna krets.

Den s.k. bjudregeln i *tredje stycket* har i förslaget stramats upp så att huvudregeln är att det ska var förbjudet att bjuda underårig på alkoholdryck, men att det under vissa förutsättningar kan vara tillåtet. Det bör understrykas att även om den underåriga blir bjuden, gäller jämte reglerna i denna paragraf den i 7 § andra stycket angivna minimiåldern för servering. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6. Brott mot bestämmelsen bestraffas enligt förslagets 10 kap. 7 §.

9 §

Paragrafen motsvarar 3 kap. 10 § AL.

4 kap. Partihandel, inköp och införsel

1 §

Paragrafen motsvarar 4 kap. 1 § AL med vissa redaktionella ändringar. Den anger vad som krävs för att bedriva partihandel. Enligt huvudprincipen är denna rätt förbehållen den som har godkänts som upplagshavare eller registrerats som varumottagare enligt vissa regler i lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Den som har rätt att bedriva partihandel enligt dessa regler benämns i lagen partihandlare. Härutöver har detaljhandelsbolaget rätt att bedriva partihandel med den som har serveringstillstånd och den som har sådant tillstånd beträffande enstaka varor. Av reglerna följer att den som har tillverkningstillstånd inte automatiskt har rätt att bedriva handel med varorna.

Den som överträder bestämmelsen kan bestraffas med stöd av förslaget 10 kap. 4 §.

2 §

Paragrafen, som handlar om inköp av alkoholvaror för särskilda ändamål, ersätter bestämmelser i 4 kap. 4 § samt 7 kap. 3, 4, 1, 18 och 20 §§ AL men innebär inga ändringar i sak.

3 §

Paragrafen ersätter 4 kap. 5 § och 8 kap. 1 a § andra stycket AL. Den anger till vem partihandlare får sälja varorna; huvudsakligen detaljhandelsbolaget, annan partihandlare och den som har serveringstillstånd, förutom den som endast har tillfälligt tillstånd för servering i slutet sällskap. Som en följd av vad som sägs i 7 kap. 2 § kan även cateringföretag i vissa fall vara berättigade att köpa varor av partihandlare.

Från regeln att endast partihandlare får packa om och buteljera varorna har i 7 kap. 17 § införts ett undantag, nämligen att den som har serveringstillstånd under vissa förutsättningar kan få tillstånd att ombuteljera och krydda brännvin. Detta behandlas i avsnitt 13. Partihandlares rätt att ombuteljera möjliggör s.k. bulkimport, men innebär inte rätt till vidareförädling av varorna. Detta kräver tillverkningstillstånd. Förbudet mot ombuteljering eller omförpackning innebär inte förbud mot att t.ex. hålla upp en flaska vin i en karaff.

4 §

Paragrafen motsvarar 4 kap. 6 § AL.

5 §

Paragrafen motsvarar 4 kap. 7 § AL.

6 §

Paragrafen motsvarar 4 kap. 2 § AL med en redaktionell ändring av 2.

5 kap. Detaljhandel

1 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 1 § AL med redaktionella ändringar.

2 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 2 § första stycket AL.

3 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 2 § andra stycket och 3 § AL med redaktionella ändringar.

4 §

Bestämmelsen motsvarar 5 kap. 5 § AL med smärre redaktionella ändringar.

5 §

Paragrafen ersätter 5 kap. 6 § AL och handlar om försäljning av öl som inte är starköl, vanligen kallat folköl. För sådan försäljning krävs inte tillstånd, men verksamheten ska anmälas till den kommun där försäljningen sker. För att försäljning ska vara tillåten ställs vissa villkor. Sålunda ska anläggningen uppfylla vissa hygieniska krav som gäller för försäljning av livsmedel. Vidare krävs att det utrymme där försäljningen äger rum ska vara avsedd för stadigvarande verksamhet med livsmedel och att där också säljs mat. Därmed menas att det ska finnas ett varierat utbud av matvaror, således kan t.ex. inte bensinstationer som inte har livsmedelsbutik eller korvkiosker komma ifråga. Vidare sägs att den som bedriver detaljhandel ska utöva egenkontroll och ha ett särskilt program för detta. Som en nyhet har det särskilt i lagen angetts att personalen

skal ha erforderliga kunskaper om vad som gäller ölförsäljning. Detta syftar särskilt på ålderskontrollen.

Underlåtenhet att anmäla kan bestraffas enligt förslagets 10 kap. 9 §.

6 §

Paragrafen ersätter 8 kap. 1 § och stadgar liksom tidigare att tillsyn över detaljhandeln med öl ska utövas av kommunen och polismyndigheten. För att inskräpa vikten av kontroll har tillagts att kommunen ska upprätta en plan för tillsynsverksamheten.

7 §

Paragrafen motsvarar bestämmelserna i 7 kap. 21 §§ AL.

6 kap. Marknadsföring

1 §

Paragrafen motsvarar 4 kap. 8 § AL med redaktionella ändringar.

2, 3 och 4 §§

Paragraferna motsvarar 4 kap. 9, 10 och 11 §§ AL.

5 §

Paragrafen ersätter bestämmelsen i 4 kap. 11 a § AL. Den nuvarande bestämmelsen som reglerar vad framställning i bild får omfatta vid marknadsföring av alkoholdrycker genom kommersiell annonsering i periodiska tidskrifter utvidgas så att den gäller inte bara sådan annonsering utan också annonsering i andra medier. Avsikten är att bestämmelsen ska vara medieneutral. Således kommer regeln att omfatta bl.a. marknadsföring av alkoholdrycker genom kommersiella annonser på Internet som vänder sig till svenska konsumenter. Som redovisats närmare i den allmänna motiveringen i avsnitt 10 är det för regelns tillämpning utan betydelse om den som svarar för annonseringen eller hemsidan har sin etableringsort i Sverige eller i utlandet så länge annonseringen riktar sig mot den svenska marknaden. Regeln omfattar såväl svagare som starkare alkoholdrycker.

I *andra stycket* har högsta tillåtna annonsstorlek vid marknadsföring av alkoholdrycker genom kommersiell annons i periodiska skrifter reducerats från nuvarande 2 100 spaltmillimeter till 950.

Måttet 950 spaltmillimeter motsvarar en halv sida i en tidning av s.k. tabloidformat; ett format som kvällstidningarna och numera de flesta morgontidningar har. Den minskade storleken för tidningsannonser har ansetts bättre svara mot den övergripande grundregeln att särskild måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter.

6 och 7 §§

Paragraferna motsvarar 4 kap. 11 b § och 11 c § AL.

8 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak 4 kap. 12 § AL. Lydelsen har ändrats så att även de i 7 § andra stycket uppställda villkoren för hur varningstexten ska återges och utformas omfattas av sanktionsregeln i 8 §.

9 §

Paragrafen motsvarar 4 kap. 13 § AL.

10 §

Paragrafen motsvarar 8 kap. 1 a § AL med redaktionella ändringar.

7 kap. Servering

1 §

Paragrafen motsvarar bestämmelser i 7 kap. 12 § och 6 kap. 1 § (AL). Utöver att dessa bestämmelser har sammanförts i paragrafen har endast smärre språkliga justeringar skett.

2 §

Paragrafen ersätter bestämmelserna i 7 kap. 5 och 6 §§ AL. Möjligheten att erhålla stadigvarande serveringstillstånd har utvidgats till att omfatta även den som bedriver cateringverksamhet för slutna sällskap.

Den som har cateringstillstånd ska inför varje serveringstillfälle anmäla detta till tillståndsmyndigheten. En sådan anmälan bör minst innehålla uppgift om tid och plats för serveringen, antal personer som serveringen avser och typ av sällskap. Genom anmälningsförfarandet ska tillståndsmyndigheten kunna kontrollera att grundläggande krav för alkoholservering upprätthålls. Anmälan bör

därför ske i sådan tid före serveringstillfället att tillståndsmyndigheten har en faktisk möjlighet att på plats kunna kontrollera att serveringslokalen är lämplig. I den allmänna motiveringen, avsnitt 11, redovisas närmare bakgrunden till och de överväganden som föranlett den nya bestämmelsen.

3 §

Bestämmelsen är ny genom att det i lag slås fast att kommunen ska ha riktlinjer för tillståndsgivningen. Genom tydliga riktlinjer blir det känt i förväg vilka lokala hänsynstaganden som kommunen avser att tillämpa vid prövning av en ansökan om serveringstillstånd.

I riktlinjerna bör kommunen t.ex. ange vilka områden i kommunen som är olämpliga för etablering av serveringsställe, vilka principer man har för serveringstider och betydelsen av olika remissinstansers synpunkter, särskilt polismyndighetens och miljöförvaltningens. För att riktlinjerna ska vara aktuella och i takt med utvecklingen i kommunen bör de ses över årligen. Frågan behandlas i den allmänna motiveringen, avsnitt 11.2.

4 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 13 § AL med redaktionella ändringar.

5 §

Paragrafen ersätter nuvarande bestämmelse i 7 kap. 14 § AL. Tillämpningsområdet för när polismyndighetens yttrande måste inhämtas har utökats till att också avse ärenden som rör ansökningar om servering till allmänheten vid enstaka tillfälle eller enstaka tidsperiod (tillfälliga serveringstillstånd). Undantag härifrån får ske när den tillfälliga serveringen är av obetydlig. Detta har inte närmare utvecklats i den allmänna motiveringen men undantaget är främst avsett att träffa tillställningar som typiskt sett inte kan förväntas ge upphov till några särskilda problem ur ordnings- eller nykterhets-synpunkt. En bedömning måste ske från fall till fall.

6 §

Paragrafen ersätter 7 kap. 7 § AL.

Till de krav som uppställs på tillståndshavare med stadigvarande serveringstillstånd har fogats krav på att han eller hon ska ha genomgått ett av Statens folkhälsoinstitut godkänt kontrollprov (examination) avseende kunskap om alkohollagstiftningen. Syftet är att åstadkomma en mellan kommunerna god och enhetlig nivå

när det gäller kunskaper på detta område. En examination bör som regel ha föregåtts av utbildning. Kontrollprov bör kunna ske regionalt, genom länsstyrelsers försorg. Den som redan innehar serveringstillstånd berörs inte om inte någon anmärkning framkommer som kan föranleda kontroll. Sökande som har tillstånd till annan servering i samma kommun samt andra sökande – t.ex. sökande med tillstånd i annan kommun – bör kunna undantas från examinationskravet. I tveksamma fall ska emellertid kravet på kontrollprov upprätthållas. Tillfälliga serveringstillstånd bör kunna meddelas utan ett formellt krav på examination, men grundläggande kunskaper krävs även i dessa fall.

När en juridisk person är tillståndshavare bör kravet på kontrollprov i mindre aktiebolag, handelsbolag och dylikt omfatta en personkrets som svarar mot minst hälften av de personer som har betydande inflytande och är aktiva i rörelsen. I större företag, t.ex. hotell- eller restaurangkedjor, där ägarna och den centrala företagsledningen inte är involverade i den dagliga driften, får det anses tillräckligt om kunskapskravet upprätthålls för de personer som arbetar operativt i ledande ställning. Dessa anvisningar överensstämmer med FHI:s Allmänna råd i ämnet. Förslaget om examination och olägenheterna med dagens ordning redovisas i den allmänna motiveringen, avsnitt 11.3.

7 §

Paragrafen ersätter 7 kap. 10 § AL. Ett tillägg har gjorts av innebörd att ett serveringsutrymme kan användas gemensamt av flera restaurangföretag samtidigt. Något uttryckligt förbud häremot finns visserligen inte i alkohollagen eller dess förarbeten, men det har rätt en viss oklarhet om vad som gällt.

Huvudregeln bör alltså vara att ett serveringsutrymme ska vara knutet till en och samme tillståndshavare under den serveringstid som tillståndet avser. Serveringstillstånd som medger att två eller flera tillståndshavare samtidigt delar på ett serveringsutrymme bör meddelas sparsamt.

Även för ett gemensamt serveringsutrymme är det ett grundkrav att hela utrymmet är överblickbart för var och en av tillståndshavarna. För sådan servering bör man också noga överväga om tillståndet behöver förenas med särskilda villkor, t.ex. om att ordningsvakter ska finnas på plats under hela eller del av serveringstiden. I 24 § regleras ansvarsfördelningen mellan tillståndshavarna. Förslaget behandlas under avsnitt 11.4 i den allmänna motiveringen.

8 §

Paragrafen ersätter 7 kap. 8 § AL. Kravet på köksutrustning och mat har ändrats för att bättre svara mot dagens matkultur. Sålunda ska även matrestauranger som enbart serverar kalla måltidsrätter kunna komma i fråga för serveringstillstånd, t.ex. sushirestauranger och restauranger som enbart serverar vegetarisk mat. Dessa och vissa andra typer av restauranger anses för närvarande inte leva upp till lagens krav på lagad mat. Begreppet tillredd mat har därför förts in som ett nytt kriterium vid sidan av lagad mat. Att maten är tillredd innebär att den kan iordningställas på annat sätt än genom tillagning på mer traditionellt vis (kokning, stekning, fritering, etc.). Vidare ska det finnas ett varierat matutbud – flera huvudrätter samt efterrätter. Kravet på köksutrustning har ersatts med att restaurangen ska ha ett eget kök. Det bör dock erinras om att livsmedelslagens villkor om att köket ska vara utrustat på visst sätt för att klara vissa grundläggande livsmedelshygieniska krav i praktiken innebär en viss lägsta gräns som köksutrustningen inte får underskrida. Som grundläggande krav för serveringstillstånd gäller också att lokalen har en god standard och att serveringsutrymmet är överblickbart. Gatukök och vissa enklare serveringsställen bör inte heller fortsättningsvis kunna erhålla serveringstillstånd.

Kravet på att kunna tillhandahålla ett flertal maträtter av varierat slag lättas upp efter kl. 23.00. Det är då tillräckligt att matutbudet begränsas till ett fåtal enklare maträtter.

För tillfälliga serveringstillstånd ställs något lägre krav, liksom för catering.

I *tredje stycket* anges vad som krävs för att rumsservering ska vara tillåten, något som inte har reglerats i alkohollagen. För servering av alkoholdrycker genom rumsservering erfordras att det finns ett grundläggande tillstånd för servering av alkoholdrycker i hotellets restaurang. Att restaurangverksamheten och hotelldriften inte vilar i samma ägares hand utgör inget hinder mot att ge särskilt tillstånd för rumsservering. För rumsservering ska dock alltid utfärdas ett särskilt tillstånd.

Liksom hittills ska servering i pauser på teater eller konsertlokal vara undantagen från matkravet.

Frågorna behandlas under avsnitt 11.5–6 i den allmänna motiveringen.

9 §

Genom bestämmelsen, som är ny, blir det möjligt att ge serveringstillstånd för mässor och andra liknande arrangemang där servering och provsmakning av alkoholdrycker till allmänheten förekommer. För tillstånd krävs att den som deltar i mässan som utställare eller motsvarande har ett eget serveringstillstånd och att det på mässområdet (motsvarande) finns tillgång till lagad eller på annat sätt tillredd mat. Till skillnad från vad som annars gäller för serveringstillstånd behöver inte var och en av mässutställarna kunna tillhandahålla lagad eller tillredd mat från eget kök i anslutning till den egna utställningsytan (monter etc.) utan det är tillräckligt att det på mässområdet finns minst *ett* kök som uppfyller detta krav. Köks- och serveringsverksamheten vid det för utställarna gemensamma köket måste vara dimensionerat så att det kan ta emot ett stort antal besökare.

Även för mässarrangemang ska gälla de allmänna bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker, bl.a. att den ska vara måttfull. Vid bedömningen bör emellertid viss hänsyn kunna tas till att besökaren typiskt sett kan antas vara medveten om att ett arrangemang av detta slag i grunden handlar om marknadsföring. För förslaget redogörs i avsnitt 12 i den allmänna motiveringen.

10 §

Paragrafen ersätter 7 kap. 8 § tredje stycket tredje meningen AL. Kravet på att lokal ska vara lämplig från brandsäkerhetssynpunkt utvidgas till att omfatta även lokal som används för servering till slutna sällskap av den som har stadigvarande serveringstillstånd. Självfallet kan bestämmelsen inte omfatta annat än lokaler som är avsedda för allmänheten, sålunda inte cateringsservering i enskilda hem.

11 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak 7 kap. 9 § AL. Då det är närheten till riskmiljöer som vanligtvis bör medföra att tillstånd till etablering på en viss föreslagen plats vägras, har belägenheten särskilt betonats i lagtexten. Frågan behandlas under avsnitt 11.8 i den allmänna motiveringen.

12 §

Paragrafen ersätter dels 6 kap. 1 a § och dels 7 kap. 21 § AL. Beträffande ingripande vid ölservering ska liksom tidigare gälla samma regler som vid detaljhandelsförsäljning.

13 §

Paragrafen motsvarar 6 kap. 2 § AL med redaktionella ändringar.

14 §

Första stycket ersätter 6 kap. 3 § första stycket AL. Nytt är att det förs in ett krav på en lägsta åldersgräns för den som är serveringsansvarig. Vidare görs, med hänsyn till den privata sfär som ett hotellrum är, vid rumsservering undantag från kravet på att en serveringsansvarig ska vara närvarande under hela serveringstiden. Däremot kvarstår tillsynsansvaret, men blir i praktiken begränsat till en bedömning av beställarens ålder och nykterhetstillstånd när drycken levereras.

Andra stycket motsvarar 6 kap. 3 § andra stycket AL.

Tredje stycket ersätter 6 kap. 3 § tredje stycket AL och reglerar vilken personkrets som måste vara anställd av tillståndshavaren eller inhyrd av denne från ett bemanningsföretag. Liksom enligt AL gäller att anställningskravet omfattar köks- och serveringspersonal. Till denna krets av personer förs också annan personal som har uppgifter av betydelse för ordning och nykterhet. Så kallade entrévärdar är exempel på personer som typiskt sett får anses ha sådana uppgifter. Ordningstvakter som är förordnade av polismyndighet och som står under kontroll av denna har undantagits från anställningskravet. Undantaget gäller inte andra ordningstvakter än de som har förordnande av polismyndighet. – Tillämpningsområdet för möjligheten att utan anställning anlita restaurangskoleelever som serveringspersonal utvidgas till att också kunna gälla andra restauranger än restaurangskolor. Detta beror på att praktikplatserna annars inte skulle räcka till.

Bestämmelsen i *fjärde stycket* är ny. För att få kontroll över verksamheten kan tillståndsmyndigheten utnyttja sin möjlighet att ställa villkor, t.ex. att personal som inte är anställd ska anmälas dit.

Frågorna behandlas under avsnitt avsnitt 11.9 i den allmänna motiveringen.

15 §

Paragrafen ersätter 6 kap. 4 § AL. Tillståndsmyndighetens beslutanderätt bibehålls men med den inskränkningen att servering av starköl, vin och spritdrycker inte får ske på annan tid än under den s.k. normaltiden kl. 11.00–01.00; dock kan den få senareläggas efter särskild prövning till längst kl. 03.00. Avsikten är inte att alla serveringsställen ska tillåtas ha öppet till kl. 01.00. Vid varje ansökan ska en prövning ske utifrån bl.a. ställets belägenhet, till den kundkrets man vänder sig, och innehållet i polismyndighetens och miljöförvaltningens yttrande. Om ansökan avser öppethållande efter kl. 01.00 bör denna prövning vara extra noggrann. Tillstånd bör inte ges om polismyndigheten avstyrker det. Som regel bör man också ställa villkor för utsträckt serveringstid, t.ex. beträffande ordningsvakter. – Tiden för utrymning av serveringsstället efter serveringstidens utgång sträcks ut från 30 till 60 minuter. Detta görs för att hindra att alla gäster lämnar serveringsstället samtidigt, vilket medför trängsel och därmed sammanhängande risk för störningar av olika slag.

Genom bestämmelsen i *fyärde stycket* undantas minibar och rumsservering från de regler om serveringstider och utrymningstid som annars gäller. Tillståndsmyndigheten får fritt bestämma under vilken tid servering får ske och hinder mot att tillåta servering dygnet runt finns inte.

Frågorna behandlas i avsnitt 11.10 i den allmänna motiveringen.

16 §

Paragrafen motsvarar 6 kap. 5 § AL med redaktionella ändringar. Genom ändringen av 2 § kan den som driver cateringverksamhet och har stadigvarande serveringstillstånd få göra inköp hos partihandlare.

17 §

Bestämmelsen är ny. Den som har serveringstillstånd kan få ett särskilt tillstånd för egen kryddning av brännvin för användning i den egna serveringsverksamheten. Tillståndet ska som regel förenas med villkor såväl om vilka volymer av drycken som får iordningställas som vilken alkoholhalt de ingående råvarorna högst får innehålla. Regeln är ett undantag från huvudregeln om att s.k. ombuteljering (vidarebehandling) endast får ske av partihandlare. För vidarebehandling krävs annars tillverkningsstillstånd.

För förslaget redogörs i avsnitt 13 i den allmänna motiveringen.

18 §

Paragrafen ersätter 6 kap. 6 och 7 §§ AL med redaktionella ändringar.

19 §

Paragrafen ersätter 3 kap. 6 § AL. Den har placerats i serveringsavsnittet då den bör framhållas i detta sammanhang och egentligen fyller någon funktion endast vid servering.

20 §

Paragrafen motsvarar 6 kap. 8 § AL med redaktionella ändringar.

21 §

Paragrafen motsvarar 6 kap. 9 § med redaktionella ändringar.

22 §

Paragrafen ersätter 8 kap. 1 § tredje stycket AL. Den har utökats med en regel om att kommunerna ska upprätta och till länsstyrelsen årligen inge en plan som visar vilken tillsyn som kommunen ämnar genomföra under det kommande verksamhetsåret (tillsynsplan). I den allmänna motiveringen framhålls att planen bör innehålla uppgift om verksamhetens inriktning. Efter verksamhetsårets slut ska kommunen ge in en särskild redovisning till länsstyrelsen över den tillsyn som förekommit under året och vad som därvid kommit fram. Länsstyrelsen ska i sin tur återkomma till kommunen med synpunkter på såväl tillsynsplanen som redovisningen. Avsikten med den nya bestämmelsen är att den ska leda till att en mer planmässig tillsyn sker i kommunerna vid sidan av den mer händelsestyrda.

Frågan behandlas i avsnitt 11.11 i den allmänna motiveringen.

23–24 §§

Paragraferna ersätter 7 kap. 19–20 §§ AL till den del de avser serveringstillstånd. En ny mildare sanktion, erinran införs jämte varning (21 §). Den har i praktiken sin motsvarighet i de anmärkningar som tillståndsenheterna brukar utdela när man inte finner att en överträdelse, t.ex. en enstaka överservering, når upp till gränsen för återkallelse eller varning. Genom uttryckligt lagstöd får en sådan anmärkning större skärpa. De förhållanden som kan medföra återkallelse eller varning behålls i stort sett oförändrade. I motsats till vad som gäller enligt alkohollagen ska emellertid

varning vara ett förstahandsalternativ. Som regel bör återkallelse ske först när en tillståndshavare har tilldelats en eller flera varningar utan att låta sig rättas. I vissa allvarigare fall måste dock återkallelse ske utan föregående varning. Dessa fall har exemplifierats i 22 §. Förutom det självklara fallet att tillståndet inte längre utnyttjas nämns att det har förekommit brottslighet på eller i anslutning till serveringsstället – t.ex. i garderober eller utanför restaurangen av ordningsvakter eller andra som tjänstgör där – utan att tillståndshavaren ingripit. Det finns också en generell regel av innebörd att tillståndet får återkallas om tillståndshavaren brutit mot lagens regler eller vad som i övrigt gäller för tillståndet på ett sådant sätt att varning inte är en tillräckligt ingripande åtgärd. Avsikten är inte försvåra möjligheten till återkallelse, utan att varning ska tillgripas för att ge vederbörande tillfälle att rätta sig. Den som har tilldelats varning bör också stå under extra tillsyn.

För det fall att flera delar på ett serveringsutrymme och det inte kan utredas vem som är ansvarig för en händelse som bör föranleda återkallelse av serveringstillståndet får serveringstillståndet återkallas för samtliga tillstånd som omfattas av det gemensamma utrymmet, eftersom det då har visat sig att arrangemanget inte fungerar. Någon kollektivt utdelad varning ska dock inte kunna komma ifråga.

Förslagen kommenteras närmare under avsnitt 11.12 i den allmänna motiveringen.

8 kap. Allmänna bestämmelser om tillsyn och tillståndshavares skyldigheter

1 §

Paragrafen motsvarar 8 kap. 1 § AL med redaktionella ändringar.

2–3 §§

Paragraferna motsvarar 7 kap. 15–16 §§ AL, beträffande 3 § med redaktionella ändringar.

4–6 §§

Paragraferna motsvarar 7 kap. 22 §, 8 kap. 2 § samt 8 kap. 7 § AL med redaktionella ändringar och handlar om myndigheternas skyldighet gentemot varandra.

7–11 §§

Paragraferna motsvarar 8 kap. 3 §, 7 kap. 17 § samt 8 kap. 4–6 §§ med redaktionella ändringar och handlar om tillståndshavares skyldigheter gentemot myndigheterna i olika hänseenden.

9 kap. Överklagande

1 §

Paragrafen motsvarar 9 kap. 1 § AL.

2 §

Paragrafen motsvarar 9 kap. 2 § AL. Beslut av FHI eller kommun som meddelats enligt lagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller personuppgiftslagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, dvs. länsrätten, av den som beslutet har gått emot. Närboende har enligt praxis rätt att klaga över ett meddelat serveringstillstånd. Det är att märka att för beslut som rör marknadsreglerna i 6 kap. gäller andra regler, utom i de fall beslut fattats av en kommun.

10 kap. Straffbestämmelser

1 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 1 § AL med den ändringen att mäsik inte längre räknas upp som en särskild produkt vid sidan av sprit eller spritdrycker. Anledningen till denna ändring redovisas i den allmänna motiveringen, avsnitt 4. I den mån mäsik påträffas får man bedöma från fall till fall beroende på omständigheterna om det ska betraktas som vintillverkning, vilket är tillåtet, eller sprittillverkning eller förberedelse till detta brott, vilket är straffbart.

2 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 1 a § AL med redaktionella ändringar.

3 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 4 § AL med redaktionella ändringar.

4 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 2 § AL med redaktionella ändringar.

5 §

Bestämmelsen motsvarar 10 kap. 3 § AL med redaktionella ändringar.

6 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 5 § AL.

7 §

Bestämmelsen ersätter 10 kap. 6 § AL. Den har i förhållande till alkohollagen utökats till att omfatta även kommersiell förmedling av försäljning av alkoholdrycker. Därmed avses förmedlingstjänster av olika slag som är inriktade mot s.k. privatinförsel genom ombud. Bestämmelsen behandlas under avsnitt 6.3 i den allmänna motiveringen.

8 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 7 § AL med redaktionella ändringar.

9 §

Bestämmelsen är ny i förhållande till alkohollagen och straffbelägger underlåtenhet att anmäla verksamhet med detaljhandelsförsäljning respektive servering av s.k. folköl.

10 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 8 § AL med redaktionella ändringar.

11 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 9 § med redaktionella ändringar.

12 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 9 § AL.

11 kap. Förverkande

1 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 1 § AL med den sakliga ändringen att produkten mäsik utgår. En redogörelse för bakgrunden till denna ändring lämnas i avsnitt 4 i den allmänna motiveringen. I övrigt endast redaktionella ändringar.

2 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 2 § AL med redaktionella ändringar.

3–4 §§

Paragraferna motsvarar 11 kap. 2 a § respektive 11 kap. 3 § AL med redaktionella ändringar.

5 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 4 § med den ändringen att mäsik inte längre räknas upp bland de produkter som omfattas av bestämmelsen. Ändringen torde ha en mycket begränsad praktisk betydelse. Jämför i övrigt kommentaren till 1 §.

6 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 5 § med redaktionella ändringar.

12 kap. Register

1 §

Paragrafen motsvarar 12 kap. 1 och 2 §§ AL med redaktionella ändringar.

2 §

Paragrafen motsvarar 12 kap. 3 § AL med viss språklig och redaktionell ändring. Någon saklig ändring i förhållande till alkohollagen är inte avsedd.

3, 4 och 5 §§

Paragraferna motsvarar 12 kap. 4, 5 och 6 §§ AL.

19.2 Lagen (2007:592) om kassaregister m.m.

3 §

I paragrafen har införts ett nytt andra stycke. De undantag som föreskrivs i punkterna 1 och 7 ska inte gälla för den som har serveringstillstånd för servering till allmänheten eller stadigvarande tillstånd för servering till slutet sällskap och inte heller för den som bedriver verksamhet i anslutning till serveringsställe med sådant tillstånd. Genom att undantagen från skyldigheten att föra kassa-

register inte blir tillämpliga på förstnämnda krets kan en fortsatt kontroll ske av bl.a. intäktsredovisning hos tillståndshavare även när det förekommer alkoholservering till allmänheten från mer tillfälliga lokaler, torg, festivaltält etc.

Med den angivna kretsen i andra ledet kommer t.ex. den som fristående från tillståndshavaren bedriver entré- och garderobsverksamhet på serveringsstället att omfattas av skyldigheten att föra kassaregister även i de fall verksamheten har en omsättning som är av obetydlig omfattning (mindre än fyra prisbasbelopp). Ett och samma kassaregister kan därvid användas av flera verksamhetsutövare som är samlokaliserade under förutsättning att man har skilda s.k. internminnen för kassaregistret som möjliggör kontroll av envars intäktsredovisning. Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen, avsnitt 11.9.

19.3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Alkohollagen (2009:00)

Lagen avses träda i kraft den 1 juli 2010.

Den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 15 § andra stycket bör dock, beträffande serveringsställe som har tillstånd till alkoholservering efter kl. 03.00, gälla först efter en övergångsperiod om 12 månader efter lagens ikraftträdande. Detta för att tillståndshavaren ska kunna anpassa sin verksamhet till de nya reglerna.

Lag om ändring i lagen (2007:592) om kassaregister m.m.

Den föreslagna bestämmelsen i 3 § andra stycket kassaregisterlagen ersätter nuvarande bestämmelse i 8 kap. 5 a § alkohollagen som upphör att gälla den 1 januari 2010. Därefter gäller kassaregisterlagen. Vissa skäl kan tala för att de nu föreslagna ändringarna i kassaregisterlagen skulle träda i kraft redan den 1 januari 2010. Då de har samband med förslagen i alkohollagen har utredningen emellertid stannat för att föreslå att de ska träda i kraft samtidigt med denna.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Ann Sofi Agnevik

Utredaren har haft i uppdrag att göra en översyn av alkohollagen (1994:1738). Utgångspunkten för översynen skulle vara en restriktiv alkoholpolitik till skydd för folkhälsan. Utredningen har haft ett omfattande uppdrag med delvis svåra frågeställningar att utreda. Jag redogör nedan för mina två viktigaste invändningar.

Gemensamt serveringsutrymme

Serveringstillstånd meddelas för viss lokal eller annat avgränsat utrymme. Ett grundläggande krav för såväl serveringslokaler som avgränsade serveringsutrymmen är att de ska vara överblickbara för att serveringspersonalen ska kunna kontrollera vilka gäster som får tillgång till alkoholdrycker samt kunna se om olägenheter uppstår. Den omedelbara tillsynen av att denna servering av alkoholdrycker sker på ett ansvarsfullt sätt utövas av kommunerna och polismyndigheten.

Utredaren föreslår att flera tillståndshavare efter särskild ansökan ska kunna medges att utnyttja gemensamt serveringsutrymme. Varje tillståndshavare ska svara för att ordning och nykterhet upprätthålls. Om återkallelse aktualiseras och det inte kan utredas vem som är ansvarig för den händelse som bör föranleda återkallelse kan återkallelse ske av samtliga tillstånd som omfattas av det gemensamma serveringsutrymmet.

Man kan mycket väl tänka sig att den situationen uppstår att ”alla har ansvar – ingen tar ansvar”, likväl som det finns en risk att en tillståndshavare försöker övervältra ansvaret för en överträdelse av reglerna på någon av sina kollegor. Jag anser att det är olyckligt och att det strider mot gängse rättsprinciper att kommunen som tillsynsmyndighet ska behöva tillämpa kollektiv bestraffning, vilket

kan bli fallet om endast en av flera tillståndshavare brustit i sitt ansvar, men samtliga tillståndshavare till det gemensamma serveringsutrymmet därmed blir av med sina tillstånd. Det är en självklar sak att den som brustit i sitt ansvar – och endast den – ska utsättas för sanktioner.

Prövning av sökandens lämplighet

Utredaren föreslår att den som söker serveringstillstånd ska ha genomgått av Statens folkhälsoinstitut godkänd examination rörande kunskaper om alkohollagstiftningen eller på annat sätt visa att han eller hon har erforderliga kunskaper om denna. Jag instämmer i utredningens slutsatser att krav på utbildning eller examination måste skärpas. Utredningen har stannat för att föreslå examination framför ett certifieringssystem för utbildningsanordnare, vilket kan accepteras även om ett system med både certifierade utbildare och examination hade varit att föredra.

Det som oroar är den andra delen av förslaget ”eller på annat sätt visa att han eller hon har erforderliga kunskaper” om alkohollagstiftningen. Med hänvisning till rättssäkerheten – både för sökanden och tillståndsgivaren – bör endast examination utan undantag accepteras för dem som söker serveringstillstånd. På så sätt säkerställer man att alla som söker har samma kunskaper oavsett hur man förvärvat dem – genom studier eller genom erfarenhet av restaurangverksamhet. För en restaurangägare med mångårig erfarenhet som söker ett nytt tillstånd skulle det inte vara något problem att genomgå en examination – kunskaperna finns där ju redan!

Särskilt yttrande av Mikael Bentzer

Behov av ökade tillsynsinsatser

Antalet restauranger med serveringstillstånd, och därmed också tillgängligheten till alkoholdrycker, har ökat med 25 procent de senaste 10 åren. Om vi här bortser från tillstånd som enbart avser slutna sällskap, finns det i dag nästan 11 000 restauranger med rätt att servera till allmänheten. Till detta kommer ungefär 2 500 tillfälliga tillstånd till allmänheten per år, t.ex. festivaler. Allt senare serveringstider påverkar också tillgängligheten. Eftersom det inte finns något krav på hur stor andel av omsättningen som ska utgöras av matservering har många restauranger i dag en dryckesomsättning som vida överstiger omsättningen från servering av mat. Inte heller har rättspraxis kunnat ge vägledning i denna fråga. I den nationella alkoholhandlingsplanen (2005/06:30) nämns serveringsreglerna som viktiga medel för det övergripande målet att begränsa konsumtionen av alkohol och motverka skador och andra olägenheter. Regeringen har under flera år i regleringsbrev till FHI och länsstyrelserna efterlyst en utvecklad och skärpt tillsyn på detta område. FHI har också i rollen som central tillsynsmyndighet återkommande pekat på bl.a. behovet av förbättrad regional och lokal tillsyn (jfr Länsrapport 2007 och årsredovisning 2007).

Utgångspunkten för översynen av alkohollagen är enligt direktiven en restriktiv alkoholpolitik till skydd för folkhälsan. Samtidigt ska enligt samma direktiv dock utgångspunkten för vissa frågor vara att företeelsen ska vara tillåten. Att detta inte alltid går att förena blir tyvärr alltför tydligt i betänkandet. Jag menar att flera av utredarens förslag, även om de i vissa fall alltså närmast kan ses som en effektivering av en beställning, riskerar motverka en restriktiv alkoholpolitik. Jag har valt att särskilt kommentera följande;

Gemensamt serveringsutrymme

Gemensamt serveringsutrymme (risk: försvårad tillsyn och ingripandemöjlighet). Gemensamma serveringsutrymmen (-ytor) förekommer i dag, med något enstaka undantag, endast beträffande tillfälliga arrangemang. Även om dagens alkohollag inte innehåller någon enskild bestämmelse som direkt förbjuder kommunen att meddela sådant tillstånd har FHI i kommentaren till 7 kap. 10 § utvecklat varför detta i praktiken inte är lämpligt. Här kan helt kort

bara nämnas risk för stora problem för tillståndshavarna att klara sina viktiga tillsynsroller och också risk för stora problem för tillsynsmyndigheterna att fullgöra sina roller. Därmed finns det också en uppenbar risk för t.ex. problem med ordning och nykterhet. Det finns självklart också en risk att en tillståndshavare försöker övervältra ansvaret för en överträdelse av reglerna på någon av sina kollegor. Därmed kan situationen bli den att ingen av tillståndshavarna tar ansvar för den tillsyn som en tillståndshavare måste ha över sin servering. Denna risk kvarstår enligt min mening även med utredarens innovativa lösning beträffande den föreslagna ingripandemöjligheten. Det är inte heller min erfarenhet att kommunerna efterlyst en i lagen särskilt reglerad möjlighet att meddela här aktuella tillstånd. Inte heller synes den i utredningsarbetet använda enkäten till ett 50-tal kommuner peka på ett sådant önskemål.

Slopat krav på köksutrustning och lägre matkrav

Slopat krav på köksutrustning och lägre matkrav (risk: kraftigt ökad tillgänglighet eftersom nya typer av rörelser kan komma ifråga för tillstånd – det kan komma att handla om 1 000 eller fler nya serveringstillstånd). Med dagens krav har det varit möjligt för kommunerna att begränsa serveringen av alkoholdrycker till vad som brukar kallas egentliga restauranger – dvs. sådana som har ett kök för allsidig matlagning och också tillhandahåller ett brett och varierat utbud av lagad mat. Med det nu liggande förslaget urholkas lagbestämmelsen kraftigt; "...tillhandahåller lagad eller på annat sätt tillredd mat. Gästerna ska kunna erbjudas ett flertal maträtter av varierat slag". Begreppet tillredd innebär i praktiken bredda smörgåsar, baguetter etc. För att inte öppna upp fullständigt anges i brödtexten och författningskommentaren att matutbudet ska vara varierat och att det ska finnas flera huvudrätter samt efterrätter. Kravet på eget kök gäller redan i dag. Jag menar att detta inte räcker, utan att vi kommer att få se helt nya serveringsrörelser som tidigare inte har kommit fråga för servering av starkare drycker än öl (folköl). Det kan t.ex. handla om de serveringskedjor som säljer färdigbredda baguetter, wraps och liknande. Det borde ha framgått mer tydligt i utredningens förslag vad som inryms i begreppet tillredd. Om begreppet ska finnas i paragrafen bör åtminstone en begränsning göras i författningskommentaren så att exempelvis smörgåsar inte ska anses som tillredd mat. Det blir vidare svårare

än i dag att vägra tillstånd avseende hamburgerbarer, caféer och liknande rörelser. Som nämnts kan tillgängligheten till alkohol komma att öka dramatiskt. Givet att det är angeläget att öppna upp för nya matlagningstekniker och matkulturer och givet att man samtidigt inte vill se en kraftig tillgänglighetsökning återstår nog inget annat än att återinföra ett omsättningskrav avs. servering av mat. Man bör då utgå ifrån kravet som det såg ut i den tidigare lagstiftningen (lagen om handel med drycker) men försöka modifiera det så att det bättre passar dagens situation. Ett annat alternativ kunde möjligen vara att införa någon form av differentierade serveringstillstånd, där olika krav på köksutrustning och matutbud skulle gälla för olika kategorier av serveringsställen. Genom en differentierad tillsynsavgift kunde myndigheterna tillförsäkra sig om att kunna bedriva den tillsyn som skulle behövas i det enskilda fallet. Eftersom en sådan lösning berör själva kärnfrågan, kopplingen mellan servering av mat och alkoholdrycker, skulle dock en sådan modell behöva först behöva belysas grundligt i en utredning.

Branschvana kan åter ersätta kunskaper

Branschvana kan åter ersätta kunskaper (risk: ökad risk för överträdelser av lagens bestämmelser). Erfarenhetsmässigt vet man att risken för överträdelser av lagens bestämmelser minskar om de personer som har inflytande och är aktiva i serveringsrörelsen har goda och aktuella kunskaper om alkohollagstiftningen. Branschvana kan ibland, men inte alltid, ge goda färdigheter i hur serveringen ska gå till, bemötande av påverkade gäster etc. Däremot torde normalt inte sådan erfarenhet automatiskt innebära kunskaper i regelverk och de bakomliggande alkoholpolitiska intentionerna. De tidigare centrala tillsynsmyndigheterna Socialstyrelsen och Alkoholinspektionen hade också erfarenhet av flera fall där olika intyg om branschvana visat sig vara förfalskade eller kraftigt uppblåsta. I slutet av 1990-talet kunde inspektionen konstatera att det tillkommit ett antal olika utbildningsföretag med specialitet att utbilda blivande tillståndshavare. Bland annat av detta skäl, och erfarenheterna av tveksamma intyg, ansåg myndigheten år 2002 tiden mogen att i styrdokument till kommunerna (Handbok Alkohollagen) ange att branschvana inte längre ensamt skulle vara tillräckligt för att dokumentera kunskapskravet i 7 kap. 7 §. Nu skulle sökanden, oavsett hur kunskaperna förvärvats, visa dokumentation på detta

genom betyg efter avslutad utbildning eller intyg om examination med godkänt resultat. Kommentaren knöt an till ett tidigare utarbetat s.k. måldokument (Alkoholinspektionen 2000:2) i vilket myndigheten beskrev hur såväl utbildning som examination bör gå till. Kommentaren och måldokumentet är alltså gällande.

Kommentaren har sakta men säkert fått genomslag i kommunerna och kunskapsnivån hos tillståndshavarna har successivt höjts. Jag är övertygad om att dokumenterad kunskap efter genomförd examination, och alltså inte enbart branschvana, ger bättre förutsättningar för att restaurangerna ska drivas i enlighet med regelsystemet. Att detta krav för redan etablerade tillståndshavare endast blir aktuellt ifall denne vill servera alkoholdrycker i en annan kommun ligger i sakens natur. Det nu föreliggande förslaget, där alltså branschvana åter ska kunna vara tillfyllest, är ett steg i fel riktning.

Särskilt yttrande av experten Håkan Kjellsson

Av direktiven för utredningens översyn av alkohollagen framgår att utgångspunkten är en restriktiv alkoholpolitik till skydd för folkhälsan och för skydd av barn och unga.

I det följande lämnar jag förslag att

- a) Statens folkhälsoinstitut bör ges rätt att överklaga kommuners beslut enligt alkohollagen,
- b) mässor som marknadsför alkohol skall begränsas till branschaktörer och inte tillåtas vända sig till allmänheten.

Utredningens förslag medför i flera avseenden lättnader i de krav som uppställs för att erhålla serveringstillstånd, vilket innebär att antalet serveringstillstånd kan förväntas öka och därmed också tillgängligheten och den totala alkoholkonsumtionen. Detta och vissa andra föreslagna ändringar inverkar negativt på möjligheten att bedriva en fortsatt restriktiv alkoholpolitik.

Förutom vad jag anslutit mig till i Mikael Bentzers särskilda yttrande vill jag lämna följande synpunkter och förslag.

Överklagande

Från den kommunala handläggningen av serveringstillstånd har brister redovisats under flera års tid, bland annat i en skrivelse från Kommunala Alkoholhandläggares Förening (KAF) i november 2007. Departementschefen svarade i januari 2008, att det skulle vara svårt att rent juridiskt driva igenom en rätt för en annan myndighet att överklaga kommunala beslut enligt alkohollagen.

Att öppna upp för ett ökat antal tillstånd är betänkligt, men särskilt oroande om kommunernas beslut även fortsättningsvis – i realiteten – endast kan överklagas av den som fått avslag på en ansökan om serveringstillstånd. Särskilt från festivaler och liknande arrangemang finns exempel som ger anledning att ifrågasätta kommunala beslut. Trots handläggares väl grundade förslag till avslag på ansökningar om serveringstillstånd har, efter politiska överväganden som haft betydligt större inslag av näringspolitiska än alkoholpolitiska överväganden, ansökan beviljats.

Det behövs därför mer verksamma instrument för att uppnå en mer likformig tillämpning av alkohollagen, som följer lagstiftningen och dess intentioner. Jag föreslår därför att *rätt till överkla-*

gande av kommuners beslut i tillståndsärenden även måste tillkomma *Statens folkhälsoinstitut (FHI)*.

Utredningen har gjort den bedömningen att ingen förändring bör ske på detta område. Det innebär att tillståndsmyndighetens beslut även fortsättningsvis endast kommer att kunna överklagas av den som beslutet gått emot, enligt de allmänna förvaltningsrättsliga reglerna.

Även om närboende i praxis medgetts rätt att överklaga är det inte tillräckligt. Det finns ett berättigat intresse för staten att bevaka att lagstiftningen på detta skyddsvärda område tillämpas på avsett sätt. Konsekvenserna av t.ex. omfattande fylleri och våldshandlingar sträcker sig betydligt längre än till en begränsad krets av närboende.

Nuvarande ordning kan underminera tilltron till lagstiftningens effektivitet och skyddssyfte, om politiska överväganden utan förankring i alkohollagen tillåts styra besluten. Det är därför högst rimligt att staten genom den övergripande tillsynsmyndigheten ges medel att få till stånd en rättslig prövning när det bedöms att ett kommunalt beslut är uppenbart oriktigt.

Den ordning jag föreslår är inte främmande för svensk lagstiftning. Enligt plan- och bygglagen 12 kapitlet har länsstyrelsen möjlighet att pröva vissa kommunala beslut och att upphäva dessa.

Mässor

Utredningen föreslår att mässor och liknande arrangemang med servering eller provsmakning av alkoholdrycker till allmänheten, får medges under vissa förutsättningar. Direktiven anger att utgångspunkten skall vara att vinmässor och vinprovningar som riktas till allmänheten ska vara tillåtna.

Den aktiva marknadsföring som förekommer vid sådana arrangemang är enligt min mening inte förenlig med en restriktiv alkoholpolitik och inte heller med huvudregeln vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter, att särskild måttfullhet skall iakttas. Mässor och liknande arrangemang syftar till ökad avsättning av produkterna och gagnar inte målet om en begränsad eller minskad alkoholkonsumtion. De bör därför inte tillåtas rikta sig till allmänheten.

Beträffande vinprovningar är nuvarande bestämmelser tillräckliga, med den tolkning som FHI redogjort för i sin PM den 30 juni 2006.

Särskilt yttrande av experterna Stefan Lundin (Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare, SHR) och Anders Johannesson (Lantbrukarnas Riksförbund, LRF)

Vi ansluter oss inte till utredningens slutsatser och förslag i följande avseenden och av följande skäl.

Gårdsförsäljning

Utredningen har gjort bedömningen att försäljning av alkohol-drycker direkt från tillverkaren inte bör tillåtas då det inte är förenligt med Systembolagets monopolställning och dessutom olämpligt från nykterhetspolitisk synpunkt.

Vi menar att det under utredningen inte framkommit bärande skäl ur alkoholpolitisk eller EG-rättslig synvinkel som kan motivera ett förbud mot försäljning av egenproducerade produkter direkt från den gård där de produceras. Det finns mot denna bakgrund starka skäl för ett tillåtande.

De alkoholpolitiska effekterna av gårdsförsäljning är försumbara vilket det finska exemplet visar. Endast en bråkdel av produktionen säljs direkt från de finska gårdarna medan den viktigaste försäljningskanalen är detaljhandelsmonopolet. Trots mycket små marknadsandelar visar den finska gårdsförsäljningen av vin goda landsbygdsutvecklingseffekter.

Utredningen har inte visat att Systembolagets ställning som monopolföretag påverkas negativt av gårdsförsäljning. Utredningen har inte heller visat bärande skäl för att försäljning från gårdar med bibehållet detaljhandelsmonopol skulle stå i strid med EU:s regler.

Försäljning från gårdar gynnar landsbygden genom kompletterande inkomster och fler jobb. Sannolikt skulle även produktutvecklingen av drycker öka och breddas med nya produkter vilket även gynnar utvecklingen av måltidsnäringen och regeringens arbete med att lyfta fram Sverige som det nya matlandet.

En viktig del i turismens och besöksnäringens utveckling är att erbjuda upplevelser av olika slag, bl.a. måltidsupplevelser men även besök på gårdar med möjlighet att köpa med sig någon flaska gårdsproducerad dryck som ett minne. I detta avseende skulle ett tillåtande av försäljning från gårdar också innebära en harmonisering gentemot övriga medlemsstater i EU.

Vi menar därför att det finns starka skäl att tillåta både provsmakning och försäljning av alkoholdrycker direkt från gårdarna och att detta vare sig står i strid med EG-lagstiftning eller med en restriktiv alkoholpolitik.

Tillsynsavgifter

Utredningen konstaterar att de avgifter som kommunerna tar ut för tillsyn skiljer sig åt mellan kommunerna både när det gäller den fasta avgiften och framför allt storleken av den rörliga avgiften. Dock tillåter den undersökning som utredningen gjort genom kommunenkäten inte någon bedömning av huruvida skillnaderna i avgiftsuttag enbart återspeglar olikheter i ambitionsnivån mellan kommunerna eller om det finns andra förklaringar till de varierande avgifterna.

Vi anser att de förekommande och i vissa fall betydande skillnaderna beträffande avgifter i de olika kommunerna borde ha analyserats ytterligare i syfte att komma tillrätta med de olikheter som föreligger i detta avseende.

Stadigvarande serveringstillstånd för cateringverksamhet

Vi ansluter oss till utredningens förslag att den som bedriver cateringverksamhet för slutna sällskap ska kunna medges stadigvarande serveringstillstånd. Emellertid anser vi att ett sådant serveringstillstånd ska vara giltigt och kunna återopas även i en annan kommun än den där tillståndet har beviljats.

Cateringverksamhet är till sin natur sådan att det aktuella företaget ofta har engagemang och uppdrag i olika kommuner. Verksamheten är således i normalfallet inte knuten till en specifik kommun. Det hade mot denna bakgrund varit naturligt och förenklande för företagen att föreslå att tillståndet gäller utan begränsning till den kommun som beviljat tillståndet, dock med kravet att tillståndshavaren inför varje serveringstillfälle anmäler detta till den kommun där serveringen ska ske. Den aktuella kommunen skulle då få möjlighet att utöva nödvändig tillsyn samtidigt som den administrativa bördan för de aktuella företagen skulle minska ytterligare.

Examination av tillståndshavare

Utredningen föreslår att den som söker serveringstillstånd ska ha genomgått av FHI godkänd examination rörande kunskaper om alkohollagstiftningen eller på annat sätt visa att han eller hon har erforderliga kunskaper om denna. Enligt utredningen berörs inte den som redan har serveringstillstånd av förslaget och inte heller bör – enligt utredningen – som regel krävas att den som har serveringstillstånd i en viss kommun och ansöker om ytterligare tillstånd i samma kommun undergår examination. Utredningen anger vidare att även i vissa andra fall, såsom då sökanden har serveringstillstånd i en annan kommun och kan dokumentera gedigen erfarenhet utan anmärkningar bör kommunen kunna underlåta att kräva examination.

Vi anser att förslaget borde ha utformats så att det tydligt framgår att den som innehar serveringstillstånd och har dokumenterat välskött verksamhet sedan viss tid inte ska behöva genomgå examination oavsett om nytt serveringstillstånd söks i samma eller annan kommun.

Gemensamt serveringsutrymme – kollektivt ansvar

Det uttryckliga tillåtandet i alkohollagen av gemensamma serveringsutrymmen är nödvändigt och välkommet. Att kombinera detta med ett kollektivt ansvar vid överträdelser – det vill säga om återkallelse av tillstånd aktualiseras och det inte kan utredas vem som är ansvarig för den händelse som föranlett återkallelsen kan tillståndet återkallas för samtliga tillståndshavare – på sätt utredningen föreslår måste dock starkt ifrågasättas. Den typen av kollektivt ansvar riskerar att medföra betydande tveksamheter ur rättssäkerhetssynpunkt och har efter förslag från tidigare utredning avvisats av regering och riksdag.

Vi anser liksom utredningen att gemensamma serveringsutrymmen uttryckligen ska tillåtas i alkohollagen, men utan det kollektiva ansvar som utredningen föreslår.

Matutbud

Vi ställer oss bakom utredningens förslag avseende köksutrustning och att det efter kl. 23.00 ska vara tillräckligt att servera endast ett fåtal enklare rätter, till exempel kalla rätter eller mat som värms i mikrovågsugn, men anser att förslaget bör kompletteras med att det inte ska krävas tillhandahållande av mat alls efter kl. 01.00.

Brandskydd

Frågor om brandskydd är av stor vikt men inte specifika för näringsidkare med serveringstillstånd. Frågor om brandskydd – liksom andra frågor som inte handlar om försäljning eller servering av alkohol – bör därför inte regleras i alkohollagen, utan i den särskilda lagstiftning som finns i respektive avseende.

Anställningsförhållanden

Utredningen föreslår införandet av kravet att endast den som är anställd av tillståndshavaren eller inhyrd av ett bemanningsföretag får anlitas som köks- eller serveringspersonal eller för uppgifter som är av betydelse för ordning och nykterhet. Förslaget skulle innebära bland annat att även entrévärdar fortsättningsvis måste vara anställda av tillståndshavaren. Förslaget innebär således en skärpning av den nu gällande bestämmelsen i alkohollagen om att endast personal som är anställd av tillståndshavaren eller inhyrd från ett bemanningsföretag får anlitas för servering av spritdrycker, vin och starköl.

Det är nödvändigt att restaurangföretag med serveringstillstånd på samma sätt som andra företag har en frihet att efter egen bedömning strukturera sin verksamhet bland annat vad gäller anlitan av entreprenadföretag. Någon ytterligare restriktion än den som i dag gäller beträffande tillståndshavares anlitan av personal bör därför inte införas.

Serveringstider

Utredningen föreslår att den tidigaste respektive senaste serveringstid som tillståndsmyndigheterna ska kunna bevilja ska vara från kl. 11.00 respektive till kl. 03.00. Beträffande serveringstider efter kl. 01.00 ska sådana kunna meddelas efter särskild prövning, dock inte senare än till kl. 03.00.

Utredningens förslag innebär en avsevärd inskränkning i förhållande till nuvarande reglering, som medger varje tillståndsmyndighet att efter en bedömning i varje enskilt fall besluta om serveringstider före kl. 11.00 respektive efter kl. 01.00 utan att lagen föreskriver om vare sig tidigaste eller senaste tidpunkt för serveringen. Den föreslagna ändringen skulle således medföra att tillståndsmyndigheterna förbjuds att i den utsträckning som i dag är möjlig fritt och efter egen bedömning besluta om serveringstider efter vad som är lämpligt i det enskilda fallet.

Det är nödvändigt att tillståndsmyndigheterna även fortsättningsvis har möjlighet att medge serveringstider som är såväl tidigare som senare än den så kallade normaltiden mellan kl. 11.00 och 01.00 i alkohollagen och även efter kl. 03.00. Det finns också starka sakliga skäl för detta.

Servering och konsumtion av alkohol på restauranger med serveringstillstånd sker – till skillnad från annan alkoholkonsumtion i samhället – under social kontroll och regelbunden tillsyn av myndigheterna. För det fall några missförhållanden skulle uppkomma till följd av alkoholserving på en restaurang med serveringstillstånd finns möjligheter för tillståndsmyndigheterna att ingripa med stöd av alkohollagen genom meddelande av särskilda villkor, inskränkning av serveringstiden, meddelande av varning eller i allvarigare fall genom återkallelse av serveringstillståndet.

De serveringsställen som har medgetts sena serveringstider har regelmässigt erhållit mer långtgående villkor i sina serveringstillstånd än andra serveringsställen beträffande bland annat antal ordningsvakter och utbildningskrav avseende personalen. Dessa serveringsställen arbetar också regelmässigt seriöst och engagerat med frågor rörande ansvarsfull alkoholserving. Kraven på tillståndshavare med sena serveringstider är således mycket högt ställda och i de fall störningar eller andra problem konstateras ingriper tillståndsmyndigheterna.

Den andel av den totala alkoholkonsumtionen i Sverige som sker på restaurang har länge – och oaktat att antalet serveringstill-

stånd har ökat – legat runt tio procent. Detta innebär att cirka 90 procent av alkoholkonsumtionen i Sverige sker utanför de av alkohollagen reglerade och tillståndsmyndigheterna kontrollerade restaurangmiljöerna. Att söka komma till rätta med alkoholrelaterade olägenheter i samhället genom att inskränka serveringstiderna på restauranger torde därför inte vara effektivt i realiteten. Det finns heller inte – vilket utredningen också konstaterar uttryckligen i sina överväganden – något belägg för att den totala alkoholkonsumtionen hos befolkningen ökar genom att restauranger medges sena serveringstider.

Också ur ett internationellt perspektiv och med den ökade fokuseringen på Sverige som mat- och turistland är det naturligt och betydelsefullt att det även fortsättningsvis finns möjlighet för tillståndsmyndigheterna att medge serveringstider före kl. 11.00 respektive efter kl. 03.00. Seriösa företag som lever upp till lagstiftarens högt ställda krav måste även fortsättningsvis ha möjlighet att bedriva sin verksamhet utifrån den efterfrågan som finns och de öppettider som önskas i verksamheten, utan att lagstiftaren begränsar dessa möjligheter genom på förhand bestämda begränsningar i möjliga serveringstider.

Allvarligt är vidare att ett förbud mot sena serveringstider riskerar att förskjuta alkoholkonsumtionen från restauranger till platser helt utan social kontroll, där ingen övervakning av servering och alkoholkonsumtion sker genom tillståndshavarens och serveringspersonalens försorg och heller ingen tillsyn från myndigheterna sker. Svartklubbar – som tidigare varit ett problem i samhället och särskilt i storstadsområden – skulle återigen ges en grogrund och sannolikt uppstå i högre grad än vad som i dag är fallet, vilket naturligtvis inte är önskvärt ur något perspektiv.

Vi anser av ovan angivna skäl att serveringstiderna inte ska begränsas på sätt utredningen föreslår. Kommunerna måste även fortsättningsvis ha möjlighet att medge serveringstider före kl. 11.00 respektive efter kl. 01.00 utan ytterligare begränsning.

Vi motsätter oss också utredningens förslag att de tillståndshavare som redan har beviljats serveringstillstånd med serveringstider efter kl. 03.00 till följd av en eventuell förändring i lagstiftningen ska förlora dessa tillstånd med retroaktiv verkan med en övergångstid om ett år.

Anmälningsskyldighet

En innehavare av serveringstillstånd är bland annat skyldig att till tillståndsmyndigheten anmäla om verksamheten förändras till sin omfattning eller i något annat hänseende av betydelse för tillsynen, liksom betydande förändringar av ägandeförhållandena. En tillståndshavare som bedriver verksamhet med serveringstillstånd i flera kommuner måste med anledning av denna regel anmäla exempelvis förändringar i bolagets styrelse till varje tillståndsmyndighet där en verksamhet med serveringstillstånd bedrivs.

Vi anser att denna regel borde förändras så att det blir tillräckligt att nu diskuterade anmälningar görs hos en av de kommuner där serveringstillstånd innehas. Detta skulle medföra en minskning av regelbördan för de berörda företagen ur såväl tids- som kostnadsmässigt hänseende.

Alkoholservering på sjukhus i särskilda fall

I utredningen har frågan om tillåtande av servering av alkohol på sjukhus diskuterats. Alkohollagen försvårar och ibland förhindrar servering av alkohol på vårdinrättningar, till exempel när matleveranser på ett sjukhus sköts av ett annat företag än vårdinrättningen och vårdinrättningen önskar att entreprenören även ska tillhandahålla alkoholhaltiga drycker till patienterna på vårdavdelningarna i särskilda fall, (se kammarrättens i Stockholm dom den 8 november 2005 i mål nr 3872-05). Utredningen har funnit att denna fråga kräver överväganden av en natur som går utöver utredningens uppdrag och behandlar den därför inte vidare.

Socialstyrelsen har i yttrande till utredningen förklarat sig anse att det framstår som behjärtansvärt att kunna servera alkohol på sjukhus till patienter i livets slutskede samt uttalat att sådan servering bör kunna accepteras om lagliga möjligheter föreligger.

Vi anser att utredningen borde ha övervägt och förslagit ett tillåtande av alkoholservering på sjukhus i särskilda fall, exempelvis för patienter i livets slutskede och andra patienter som under lång tid måste vistas på sjukhus. En möjlighet skulle då ha varit att föreslå att en förutsättning för sådan servering i varje enskilt fall är att den tillåts av behandlande läkare samt att begränsa denna rätt till att avse öl och vin.

Kravet på särskilt tillstånd för ombuteljering och kryddning av brännvin

Vi ansluter oss till utredningens förslag att tillåta ombuteljering och kryddning av brännvin för servering på restauranger. Emellertid anser vi att denna möjlighet bör finnas utan att en särskild ansökan om tillstånd ska vara nödvändig. Kravet på ansökan om tillstånd medför en administrativ börda för företagen.

Särskilt angående regelförenkling

Enligt kommittédirektiven ska utredningen bland annat överväga och lämna förslag på regelförenklingar som kan göras inom ramen för alkohollagen och som syftar till att minska de administrativa kostnaderna för näringsidkare.

Utredning har haft ett komplext politikområde och en i flera avseenden komplicerad lagstiftning att förhålla sig till. Vissa regelförenklingar föreslås av utredningen, till exempel beträffande möjligheten att erhålla stadigvarande tillstånd för alkoholserving till slutna sällskap vid cateringverksamhet och förslaget avseende mässor, men det finns mycket kvar att göra för att förenkla regelverket och minska regeladministrationen för företagen. En förenkling av lagstiftningen står inte i strid med en restriktiv alkoholpolitik.

Vi anser att det hade varit önskvärt med ytterligare konkreta förslag till regelförenklingar i syfte att med tydlighet minska den administrativa bördan för företag som ansöker om eller innehar tillverknings- eller serveringstillstånd. Exempel på sådana förändringar skulle kunna vara att det föreslagna stadigvarande serveringstillståndet vid cateringverksamhet är giltigt och kan åberopas även i en annan kommun än den där tillståndet har beviljats, att en näringsidkare som innehar serveringstillstånd i flera kommuner serveringstillstånd endast behöver göra föreskrivna anmälningar av förändringar i styrelsen m.m. i en av dessa kommuner och inte i samtliga samt att kryddning av brännvin tillåts utan krav på särskilt tillstånd för detta.

Referenslista

Regeringens propositioner

- Prop. 1976/77:108 *Regeringens proposition om alkoholpolitiken.*
- Prop. 1994/95:89 *Förslag till alkohollag.*
- Prop. 1998/99:86 *Ändrade skatteregler med anledning av att taxfree-försäljningen inom EU upphör.*
- Prop. 1998/99:134 *Vissa alkoholfrågor, m.m.*
- Prop. 2000/01:97 *Vissa ändringar i alkohollagen.*
- Prop. 2000/01:118 *Inköp av bränsle och alkohol utan punktskatt m.m.*
- Prop. 2001/02:150 *Lag om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster, m.m.*
- Prop. 2003/04:161 *Alkoholpolitiska frågor.*
- Prop. 2005/06:30 *Nationella alkohol- och narkotikahandlingsplaner.*
- Prop. 2005/06:169 *Effektivare skattekontroll m.m.*
- Prop. 2006/07:6 *Kompletterande bestämmelser till EG-förordningen om konsumentskyddssamarbete.*
- Prop. 2006/07:105 *Konkurrens på lika villkor i kontantbranschen.*
- Prop. 2007/08:115 *Ny marknadsföringslag.*
- Prop. 2008/09:48 *Några beskattnings- och kontrollfrågor vid införsel av vissa punktskattepliktiga varor för privat bruk.*
- Prop. 2007/08:119 *Alkoholfrågor med EG-rättslig anknytning.*

Utskottsbetänkanden

- Socialutskottets betänkande 1994/95:SoU9 *Förslag till alkohollag.*
- Socialutskottets betänkande 2004/05:SoU9 *Alkoholpolitik.*

Socialutskottets betänkande 2005/06:SoU12 *Nationell alkohol-handlingsplan.*

Civilutskottets betänkande 2007/08:CU21 *Ny marknadsföringslag m.m.*

Socialutskottets betänkande 2008/09:SoU12 *Alkoholfrågor.*

Utrednings- och kommittébetänkanden

SOU 1974:91 *Alkoholpolitik 2, Åtgärder.*

SOU 1993:50 *Serveringsbestämmelser – förslag till ändringar i lagen om handel med drycker.*

SOU 1998:8 *Alkoholreklam – marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval.*

SOU 1998:126 *Beskattning utan taxfree.*

SOU 1998:156 *Alkoholpolitikens medel – Införsel av och partihandel med spritdrycker, vin och starköl.*

SOU 1999:26 *Införsel av beskattade varor.*

SOU 1999:106 *Konsumenter och IT – en utredning om datorer, handel och marknadsföring.*

SOU 2000:59 *Bestämmelser om alkoholdrycker.*

SOU 2003:65 *Alkoholbranschens idrottssponsring och alkohol vid ungdomsevenemang m.m.*

SOU 2003:69 *Alkoholreklam i tryckta skrifter i ett folkhälsoperspektiv.*

SOU 2004:88 *Tobakskontroll i internationellt perspektiv.*

SOU 2005:25 *Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid.*

SOU 2006:56 *Ansvarsfull servering – fri från diskriminering.*

SOU 2006:76 *Otillbörliga affärsmetoder.*

SOU 2007:113 *Några alkoholfrågor med EG-rättslig anknytning.*

SOU 2008:116 *En ny radio- och TV-lag.*

Departementsserien

Ds 2003:50

Ds 2008:75

Rapporter m.m.

- Ansvarfull alkoholserviceering m.m.*, rapport nr 2003:36, Statens folkhälsoinstitut.
- Folköl och ungdomar*, Statens folkhälsoinstitut.
- Handbok Alkohollagen*, Statens folkhälsoinstitut.
- ICA årsredovisning 2006*.
- Länsrapport 2007*, Statens folkhälsoinstitut.
- Måldokument för restauratörsutbildning m.m. – utbildning för restauratörer, serveringsansvarig och serveringspersonal*, Alkoholinspektionen 2000:3.
- Redovisning av ett uppdrag rörande vissa frågor om servering av alkoholdrycker* (dnr 04-0824), Statens folkhälsoinstitut.
- Skatteverkets handledning för punktskatter 2007*.
- Skolelevers drogvanor 2007*, Rapport nr 108, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning.
- Svensk telemarknad 2007*, Post- och Telestyrelsen (PTS).
- Svenska Kommunförbundets Cirkulär 1995:69*.
- Systembolagets årsredovisning 2007*.
- Våld, alkohol och droger*, rapport nr 1996:114, Statens folkhälsoinstitut.

Övriga referenser

- Bernitz, Ulf, "Otillbörliga affärsmetoder. Det nya EG-direktivet och vad det innebär" *Festskrift till Marianne Levin*, 2008.

Kommittédirektiv



Översyn av alkohollagen

Dir.
2007:127

Beslut vid regeringssammanträde den 6 september 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska göra en översyn av alkohollagen (1994:1738). Utgångspunkten för den översyn som ska göras är en restriktiv alkoholpolitik till skydd för folkhälsan.

Utredaren ska

- göra en övergripande översyn av alkohollagen med en systematisk, språklig och redaktionell genomgång;
- utreda och analysera behovet av förändringar i bestämmelser som framstår som föråldrade och i behov av modernisering;
- förtydliga regler och begrepp i alkohollagen som är otydliga;
- särskilt utreda och analysera behovet av förändringar i alkohollagen i fråga om
 - detaljhandel med öl,
 - förbud mot att bjuda underåriga på alkohol,
 - sanktionssystemets utformning,
 - tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl,
 - brandskydd på serveringsställe;
- utreda och analysera behovet av reglering när det gäller vissa frågor och företeelser som är knutna till alkoholhantering och som i dag är oreglerade i alkohollagen, som vinmässor och rumsservice;
- utreda vilka konsekvenserna blir av en lagändring som innebär att tillverkare av spritdrycker, vin och starköl tillåts att på den egna gården sälja egenproducerade drycker till konsumenter samt om inga negativa konsekvenser vad gäller restriktiv alkoholpolitik bedöms föreligga och det bedöms vara förenligt med EG-rätten föreslå förslag till reglering;

- utreda och analysera behovet av förändringar beträffande behörig tillsynsmyndighet och domstol för bedömningen av marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker; samt
- överväga och lämna förslag på regelförenklingar som kan göras inom ramen för alkohollagen och som syftar till att minska de administrativa kostnaderna för näringsidkare.

Utredaren ska också lämna förslag till lagstiftning som tillåter sådan import av spritdrycker, vin eller starköl, som aktualiserades i EG-domstolens nyligen avgjorda mål angående privatimport av spritdrycker, vin eller starköl, mål C-170/04, Rosengren mot Riksåklagaren. Även i övrigt ska utredaren analysera och utreda behovet av nödvändiga förändringar av alkohollagen till följd av den nämnda domen.

Utredaren ska vidare lämna sådana förslag så att den aktuella lagstiftningen i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen om s.k. indirekt reklam kan anses stå i överensstämmelse med EG-fördraget.

Även i övrigt ska utredaren beakta de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Förslag till reglering ska i relevanta delar lämnas. Vid utformandet av sådana förslag ska utredaren se till att skyddet för folkhälsan tillgodoses så långt detta bedöms vara möjligt.

Uppdraget i den del det avser frågan om tillåtande av import av spritdrycker, vin och starköl samt frågan om s.k. indirekt reklam i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen ska redovisas senast den 30 december 2007.

I övrigt ska uppdraget redovisas senast den 30 december 2008.

Behovet av en övergripande översyn av alkohollagen

Alkohollagen (1994:1738) trädde i huvudsakliga delar i kraft den 1 januari 1995 och ersatte lagen (1977:292) om tillverkning av drycker m.m. och lagen (1977:293) om handel med drycker. Efter ikraftträdandet har alkohollagen ändrats vid ett flertal tillfällen.

Alkohollagen framstår emellertid i vissa avseenden som föråldrad och i behov av en systematisk, språklig och redaktionell genomgång samt modernisering. Detta gäller exempelvis beträffande alkohollagens krav på att ett serveringsställe ska ha ett kök för allsidig matlagning och kunna tillhandahålla lagad mat för

erhållande av serveringstillstånd. Vidare visar rättsutvecklingen på området att vissa begrepp och uttryck behöver förtydligas eller ses över. Det finns också ett behov av översyn av lagens materiella bestämmelser. Detta gäller exempelvis bestämmelser om detaljhandel med öl, sanktionssystemets utformning, tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl och om brandskydd på serveringsställe. Dessutom finns ett behov av att utreda och analysera förbudet mot att bjuda underåriga på alkohol liksom vissa företeelser som idag är oreglerade, exempelvis vinmässor och s.k. rumsservice. Fråga har vidare uppkommit om tillsynen över alkoholreklamlagstiftningen bör läggas på en annan myndighet än Konsumentverket. Mot bakgrund därav finns behov av att analysera och utreda behovet av förändringar beträffande behörig tillsynsmyndighet och domstol för bedömningen av marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker. Vidare finns det ett behov av regelförenklingar som kan göras inom ramen för alkohollagen. Utgången i EG-domstolens nyligen avgjorda mål om privatimport av spritdrycker, vin och starköl, mål C-170/04 Rosengren mot Riksåklagaren, ger anledning till fortsatta överväganden om hur en reglering av sådan import bör utformas. Domen skall också analyseras för att se om den bör föranleda andra ändringar av alkohollagen. Slutligen ska utredaren lämna sådana förslag så att den aktuella lagstiftningen i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen om s.k. indirekt reklam kan anses stå i överensstämmelse med EG-fördraget.

Uppdraget

En övergripande översyn av alkohollagen

Utgångspunkten för den översyn som ska göras av alkohollagen är en restriktiv alkoholpolitik till skydd för folkhälsan och för skydd av barn och unga.

Modernisering och förtydligande av alkohollagen

Kravet på köksutrustning och lagad mat på serveringsställen ska ses över

Utredaren ska närmare analysera och utreda behovet av eventuella förändringar av alkohollagens krav på att ett serveringsställe ska ha ett kök för allsidig matlagning och också kunna tillhandahålla lagad mat för att få tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl samt vid behov föreslå förändringar eller förtydliganden. Utredaren ska lämna sådana förslag som innebär att ny matkultur och ny köksutrustningsteknik beaktas samt att reglerna blir bättre anpassade till dagens samhälle och enklare att tillämpa. Utredaren ska utgå från att det även fortsättningsvis ska finnas ett samband mellan servering av alkoholdrycker och matservering.

Gemensam serveringsyta

Utredaren ska analysera och överväga om en serveringslokal endast får ha en tillståndshavare eller om flera tillståndshavare kan dela på samma serveringslokal. Utredaren ska kartlägga hur nu gällande bestämmelse i 7 kap. 10 § alkohollagen tillämpas i landets kommuner och överväga behovet av, och om nödvändigt, föreslå förändringar i den aktuella bestämmelsen om vad ett meddelat serveringstillstånd avser i fråga om serveringslokal. Utredaren ska lämna förslag som innebär att det ska vara möjligt att ha gemensam serveringsyta vid servering av alkoholdrycker. Om behov av förändringar finns av andra bestämmelser i alkohollagen ska även sådana frågor beaktas, analyseras och övervägas. Det kan röra bestämmelser om förutsättningar för serveringstillstånd, ansökan om serveringstillstånd och tillståndshavarens ansvar för tillsyn över servering på serveringsställe. Förslag till författningsändringar ska lämnas.

Hemkryddad snaps och ombuteljering

Frågan om tillåtligheten för innehavare av tillstånd till servering av alkoholdrycker att krydda brännvin för servering på tillståndshavarens serveringsställe ska utredas. Utredaren ska kartlägga hur bestämmelserna i 1 kap. 2 §, 2 kap. 1 § första stycket och 4 kap. 5 § andra stycket alkohollagen tillämpas och överväga om förändringar eller förtydliganden bör göras i aktuellt avseende. Utredaren ska lämna sådana författningsförslag som innebär att innehavare av

tillstånd till servering av alkoholdrycker ska ha möjlighet att krydda brännvin för servering på tillståndshavarens serveringsställe.

Förtydliganden av alkohollagen i övrigt m.m.

Även andra frågor där osäkerhet eller problem rörande tillämpningen råder ska bli föremål för analys och utredning samt vid behov, författningsreglering.

Alkohollagen innehåller vissa regler och begrepp som enligt vad som sägs i lagens förarbeten motsvarar regler i föregångarna till lagen, lagen (1977:293) om handel med drycker respektive lagen (1977:292) om tillverkning av drycker m.m., utan att närmare förklaras. Otydliga regler ska bli föremål för utredning och i den mån det behövs, en förtydligande reglering. I detta avseende ska utredaren beakta definitioner och uttryck i annan lagstiftning som exempelvis lagen (1994:1564) om alkoholskatt men också analysera EG-domstolens praxis. Vidare ska utredaren kartlägga och analysera frågor där problem uppmärksammats i rättstillämpningen, såsom beträffande begreppet partihandel, och vid behov föreslå författningsändringar.

Utredaren ska också göra en systematisk genomgång samt en språklig och redaktionell översyn av lagen.

Ålderskontrollen vid försäljning av s.k. folköl m.m.

Frågan om förutsättningarna för att bedriva detaljhandel med öl ska analyseras och utredas. För att få till stånd en bättre ålderskontroll vid försäljning av öl ska utredaren således överväga om det exempelvis bör införas en tillståndsplikt för sådan försäljning med åtföljande sanktionsmöjligheter. Utredaren ska lämna förslag på lagreglering i detta avseende.

Förbudet mot att bjuda underåriga på alkohol

Utredaren ska kartlägga hur bestämmelsen i alkohollagen om förbud mot att bjuda underåriga på alkoholdrycker tillämpas samt undersöka behovet av att utvidga förbudet ytterligare. Om en skärpning av bestämmelsen anses vara möjlig utifrån grundläggande straffrättsliga principer, ska författningsförslag lämnas. Det ska

dock även fortsättningsvis vara tillåtet att bjuda underåriga på enstaka glas alkohol under kontrollerade former.

Tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl och kommunernas handläggning av frågor om serveringstillstånd

Utredaren ska analysera och överväga behovet av förändringar i alkohollagens bestämmelser om tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl samt kommunens handläggning av frågor om serveringstillstånd i syfte att främja ordning och nykterhet samt efterlevnaden av reglerna i kommunfullmäktiges antagna riktlinjer för serveringstillstånd. Vid behov ska utredaren föreslå sådana författningsändringar som kan komma tillrätta med problem som gäller kommunernas tillståndsgivning. Vidare ska utredaren kartlägga och redovisa vilka effekter den senaste förändringen av 7 kap. 9 § alkohollagen haft samt, vid behov av förändringar av bestämmelsen, ge förslag på hur bestämmelsen kan förtydligas eller skärpas. I sammanhanget ska utredaren också se över om bestämmelserna i övrigt ska förtydligas när det gäller förutsättningar för att få serveringstillstånd. Utredarens uppdrag gällande behovet av förändringar i alkohollagens bestämmelser om tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl gäller samtliga former av tillstånd enligt 7 kap. 5 § alkohollagen, dvs. också de tillstånd som gäller för servering i föreningar, företag eller andra slutna sällskap.

När det gäller kommunernas tillståndsgivning, ska också analyseras och utredas om det finns förenklingar som kan göras i regelsystemet så att det blir enklare att ansöka om och få serveringstillstånd för näringsidkare. Det bör övervägas om förenklingar kan företas exempelvis för cateringverksamhet, servering på teater och i samband med utomhusserveringar. Vid behov ska utredaren föreslå författningsändringar.

Sanktionssystemets utformning

Utredaren ska analysera och utreda behovet av förändringar i fråga om sanktionssystemets utformning enligt 7 kap. 19 och 20 §§ alkohollagen. Utredaren ska närmare överväga om sanktionssystemet kan utformas på så sätt att lagen föreskriver sanktioner i

en stegrande skala så att den mera ingripande åtgärden gentemot en näringsidkare, återkallelse av tillståndet, exempelvis endast ska ske efter ett visst antal varningar. Ett sådant system kan antas mera ligga i linje med ett allmänt rättsmedvetande än det nuvarande. Mycket talar för att ett sådant system också blir lättare att tillämpa. Vid behov ska utredaren föreslå författningsändringar.

Förutsättningar för vinmässor, vinprovningar och rumsservice bör regleras

Frågan om företeelser som vinmässor och vinprovningar till allmänheten ska tillåtas inom ramen för en restriktiv alkoholpolitik, ska bli föremål för analys och utredning samt vid behov, reglering. Därvid ska utredaren särskilt beakta, och vid behov föreslå förändringar av, alkohollagens regler om marknadsföring av alkoholdrycker. Utredaren ska också analysera och utreda om företeelsen servering av alkoholdrycker via rumsservice på hotell bör vara reglerat. Därvid ska särskilt beaktas och analyseras frågan om tillsyn av sådan servering. Utgångspunkten för utredarens arbete i denna del är att företeelserna ska vara tillåtna. Utredaren ska således överväga om och hur sådana företeelser bör vara reglerade och lämna förslag på en sådan reglering.

Brandskydd på serveringsställe

Frågan om ett serveringsställe ska vara lämpligt för sitt ändamål ur brandsäkerhetssynpunkt beträffande andra tillstånd än tillstånd till servering till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod, ska också analyseras och utredas. Visserligen har ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar skyldighet att, enligt 2 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt att vidta behövliga åtgärder för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Dessutom finns, enligt 2 kap. 3 § samma lag, en skyldighet för ägare av byggnader eller andra anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet, att till kommunen lämna en skriftlig redogörelse för

brandskyddet. Detta krav gäller bl.a. enligt 2 kap. 1 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor och Statens räddningsverks föreskrifter om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2003:10) restauranger och andra liknande verksamheter vilka har tillstånd att servera alkohol och där det finns platser för fler än 50 personer i samma lokal. Mot bakgrund av att människor som förtärt alkohol kan bete sig irrationellt och kan ha svårare att uppfatta brandfara än annars, är det naturligtvis viktigt att lokaler där servering av alkoholdrycker ska äga rum har ett väl fungerande brandskydd. Det kan därför finnas skäl att ställa krav på att ett serveringsställe uppfyller vissa krav ur brandskyddssynpunkt oavsett vilken typ av serveringstillstånd det gäller. Utredaren ska därför överväga om förändringar i reglerna i alkohollagen bör företas och vid konstaterat behov, föreslå författningsändringar. Utredaren ska säkerställa att förslag till nya regler liksom befintligt regelverk inte lägger hinder i vägen för en praktisk samordning av kontrollerna enligt lagen om skydd mot olyckor och alkohollagen, till gagn för såväl tillsynens bedrivande som de berörda näringsidkarna.

Tillsyn över marknadsföring av bl.a. alkoholhaltiga drycker m.m.

Utredaren ska analysera och överväga om behov finns av förändringar i reglerna om behörig tillsynsmyndighet och domstol för bedömningen av marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker.

Alkohollagen är en social skyddslagstiftning som syftar till att begränsa alkoholkonsumtionen och därigenom minska missbruk och motverka alkoholskador. Marknadsföringslagen har till syfte att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenterna och näringsidkarna.

Med hänsyn till alkohol- och marknadsföringslagstiftningarnas skilda skyddsintressen, är sålunda frågan om det inte borde åligga en myndighet med huvudsaklig inriktning på skyddet för folkhälsa, såsom Statens folkhälsoinstitut, att i stället för Konsumentverket sköta den centrala tillsynen över marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker, i vart fall då det är marknadsföringens överensstämmelse med de av folkhälsoskäl fastställda reglerna som ifrågasätts. Eftersom Konsumentverket har viss tillsyn över marknadsföring och reklam också enligt tobakslagen (1993:581), ska utredaren även kartlägga vilka andra varor eller områden som i

detta avseende bör behandlas på ett sätt liknande det för alkoholhaltiga drycker.

Mot bakgrund av de eventuella förslag som utredaren kan komma med i frågan om tillsyn och med hänsyn till att det normalt är allmän förvaltningsdomstol som prövar beslut enligt alkohollagen, ska utredaren också analysera och överväga om förändringar i reglerna om behörig domstol eller behörig domstols sammansättning bör göras i fråga om mål som gäller marknadsföring av bl.a. alkoholhaltiga drycker. Frågan är om det skulle vara mera lämpligt och ändamålsenligt att denna typ av mål avgjordes av allmän förvaltningsdomstol.

Vad gäller bedömningen av behörig tillsynsmyndighet och behörig domstol samt dess sammansättning, ska utredaren bland annat kartlägga och väga fördelar respektive nackdelar med olika alternativ, samt även ta i beaktande kostnads- och effektivitetsaspekter. Utredaren ska också göra de internationella jämförelser som anses befogade, varvid regleringen i de övriga nordiska länderna bör ges en särskild belysning i arbetet.

Gårdsförsäljning

Utredaren ska analysera och utreda vilka konsekvenserna blir av en lagändring som innebär att tillverkare av spritdrycker, vin och starköl tillåts att på tillverkningsstället sälja egenproducerade drycker till konsumenter. Utredaren ska särskilt beakta konsekvenserna för det svenska detaljhandelsmonopolet för dessa drycker, inte minst med iakttagande av EG-rätten och vad som därvid gäller för statliga handelsmonopol samt för totalkonsumtionen av alkohol och en restriktiv alkoholpolitik i övrigt på kort och lång sikt. Om inga negativa konsekvenser vad gäller restriktiv alkoholpolitik med målet dels att minska den totala alkoholkonsumtionen, dels att motverka skadligt dryckesbeteende föreligger och det bedöms vara förenligt med EG-rätten, ska utredaren föreslå nödvändiga författningsändringar.

Marknadsföring av alkoholhaltiga lätdrycker m.m.

Kommissionen har i en formell underrättelse framfört som sin uppfattning att bestämmelsen om s.k. indirekt reklam i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen utgör ett hinder för den fria rörligheten för dessa dryckestyper och för friheten att tillhandahålla reklamtjänster med avseende på dessa dryckestyper, vilket står i strid med artiklarna 28 respektive 49 i EG-fördraget. Vidare har kommissionen framfört att Sverige genom att införa den aktuella bestämmelsen i lagstiftningen, har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artiklarna 28, 30 och 49 i EG-fördraget.

Regeringen delar kommissionens bedömning att den aktuella bestämmelsen bör upphävas. Med hänsyn till vad kommissionen anført, ska utredaren lämna sådana förslag så att den aktuella lagstiftningen kan anses stå i överensstämmelse med EG-fördraget. Utredaren ska också lämna förslag på de följdförändringar i tredje och fjärde styckena i den aktuella paragrafen, som föranleds av upphävandet av andra stycket. Eftersom denna fråga är av skyndsamt natur, ska utredaren redovisa uppdraget i denna del i förtid.

Privatimport av spritdrycker, vin och starköl

En omedelbar följd av EG-domstolens dom i Rosengren-målet, C-170/04, är att bestämmelsen om förbud mot att privatpersoner importerar spritdrycker, vin eller starköl i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen inte längre kan upprätthållas. Utredaren ska därför lämna förslag till författningsändringar som tillåter sådan import.

Det svenska regelverket på alkoholområdet syftar till att skydda folkhälsan från alkoholens skadeverkningar genom att begränsa alkoholkonsumtionen. Regelverkets roll är härvid huvudsakligen att begränsa alkoholens tillgänglighet och att särskilt skydda ungdomar från alkoholens skadeverkningar. Det är därför av väsentlig betydelse vid utformandet av den reglering som tillåter sådan import som nu är i fråga, att hänsyn tas till behovet av skydd för ungdomar och att ålderskontrollen kan upprätthållas. Utredaren ska lämna författningsförslag även i detta avseende.

Utredaren ska även i övrigt analysera och utreda behovet av nödvändiga förändringar av regelverket på alkoholområdet till följd av EG-domstolens dom i Rosengren-målet. Det kan exempelvis gälla försäljningsregler, bestämmelser i 5 kap. alkohollagen om

detaljhandel, straffbestämmelser och tillsynsfrågor. Förslag till författningsändringar ska därvid lämnas.

Regelförenklingsarbete

Utredaren ska i sitt arbete beakta regeringens regelförenklingsarbete som syftar till att minska företagens administrativa kostnader för samtliga statliga regelverk med minst 25 procent fram till år 2010 (dnr N2006/10426/NL). Utredaren ska överväga och lämna förslag på förenklingar i regelverket som syftar till att minska de administrativa kostnaderna och bördorna för näringsidkare. Även vid utformandet av nya författningsförslag ska detta mål beaktas.

Övrigt

Utredaren ska genomgående lämna författningsförslag på de förändringar som föreslås.

Utredaren ska vid utformandet av författningsförslag tillse att skyddet för folkhälsan, liksom skyddet för barn och unga mot alkoholens skadeverkningar tillgodoses.

Utredaren ska också beräkna och redovisa kostnaderna för de åtgärder som föreslås och även lämna förslag på finansiering av eventuella offentliga åtaganden.

Utredaren ska vid genomförandet av uppdraget samråda med berörda myndigheter, organisationer, däribland Näringslivets Regelnämnd, utredare och statliga kommittéer som utreder eller på annat sätt arbetar med frågor som anknyter till denna utredning. Vidare ska utredaren beakta de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Utredaren ska i övrigt beakta de krav på konsekvensbeskrivningar som finns i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Redovisning av uppdraget

Uppdraget i den del det avser frågan om tillåtande av import av spritdrycker, vin och starköl samt frågan om s.k. indirekt reklam i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen ska redovisas senast den 30 december 2007.

I övrigt ska uppdraget redovisas senast den 30 december 2008.

(Socialdepartementet)

Bakgrund

Alkohollagen framstår i vissa avseenden som föråldrad och i behov av modernisering. Detta gäller exempelvis kravet på att ett serveringsställe ska ha ett kök för allsidig matlagning och kunna tillhandahålla lagad mat för erhållande av serveringstillstånd. Länsstyrelsen i Stockholms län har i en skrivelse ställd till Regeringskansliet framfört bl.a. att lagens syn på matlagning av många uppfattas som föråldrad och att det är påkallat att utreda om inte lagens stelbenta bestämmelser kan göras mer anpassade till dagens samhälle (dnr S2006/5656/FH). Länsstyrelsen framhåller också som sin mening i skrivelsen att det finns ett stort behov av en övergripande översyn av alkohollagen. Vidare har Sveriges Hotell & Restaurangföretagare (SHR) i en skrivelse ställd till Regeringskansliet tagit upp ett flertal frågor och bestämmelser i alkohollagen, bl.a. lagens bestämmelser avseende matutbudet och sanktionssystemet, där det enligt SHR:s mening finns behov av förändringar samt påtalat att det finns behov av en övergripande översyn av alkohollagen (dnr S2006/9200/FH). I en skrivelse ställd till Socialdepartementet har representanter för Stockholms Stad, Malmö Stad, Göteborgs Stad samt Sveriges Hotell & Restaurangföretagare framfört bl.a. att alkohollagen måste ses över och moderniseras (dnr S2007/5472/FH).

Beträffande vissa delar av alkohollagen har i olika sammanhang påtalats behov av förändringar av lagen. Det gäller exempelvis frågan om förutsättningar för detaljhandel med s.k. folköl, där det av flera bedömare påtalats ett behov av förändringar i alkohollagen för att komma tillrätta med ålderskontrollen vid sådan försäljning. Riksdagen har sålunda givit regeringen tillkänna att återkomma till riksdagen med förslag i frågan om hur man ska få till stånd en

bättre fungerande ålderskontroll vid försäljning av folköl (Socialutskottets betänkanden 2006/07:SoU5, 2004/05:SoU9 och rskr. 2004/05:188). Svensk Dagligvaruhandel har i en skrivelse till Regeringskansliet anfört att det vid årliga nationella stickprovskontroller av hur ålderskontrollen vid försäljning av folköl fungerar i landets butiker, visar resultatet att endast cirka 60 procent av butikerna klarar dessa kontroller (dnr S2006/9533/FH). Länsstyrelsen i Stockholms län har i en skrivelse ställd till Socialdepartementet föreslagit förändringar i alkohollagen beträffande frågan huruvida ett serveringsställe ska vara lämpligt för sitt ändamål ur brandsäkerhetssynpunkt beträffande andra tillstånd än tillstånd till servering till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod (dnr S2006/2373/FH). SHR har i den ovan angivna skrivelsen till Regeringskansliet påtalat behovet av förändringar i alkohollagen vad beträffar frågan om utformningen av sanktioner vid överträdelse av alkohollagen (dnr S2006/9200/FH). Stockholms stad har i en skrivelse ställd till Regeringskansliet påtalat behovet av en förändring av alkohollagens bestämmelse om varning och därvid bl.a. föreslagit att det ska bli möjligt för en tillståndsmyndighet att meddela en erinran vid ringa fall av överträdelse av alkohollagen (dnr S2006/5386/FH). Konsumentverket har i en skrivelse ställd till Socialdepartementet anfört bl.a. att det bör övervägas om tillsynen över alkoholreklam-lagstiftningen bör läggas på en annan myndighet än Konsumentverket (dnr S2003/2380/FH). Behov av förändringar beträffande reglerna rörande kommunernas handhavande av frågor om serveringstillstånd har också framkommit bland annat inom ramen för tillsynen av kommunernas tillståndsgivning. Vid den tillsyn som sker av kommunernas tillståndsgivning har sålunda framkommit att det förekommer att det brister i fråga om kommunernas tillämpning av alkohollagen i vissa avseenden och i fråga om att följa de av respektive kommunfullmäktige antagna riktlinjer för serveringstillstånd. Det kan exempelvis gälla frågor om den tid inom vilken servering av spritdrycker, vin och starköl får ske.

Vidare har Europeiska kommissionen till Sverige överlämnat en formell underrättelse gällande bestämmelsen i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen om s.k. indirekt reklam (dnr S2007/3209/FH). Kommissionen gör gällande att den aktuella bestämmelsen hindrar den fria rörligheten för varor och tjänster i strid med EG-fördraget.

I en dom den 5 juni 2007 har EG-domstolen, i mål C-170/04 Rosengren m.fl. mot Riksåklagaren, slagit fast att en sådan

nationell bestämmelse om förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker som den som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen, utgör en obefogad kvantitativ importrestriktion av den fria rörligheten för varor.

I vissa avseenden är alkohollagen otydlig och tillämpas på olika sätt i landets kommuner. Det gäller exempelvis frågan om flera serveringsställen kan dela på en gemensam serveringsyta, liksom frågan om vissa restaurangägares traditioner att krydda julsnapsen kan anses innebära en ombuteljering och därmed vara förbjuden enligt alkohollagen för innehavare av serveringstillstånd. I samhället förekommer vidare företeelser med anknytning till alkoholhantering, såsom vinmässor samt provningar av vin och öl, utan att det sker inom Systembolaget AB:s ram. Dessutom förekommer i samhället servering av alkoholdrycker på hotell via s.k. rumsservice. Dessa företeelser är inte direkt reglerade i alkohollagen.

Nu nämnda förhållanden skapar osäkerhet hos restaurangägare och företrädare för kommuner om vad som gäller. Dessa frågor liksom andra där osäkerhet rörande tillämpningen råder bör bli föremål för analys och utredning samt reglering.

Vidare innehåller alkohollagen vissa regler och begrepp som enligt vad som sägs i lagens förarbeten motsvarar regler i föregångarna till lagen, lagen (1977:293) om handel med drycker respektive lagen (1977:292) om tillverkning av drycker m.m., utan att närmare förklaras.

Från Skatteverket har inhämtats den synpunkten att begreppet partihandel i 4 kap. alkohollagen bör ses över och legaldefinitionen förtydligas.

Otydliga regler bör bli föremål för utredning och i den mån det behövs, en förtydligande reglering.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts, anser regeringen att det finns behov av en övergripande översyn av alkohollagen.

Modernisering och förtydliganden av alkohollagen

Krav avseende köksutrustning och lagad mat

Sambandet mellan utskänkning av alkoholdrycker och matsservering är en av de äldsta reglerna i den svenska alkohollagstiftningen. År 1885 infördes en bestämmelse om att utskänkning av starkare alkoholdrycker endast fick ske i samband med servering av mat. Inslag av måltids- eller mattvång fanns även tidigare. Bestämmelserna

om måltidstväng har motiverats med att berusningseffekten av alkoholförtäringen blir mindre om alkoholdrycker förtärs tillsammans med lagad mat. Vidare har sambandet med matservering ansetts ha en allmänt återhållande effekt på alkoholdrickandet, se SOU 2000:59 s. 174 och prop. 1994/95:89 s. 67.

I 7 kap. 8 § alkohollagen anges att tillstånd för alkoholservering till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod får meddelas om serveringsstället har ett kök för allsidig matlagning och tillhandahåller lagad mat. I förarbetena till den aktuella bestämmelsen i alkohollagen (prop. 1994/95:89 s. 68) anförs bl.a. att lagad mat ska kunna erhållas hela serveringstiden och att det ska krävas att gästerna erbjuds ett varierat och komplett utbud av såväl maträtter som drycker. Vägledande för utvecklingen av kravet på restaurangkök har också varit uttalanden i lagens förarbeten om att höga krav fortfarande ska ställas på restaurangernas kapacitet för matlagning, att köksutrustningen ska vara av sådan beskaffenhet att lagad mat i tillräcklig omfattning kan tillredas av råvaror samt att vanliga lägenhetsspisar och mikrovågsugnar för uppvärmning av prefabricerade maträtter exempelvis inte kan anses vara tillräckliga.

Kravet på köksutrustning har i praxis ofta getts en så restriktiv tolkning att t.ex. stekbord har blivit ett oundgängligt krav, trots att det varken i lagstiftningen eller förarbetena finns något uttalat krav på att ett serveringsställe måste servera stekta maträtter (SOU 2000:59 s. 184). I många kommuner anses inte sushirätter vara lagad mat och i andra kommuner anses inte pizza uppfylla lagens krav på lagad mat. Dessutom finns numera en avancerad matlagningsteknik, sous vide, som gör att de krav som i dag ställs på köksutrustning för erhållande av serveringstillstånd kan ifrågasättas.

Gemensam serveringsyta

I frågan huruvida en serveringslokal får ha endast en tillståndshavare eller om flera tillståndshavare kan dela på samma serveringslokal, kan alkohollagen sägas vara oklar och den tillämpas mot bakgrund därav på olika sätt i landets kommuner.

I 36 § lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) stadgades att tillstånd till servering av alkoholdrycker hänförs till viss lokal eller annat avgränsat utrymme. Motsvarande bestämmelse i alkohollagen finns i 7 kap. 10 § som säger att serveringstillstånd ska avse viss lokal eller annat avgränsat utrymme.

I författningskommentaren till alkohollagen sägs kortfattat att paragrafen ersätter 36 § första stycket LHD och understryker att tillstånd till servering hänför sig till ett visst serveringsställe, (prop. 1994/95:89 s. 106).

Frågan huruvida en serveringslokal får ha endast en tillståndshavare eller om flera tillståndshavare kan dela på samma serveringslokal är inte berörd vare sig i förarbetena till LHD eller till alkohollagen.

Alkoholutredningen övervägde dessa frågor i dess betänkande (SOU 2000:59 s. 235 ff.). Utredningen påpekade att det inte finns något hinder i alkohollagen eller dess förarbeten för att flera serveringsställen kan ha samma serveringslokal. Dåvarande regeringen gjorde därefter i prop. 2000/01:97 den bedömningen att det även fortsättningsvis borde vara möjligt för två eller flera tillståndshavare att dela på en gemensam serveringsyta samt att det inte behövdes några ytterligare klarlägganden i denna fråga, (a. prop. s. 51).

Stockholms Stad, Socialtjänstförvaltningen, har i en skrivelse ställd till Regeringskansliet begärt förtydliganden eller ändringar vad gäller alkohollagens tillämpning för gemensamma serveringsområden/lokaler och mässor (dnr S2006/3734/FH). Även Länsstyrelsen i Stockholms län har i en skrivelse ställd till Regeringskansliet framfört uppfattningen att rättsläget beträffande serveringstillstånd avseende gemensam serveringsyta är oklart (dnr S2006/5656/FH).

Hemkryddad snaps och ombuteljering

Fråga har uppkommit om tillåtligheten för innehavare av tillstånd till servering av alkoholdrycker att krydda brännvin för servering på tillståndshavarens serveringsställe (dnr S2006/10147/J).

Enligt 1 kap. 2 § alkohollagen ska med sprit förstås en vätska som innehåller alkohol i en koncentration av mer än 2,25 volymprocent och med tillverkning av sprit förstås varje förfarande, varigenom alkohol i sådan koncentration framställs eller utvinns. Sprit och spritdrycker får, enligt 2 kap. 1 § första stycket alkohollagen, inte tillverkas utan tillstånd (tillverkningsstillstånd).

Enligt 4 kap. 5 § andra stycket alkohollagen får endast den som har rätt att bedriva partihandel förpacka om eller buteljera varorna. Med partihandel avses, enligt 1 kap. 8 § alkohollagen, annan försäljning än försäljning till konsument. Enligt lagens förarbeten tar bestämmelsen sikte på att göra s.k. bulkimport möjlig för tillverkare och partihandlare. I förarbetena sägs vidare bl.a. att det

följer av bestämmelsen att innehavare av serveringstillstånd inte får omförpacka eller buteljera varorna. Samtidigt framhålls i förarbetena att begreppet omförpackning inte får ges en sådan vidsträckt innebörd att det t.ex. inte skulle vara möjligt för en restauratör att hålla upp en flaska vin på karaff för att servera drycken som husets vin, se prop. 1994/95:89 s. 93. Vidare anförs att rätten för en partihandlare att omförpacka eller buteljera (omtappa) varorna inte innefattar någon rätt till vidare förädling av varorna.

Ålderskontrollen vid försäljning av folköl m.m.

Ett övergripande syfte med alkohollagstiftningen är att begränsa tillgängligheten av alkohol för att därigenom minska alkoholkonsumtionen och att särskilt skydda ungdomar från alkoholens skadeverkningar. Att verka för alkoholfria ungdomsår, har sedan länge varit en av hörnstenarna i den svenska alkoholpolitiken, se SOU 1993:50 s. 118.

Vid detaljhandel med öl, får varor enligt 3 kap. 8 § första stycket alkohollagen inte säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut sådan dryck ska enligt lagtexten förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder. I lagens förarbeten sägs att om det föreligger tveksamhet beträffande en kunds ålder, ska legitimation begäras och att om legitimation inte lämnas ska försäljning vägras, se prop. 1994/95:89 s. 90. Enligt 1 kap. 3 och 6 §§ alkohollagen har öl en alkoholhalt som överstiger 2,25 men inte 3,5 volymprocent, se 1 kap 3 och 6 §§ alkohollagen. Öl kallas i dagligt tal vanligen för folköl.

Det är emellertid väl känt att ålderskontrollen vid ölförsäljning är bristfällig. Ungdomens Nykterhetsförbund (UNF) påpekade redan år 1992 att ålderskontrollen i butikerna inte fungerade, se prop. 2000/01:97.

I den ovan angivna skrivelsen ställd till Regeringskansliet har Svensk Dagligvaruhandel framfört som sin uppfattning att ett system med försäljningstillstånd för folköl skulle förbättra förutsättningarna för kontroll och efterlevnad av alkohollagen (dnr S2006/9533/FH).

Detaljhandel med och servering av öl är inte tillståndspliktig verksamhet, jfr. 3 kap. 1 § alkohollagen. Dock finns föreskrifter om detaljhandel med öl i 5 kap. 6 § första stycket alkohollagen. Enligt denna bestämmelse är detaljhandel med öl tillåten bl.a. under villkor att verksamheten bedrivs i sådana lokaler eller andra

utrymmen i byggnader eller transportmedel som är avsedda för stadigvarande verksamhet med livsmedel och där det bedrivs försäljning av matvaror. I 5 kap. 6 § alkohollagen stadgas också att den som bedriver detaljhandel med öl ska anmäla verksamheten hos den kommun där försäljningen sker.

Enligt 10 kap. 7 § alkohollagen döms bl.a. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller utlämnar alkoholdrycker i strid med 3 kap. 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

Föranleder detaljhandel med öl olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller följs inte bestämmelserna i alkohollagen, får kommunen, enligt 7 kap. 21 § alkohollagen förbjuda den som bedriver försäljningen att fortsätta verksamheten eller meddela honom varning. Förbud meddelas för en tid av sex eller, vid upprepad eller allvarlig försummelse, tolv månader.

Möjligheten att meddela förbud mot detaljhandel med eller servering av öl vid upprepad eller allvarlig försummelse, utökades till att kunna avse en tid av tolv månader genom lagstiftning som trädde i kraft 1 juli 2001 (SFS 2001:414), se prop. 2000/01:97 s. 88. Regeringen konstaterade i förarbetena bl.a. att kontrollen av folkölsförsäljningen måste skärpas, se a. prop. s. 65.

Förbudet mot att bjuda underåriga på alkohol

Enligt 3 kap. 9 § första stycket alkohollagen är det förbjudet att som ombud eller på därmed jämförligt sätt anskaffa alkoholdrycker till den som enligt 8 § inte har rätt att få sådan vara utlämnad till sig. Det är också förbjudet att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker. Enligt 3 kap. 9 § andra stycket får spritdrycker, vin eller starköl inte överlämnas som gåva eller lån till någon som inte har fyllt 20 år. Öl får inte överlämnas som gåva eller lån till den som inte har fyllt 18 år. Paragrafens tredje stycke har följande lydelse. Andra stycket gäller inte när någon bjuder på en alkoholdryck för förtäring på stället. Spritdrycker, vin eller starköl får dock inte bjudas den som inte har fyllt 20 år, om det med hänsyn till den bjudnes ålder och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarligt. Detsamma gäller i fråga om öl beträffande den som inte fyllt 18 år.

Bestämmelsen i 3 kap. 9 § första stycket förbjuder s.k. langning, dels till den som enligt 8 § första stycket inte har åldern inne att

själv köpa drycken och till den som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, dels genom att i större utsträckning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker, dels om det finns särskild anledning anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon.

I författningskommentaren till den ovan nämnda bestämmelsen om förbud mot gåvo- och lånetransaktioner, anfördes i samband med att den infördes den 1 januari 1995, att stadgandet inte innefattade ett förbud att bjuda på alkohol, dvs. låta den unge förtära alkohol. Vad som åsyftades med förbudet var i stället de gåvo- och lånetransaktioner som fränsett avsaknaden av vederlag ligger försäljningen nära. Ett överlämnande av en alkoholdryck för senare förtäring är därför i princip otillåtet, se prop. 1994/95:89 s. 91.

Det framhölls i lagens förarbeten, att bestämmelsen inte utgör hinder för en förälder att vid något tillfälle bjuda sitt underåriga barn av en alkoholdryck samt att det var svårt att i lagtexten exakt avgränsa området för en straffsanktionerad regel som förbjuder tillhandahållande genom gåva eller lån men som gör det tillåtet att bjuda av drycken. Vidare anfördes i förarbetena att gränsdragningssvårigheter i praktiken torde kunna undvikas genom att ringa fall av brott mot regeln gjorts straffria, se 10 kap. 8 § alkohollagen, prop. 1994/95:89 s. 91.

Förbudet i 3 kap. 9 § alkohollagen är straffsanktionerat i 10 kap. 6 § alkohollagen som olovligt anskaffande av alkoholdrycker.

Genom lagstiftning som infördes den 1 juli 2001, SFS 2001:414, utökades förbudet mot att anskaffa alkoholdrycker till underåriga till att omfatta även att bjuda för förtäring på stället, om det med hänsyn till den bjudnes ålder och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarligt.

Avsikten med det nyss nämnda förbudet är att förhindra att unga bjuds på sådana mängder alkohol att de riskerar att skadas, utnyttjas eller annars fara illa, se prop. 2000/01:97 s. 84. Någon exakt mängd alkohol som den unge kan bjudas på kan, enligt vad som framhölls i lagens förarbeten, inte anges utan måste vara beroende av den unges ålder och mognad, situationen under vilken han eller hon bjuds och hur han eller hon reagerar, se a. prop. s. 73. Som exempel på uppenbart oförsvarligt bjudande anfördes i lagens förarbeten, att låta ungdomar delta i spritfester och liknande. Även ett ofta återkommande bjudande av alkohol kan vara uppenbart oförsvarligt. Enligt vad som framhölls i förarbetena kunde vissa

sådana förfaranden bedömas som så allvarliga att de bör leda till fängelsestraff, t.ex. om någon medvetet inriktar sig på att locka ungdomar att dricka sig berusade, se a. prop. s. 73. Det framhölls vidare i förarbetena att ett totalt förbud mot att bjuda den unge för förtäring på stället skulle leda för långt. Det skulle t.ex. medföra förbud att servera nattvardsvin till unga, att bjuda unga deltagare på champagne vid en bröllopsfest och att låta sina barn ens i de övre tonåren få smaka på ett glas vin till maten., se a. prop. s. 73.

I socialutskottets betänkande bet. 2005/06:SoU12 anförde ett antal reservanter som sin uppfattning bl.a. att det i princip inte bör vara tillåtet att bjuda underåriga på alkohol, utöver något enstaka glas under mycket kontrollerade former, Res. 26 (m, fp, c).

Tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl och kommunernas handläggning av frågor om serveringstillstånd

Lagstiftningen på alkoholområdet syftar till att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala och alltför höga alkoholkonsumtionen. För att begränsa tillgängligheten av spritdrycker, vin och starköl, har införts bl.a. restriktiva regler för serveringstillstånd till restauranger och åldersgränser vid försäljning av alkoholdrycker såsom kompletterande åtgärder till lagstiftningen om detaljhandelsmonopolet för spritdrycker, vin och starköl.

Enligt 7 kap. 7 § alkohollagen får serveringstillstånd meddelas endast den som visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Sökanden ska också visa att serveringsstället uppfyller kraven i 8 §. Om serveringen kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa, får serveringstillstånd, enligt 7 kap. 9 § alkohollagen, vägras även om kraven i 7 och 8 §§ är uppfyllda. Här kan nämnas att det i 7 kap. 9 § alkohollagen tidigare talades om olägenheter från alkoholpolitisk synpunkt. Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2005, SFS 2004:1045, ändrades bestämmelsen på så sätt att begreppet ”olägenheter från alkoholpolitisk synpunkt” togs bort och ersattes med uttrycket ”olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa”. Förändringen syftade inte till någon egentlig förändring i sak, utan till att tydliggöra vilka omständigheter som

kan föranleda att tillstånd vägras trots att kraven i alkohollagen bl.a. på sökandens personliga och ekonomiska lämplighet är uppfyllda, se prop. 2003/04:161 s. 109. Det framhölls i nämnda förarbeten att polismyndighetens och miljöförvaltningens sakliga invändningar mot en ansökan om tillstånd ska tillmätas stor vikt samt att hänsynen till hälsa och säkerhet alltid ska väga tyngre än rent konkurrensmässiga hänsyn.

Om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat får, enligt 6 kap. 4 § alkohollagen, servering av spritdrycker, vin och starköl påbörjas tidigast klockan 11.00 och avslutas senast kl. 01.00. Vid tillståndsmyndighetens prövning ska sådana olägenheter och risker som avses i 7 kap. 9 § särskilt beaktas.

I förarbetena till lagstiftningen, i samband med alkohollagens (1994:1738) tillkomst, konstaterades bl.a. att regleringen av serveringstiderna är en alkoholpolitisk åtgärd som syftar till att motverka olägenheter som onykterhet och oordning samt störningar för omgivningarna runt restaurangerna. Vidare konstaterades där att sociala hänsyn ska ha klart företräde framför affärs- eller konkurrensmässiga sådana vid bedömningen av frågor om tillstånd till servering av alkoholdrycker. Regeringen framhöll vidare att polismyndigheters och miljöförvaltningars yttranden och inställningar alltid ska tillmätas stor betydelse vid bestämmande av serveringstider samt att detta gäller inte minst vid prövning av ansökningar om tillstånd till servering efter kl. 01.00, se prop. 1994/95:89 s. 98.

Kommunernas alkoholpolitiska program inom serveringsområdet innehåller huvudsakligen riktlinjer för bedömningen av ansökningar om serveringstillstånd, avgifter för ansökningar om tillstånd och för tillsyn samt kriterier för bedömning av uttrycket alkoholpolitiska olägenheter (se prop. 2003/04:161 s. 66). Regeringen framhöll i samband med det senast nämnda lagstiftningsarbetet att, när det gäller frågor om ordning och säkerhet, brottsbelastade eller socialt belastade områden eller risk för överetablering med ordningsstörningar som följd, det är av största vikt att kommunen har stöd i sin uppfattning av polismyndigheten, se a. prop. s. 67. Vidare angavs där att miljöförvaltningens inställning också är av stor betydelse vid befarad risk för störning i samband med en restaurangetablering.

Vid den tillsyn som sker av kommunernas tillståndsgivning har kunnat konstateras att det förekommer att det brister i fråga om kommunernas tillämpning av alkohollagen i så måtto att polis-

myndighetens yttranden inte beaktats i tillräcklig grad och i fråga om att följa de av respektive kommunfullmäktige antagna riktlinjer för serveringstillstånd. Det kan exempelvis gälla frågor om den tid inom vilken servering av spritdrycker, vin och starköl får ske.

Här kan nämnas att Alkoholinförseletredningen i sitt betänkande Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid, SOU 2005:25, övervägde frågor om serveringstider och föreslog bl.a. att kommunerna inte skulle ha möjlighet att tillåta servering av alkoholdrycker efter kl. 03.00, se SOU 2005:25 s. 21, se även remissammanställningen.

Sveriges Hotell & Restaurangföretagare har, beträffande cateringverksamhet och tillstånd till servering av alkoholdrycker, påtalat dels att tillämpningen skiljer sig över landet, dels påtalat att det borde vara möjligt att ha ett fast tillstånd för cateringverksamhet med anmälningsplikt (dnr S2006/9200/FH).

Sanktionssystemets utformning

Sveriges Hotell & Restaurangföretagare har i den ovan omtalade skrivelsen till Regeringskansliet anfört bl.a. att presumtionen för sanktionernas tillämpning enligt alkohollagen bör vara i första hand varning och om särskilda skäl finns återkallelse (dnr S2006/9200/FH).

Enligt 7 kap. 19 § alkohollagen ska kommunen återkalla serveringstillstånd i vissa särskilt angivna situationer, bl.a. om tillståndshavaren inte följer de för servering eller för serveringstillstånd gällande bestämmelserna i alkohollagen.

I stället för återkallelse enligt 19 § kan tillståndshavaren, enligt 7 kap. 20 § alkohollagen, dock meddelas varning om varning av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd. I förarbetena till alkohollagen uttalades i fråga om de olika sanktionsformerna återkallelse och varning bl.a. följande. Utgångspunkten är att återkallelse ska ske i de fall som anges i 19 §. Om tillståndshavaren vidtar erforderliga åtgärder för att rätta till förhållandena så att det kan antas att verksamheten i fortsättningen kommer att bedrivas i enlighet med gällande föreskrifter och meddelade villkor kan dock ingripandet begränsas till varning. Även andra fall kan tänkas, t.ex. då en överträdelse av en föreskrift varit tillfällig eller berott på ett missförstånd eller dylikt, se prop. 1994/95:89 s. 110.

Företeelser knutna till alkoholhantering såsom vinprovningar och rumsservice

I samhället förekommer företeelser med anknytning till alkoholhantering, såsom vinmässor samt provningar av vin och öl. Sådana arrangemang äger ofta rum inom ramen för ett befintligt serveringstillstånd och det förekommer också att en partihandlare exempelvis i samband med en vinprovning kommer och berättar om aktuella viner.

En partihandlare, liksom en tillverkare, kan idag servera alkoholdrycker mot ersättning om denne erhållit ett serveringstillstånd. För att erhålla ett stadigvarande serveringstillstånd ställs krav på bl.a. kök för allsidig matlagning. För erhållande av ett tillfälligt serveringstillstånd krävs att lagad mat tillhandahålls. Ett annat förekommande arrangemang för den partihandlare som önskar anordna provning av alkoholdrycker för allmänheten i form av en s.k. vinmessa, tillgår så att en mäsorestaurang, som har serveringstillstånd, köper in de aktuella vinerna av partihandlarna och låter personal anställd av tillståndshavaren servera vinerna inom ramen för serveringstillståndet. Det förekommer också att partihandlaren sedan kommer till mässan och informerar om vinerna. Ansvaret beträffande tillsyn och ålderskontroll m.m. ligger sålunda på tillståndshavaren.

Vissa partihandlare vill emellertid få möjlighet att rikta sig direkt till allmänheten med s.k. vinmässor eller vinprovningar utan att behöva tillhandahålla lagad mat. Detta torde bland annat vara ett sätt att marknadsföra sig mot konsumenterna.

Enligt en grundläggande bestämmelse om marknadsföring av alkoholdrycker i 4 kap. 8 § alkohollagen, ska särskild måttfullhet iakttas vid marknadsföring av sådana drycker till konsumenterna. Där stadgas också att marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol inte får föras. Alkoholreklamregleringen utgör sedan länge en del av folkhälsopolitiken och den syftar ytterst till att begränsa konsumtionen av alkohol, se prop. 2003/04:161 s. 24.

Vidare gäller att den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker, på grund av det s.k. gåvoförbudet i 4 kap. 9 § alkohollagen, inte får bjuda allmänheten på smakprov av några alkoholdrycker.

Genom lagstiftning, som trädde i kraft den 1 juli 2001 (SFS 2001:414), infördes en bestämmelse i alkohollagen som ger

Systembolaget AB en möjlighet att bedriva provning av alkoholdrycker för allmänheten enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.

Många hotell erbjuder sina gäster rumsbetjäning eller rums-service. Med detta uttryck avses här servering av mat och dryck, inklusive alkoholdrycker för det fall hotellet har tillstånd till servering av sådana drycker, på hotellrummet. Rumsservice är inte reglerat i alkohollagen. Detta medför, enligt vad Sveriges Hotell & Restaurangföretagare uppger i sin skrivelse till regeringen, att tillämpningen varierar mellan olika kommuner (dnr S2006/9200/FH). Det har upplysts att Stockholms kommun har valt att bevilja alkoholservering via rumsservice under de tidpunkter då hotellets serveringstillstånd i övrigt medger servering.

Av intresse i sammanhanget är exempelvis bestämmelsen i 6 kap. 3 § alkohollagen, av vilken framgår att på serveringsställe där serveringstillstånd gäller ska tillståndshavaren eller av honom utsedd serveringsansvarig person utöva tillsyn över serveringen och vara närvarande under hela serveringstiden.

Brandskydd på serveringsställe

Länsstyrelsen i Stockholms län har i en skrivelse ställt till Socialdepartementet föreslagit att 7 kap. 8 § alkohollagen ändras så att även de som har stadigvarande tillstånd att endast servera slutna sällskap också kan få sina serveringstillstånd återkallade om de allvarligt åsidosätter brandskyddsbestämmelserna (dnr S2005/2373/FH).

Enligt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD), som föregick alkohollagen, skulle man vid tillståndsprövningen särskilt beakta serveringsställets tjänlighet för ändamålet. Häri låg bl.a. ett krav på att ett serveringsställe måste uppfylla krav som ställts i annan lagstiftning, t.ex. brandskyddslagstiftningen. I alkohollagen infördes inte någon bestämmelse om allmänna krav på en serveringslokals allmänna tjänlighet för ändamålet. I prop. 1994/95:89 uttalades visserligen i den allmänna delen att lokaler med serveringstillstånd även fortsättningsvis borde uppfylla vissa grundkrav. Bl.a. uttalades att lokalen skulle vara godkänd av brandskydds-, arbetarskydds- och hälsoskyddsmyndigheter, se a. prop. s. 64. Några allmänna krav avseende lokalprövningen togs emellertid inte in i alkohollagen. Alkoholutredningen kom i dess betänkande Bestämmelser om alkoholdrycker (SOU 2000:59

s. 220) fram till att problem med åsidosättande av t.ex. brandskyddsbestämmelser borde lösas inom ramen för respektive speciallagstiftning. Alkoholutredningen anförde därvid bl.a. att alkohollagen är en alkoholpolitiskt motiverad lag som inte borde utnyttjas för att tillgodose behov av kontrollmöjligheter på andra områden. Utredningens bedömning blev därmed att åsidosättande av bl.a. brandskyddsföreskrifter inte borde vara en självständig grund för återkallelse av serveringstillstånd, (SOU 2000:59 s. 200).

Vad gäller frågan om åsidosättande av brandskyddsföreskrifter, kom dåvarande regeringen, i motsats till Alkoholutredningen, fram till att ett sådant åsidosättande samt tillåtande av brottslig verksamhet på serveringsstället ska vara självständiga grunder för återkallelse av serveringstillstånd enligt alkohollagen (prop. 2000/01:97 s. 45). Den förändring som företogs i anledning av regeringens förslag i detta avseende, var att det i 7 kap. 8 § första stycket alkohollagen, som handlar om förutsättningar för meddelande av tillstånd för servering till allmänheten året runt eller årligen under viss period, lades till en bestämmelse om att serveringsstället även ska vara lämpligt för sitt ändamål ur brandsäkerhetssynpunkt (a. prop. s 47).

Vid införandet av den aktuella lagbestämmelsen, framhöll dåvarande regeringen att det är av särskild vikt att lokaler med serveringstillstånd alltid har ett väl fungerande brandskydd, men gjorde inget uttalande om att frågan om brandskydd skiljde sig beträffande andra serveringstillstånd än de stadigvarande till allmänheten.

Tillsyn över marknadsföring av bl.a. alkoholhaltiga drycker m.m.

I propositionen Alkoholpolitiska frågor gjorde dåvarande regeringen bedömningen att det borde utredas om behov finns av förändringar med avseende på behörig tillsynsmyndighet och rättslig instans för bedömning av marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker (prop. 2003/04:161 s. 60).

Tillsynsansvaret över reglerna om marknadsföring av alkohol-drycker är delat. Den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om servering av spritdrycker, vin och starköl utövas av kommunen och polismyndigheten. Beträffande tillsyn över vissa av alkohollagens bestämmelser om marknadsföring hänvisas i 8 kap. 1 a § alkohollagen till marknadsföringslagens

(1995:450) regler. Det är i sådana fall Konsumentverket/Konsumentombudsmannen som har tillsynen över marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter. I fråga om marknadsföring på serveringsställen, får tillsyn enligt vad som sägs i 8 kap. 1 a § alkohollagen, också utövas av kommunen. Kommunerna förfogar dock inte över några marknadsrättsliga sanktioner, utan i stället gäller alkohollagens sanktioner om återkallelse och varning.

Genom en hänvisning i alkohollagen till 14 § marknadsföringslagen klargörs att det är förbud och ålägganden som kan tillgripas som sanktioner vid överträdelse av den särskilda alkoholreklamregleringen. Talan om vissa förbud eller ålägganden förs vid Marknadsdomstolen. Talan får väckas av bl.a. Konsumentombudsmannen. I vissa fall ska dock talan i stället väckas vid Stockholms tingsrätt, vars beslut överklagas hos Marknadsdomstolen utom då fråga är om utdömande av vite. I sådana fall ska domar och beslut överklagas till hovrätt.

Statens folkhälsoinstitutets eller en kommuns beslut enligt alkohollagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får, enligt 9 kap. 2 § alkohollagen, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Fråga om ansvar för brott mot alkohollagen prövas av allmän domstol.

I detta sammanhang bör beaktas att Konsumentombudsmannen har viss tillsyn över marknadsföring och reklam också enligt tobakslagen (1993:581). Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2005 (SFS 2005:369) förtydligades reglerna i tobakslagen beträffande tillsyn över att lagstiftningen följs och Konsumentombudsmannen utpekades i lagen som ansvarig för tillsynen. Kommunerna fick ansvaret för marknadsföringen vid försäljningsställena. Konsumentverkets möjlighet att utföra tillsyn vid försäljningsställena kvarstod också.

Konsumentverket har i en skrivelse ställt till Socialdepartementet anfört att den övergripande tillsynen över marknadsföring på folkhälsoområdet skiljer sig från verkets/Konsumentombudsmannens tillsynsområden i övrigt och att det mot bakgrund av alkoholreklamreglernas syfte att skydda folkhälsan bör övervägas om tillsynen över lagstiftningen bör läggas på en annan myndighet (dnr S2003/2380/FH).

Gårdsförsäljning

Detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av Systembolaget AB. Därmed följer att det är förbjudet för tillverkare av exempelvis vin att på vingården sälja det egenhändigt producerade vinet till konsumenter. Däremot kan tillverkaren servera vin mot ersättning om han eller hon har erhållit ett serveringstillstånd. För att erhålla tillstånd till servering av vin ställs bl.a. krav på kök för allsidig matlagning. Nämnda regler gäller också för starköl. Vidare gäller att en tillverkare av alkoholdrycker, på grund av det s.k. gåvoförbudet i alkohollagen, inte får bjuda allmänheten på smakprov av några alkoholdrycker.

Frågan om försäljning av egenproducerade spritdrycker, vin och starköl till konsumenter, s.k. gårdsförsäljning, kommer sålunda i konflikt med den grundläggande regeln i alkohollagen om att detaljhandel med sådana drycker ska vara förbehållen ett särskilt för ändamålet bildat aktiebolag (detaljhandelsbolaget), som staten äger. De bakomliggande motiven för detaljhandelsmonopolet är bl.a. att detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl ska på grund av dessa dryckers skadeverkningar inte överlåtas till konkurrens och privata vinstintressen. Konkurrens och privata vinstintressen anses leda till aktiv marknadsföring och aktiv försäljning och därmed ökad konsumtion. Vidare kommer frågan om s.k. gårdsförsäljning i konflikt med grundläggande regler i alkohollagen om marknadsföring av aktuella drycker.

Vidare kan här anmärkas att man i Finland, där det finns ett försäljningsmonopol avseende alkoholdrycker, har infört rätt till gårdsförsäljning. Det har upplysts att Europeiska kommissionen ifrågasätter den finländska gårdsförsäljningen mot bakgrund av att den kan anses strida mot EG-rätten. Statliga handelsmonopol är tillåtna enligt EG-rätten så länge de är icke-diskriminerande i förhållandet mellan inhemska varor och varor från andra medlemsstater.

Marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker m.m.

Kommissionen (DG ENTR) har till Sveriges utrikesminister överlämnat en skrivelse med en formell underrättelse rörande bestämmelsen i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen (dnr S2007/3209/FH).

Kommissionen har i skrivelsen framfört som sin uppfattning att bestämmelsen i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen utgör ett hinder för den fria rörligheten för dessa dryckestyper och för friheten att tillhandahålla reklamtjänster med avseende på dessa dryckestyper, vilket står i strid med artiklarna 28 respektive 49 i EG-fördraget samt att Sverige genom att införa den aktuella bestämmelsen i lagstiftningen har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artiklarna 28, 30 och 49 i EG-fördraget.

Enligt 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen får vid marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker till konsumenterna i kommersiell annons inte användas sådant varukännetecken som i sin helhet eller till någon del är i bruk för en alkoholdryck eller är inarbetat eller registrerat för en sådan dryck i enlighet med vad som är föreskrivet för varumärken. Detsamma gäller vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol till konsumenterna för varukännetecken som i sin helhet eller till någon del är i bruk, inarbetat eller registrerat för en alkoholdryck som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

I sammanhanget bör noteras innehållet i den aktuella paragrafens första stycke. Enligt denna bestämmelse ska marknadsföring i kommersiell annons av alkoholhaltiga lättdrycker till konsumenterna, utformas på ett sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck. Enligt samma lagrum ska marknadsföring i kommersiell annons av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent till konsumenterna, utformas på sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

I de fall då marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol är tillåten, får dock enligt en undantagsbestämmelse i paragrafens tredje stycke, sådan marknadsföring som avses i första stycket och sådant varukännetecken som avses i andra stycket användas även vid marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker.

Enligt 4 kap. 11 b § fjärde stycket alkohollagen tillämpas inte bestämmelserna om marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker i första och andra styckena i de fall då detta är oskäligt.

Med alkoholdryck förstås, enligt 1 kap. 3 § alkohollagen, en dryck som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol. Alkoholdrycker delas i alkohollagen in i spritdrycker, vin, starköl och öl. Med lättdryck förstås, enligt 1 kap. 7 § alkohollagen, dryck som

antingen är fri från alkohol eller innehåller högst 2,25 volymprocent alkohol.

Den aktuella bestämmelsen i 4 kap. 11 b § alkohollagen begränsar möjligheterna att vid marknadsföring till konsumenter göra indirekt reklam för drycker med högre alkoholhalt. Syftet med bestämmelsen i 4 kap. 11 b § alkohollagen är att vid marknadsföring till konsumenter, minska möjligheterna att göra indirekt reklam för drycker med högre alkoholhalt (prop. 2003/04:161 s. 107).

Här kan nämnas att det tidigare gällande förbudet mot alkoholreklam i tryckta skrifter i 4 kap. 11 § alkohollagen ändrades genom lagstiftning som trädde i kraft den 15 maj 2003 (SFS 2003:166) och begränsades därigenom till att omfatta endast alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol. Den aktuella lagändringen var en följd av Marknadsdomstolens dom den 5 februari 2003 i det s.k. Gourmet-målet (MD 2003:5).

Bakgrunden till bestämmelsen i 4 kap. 11 b § alkohollagen är bl.a. att det konstaterats att en reklamkampanj för lättöl, leder till ökad försäljning av samma märkes starköl, se Alkoholreklamutredningens betänkande SOU 1998:8 s. 137 och prop. 2003/04:161 s. 46. Alkoholreklamutredningen konstaterade i sitt betänkande att varumärkena ofta är identiskt eller snarlikt utformade för lättare öl och starkare öl samt att redan på grund av detta fungerar lättölsreklamen som reklam för starkare öl.

Enligt uppgift i Alkoholreklamutredningens betänkande SOU 1998:8 s. 137, hade Svenska Bryggareföreningen (numera Sveriges Bryggerier) förklarat att lättölsreklamen i första hand är en varumärkesfråga: reklamen ökar kännedomen om och good-willvärdet av ett varumärke. Att bryggerierna då koncentrerade sig på lättölsreklamen, konstaterade utredningen, hade samband med att kommersiella annonser för starköl då inte var tillåtna, se SOU 1998:8 s. 137.

I förarbetena till bestämmelsen i 4 kap. 11 b § alkohollagen konstaterade dåvarande regeringen bl. a. att det i många fall torde vara användningen av varukännetecken som medför att marknadsföringen för de olika dryckerna kan förväxlas (en situation som primärt berörs i bestämmelsens första stycke) eller utgöra indirekt reklam för en dryck med högre halt och att detta fall behandlas i bestämmelsens andra stycke (prop. 2003/04:161 s. 108).

Privatimport av spritdrycker, vin och starköl

EG-domstolen meddelade den 5 juni 2007 dom i mål C-170/04 Rosengren m.fl. mot Riksåklagaren (domen numera publicerad i EUT). Domstolen har slagit fast att en sådan nationell bestämmelse om förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker som den som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen, utgör en obefogad kvantitativ importrestriktion av den fria rörligheten för varor.

Av 5 kap. 1 och 2 §§ alkohollagen framgår att detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av det för ändamålet bildade aktiebolaget, detaljhandelsbolaget, som ägs av staten. En bärande princip i svensk alkohollagstiftning har sedan länge varit att handeln med spritdrycker, vin och starköl ska förbehållas organ, i vilket det allmänna äger bestämmande inflytande och enskilt vinstintresse saknas. Motivet är övertygelsen att konkurrens och privat vinstintresse leder till aktiv marknadsföring och aktiv försäljning samt därmed ökad konsumtion. Lagstiftningen på alkoholområdet syftar till att skydda folkhälsan från alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala alkoholkonsumtionen. Närmare bestämt syftar lagstiftningen till att begränsa alkoholens tillgänglighet och att särskilt skydda ungdomar från alkoholens skadeverkningar. Genom bland annat reglerna om detaljhandelsmonopolet kan de angivna syftena uppnås.

Enligt 1 kap. 8 § andra stycket alkohollagen, förstås med försäljning varje tillhandahållande av dryck mot ersättning. Försäljning till konsument benämns i bestämmelsen detaljhandel, eller om den sker för förtäring på stället, servering. Vidare stadgas där att annan försäljning benämns partihandel.

Allmänna bestämmelser för försäljning av alkoholdrycker finns i 3 kap. alkohollagen. I 3 kap. 8 § första stycket alkohollagen stadgas bl.a. att vid detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får varor inte säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Enligt 3 kap. 8 § tredje stycket alkohollagen får alkoholdrycker inte lämnas ut om det finns särskild anledning anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon. Vidare framgår av 3 kap. 9 § första stycket alkohollagen att det är förbjudet att som ombud eller på därmed jämförligt sätt anskaffa alkoholdrycker till den som enligt 8 § inte har rätt att få sådan vara utlämnad till sig. Det är

också förbjudet, enligt samma lagrum, att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker.

Av 5 kap. 1 § andra stycket alkohollagen framgår att detaljhandelsbolaget inte får exportera eller tillverka spritdrycker, vin och starköl samt att bolaget får importera sådana drycker endast för att kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 §, den s.k. privatimporten eller Systembolagets importservice.

Enligt 5 kap. 5 § alkohollagen ska spritdrycker, vin eller starköl som inte hålls i lager på begäran anskaffas.

Rätten till införsel av spritdrycker, vin eller starköl till Sverige regleras i 4 kap. 2 § alkohollagen. Enligt 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen får spritdrycker, vin och starköl föras in till landet endast av den som enligt 1 § första stycket är berättigad att bedriva partihandel med sådana varor samt av detaljhandelsbolaget för att kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 kap. 5 §. Enligt 4 kap. 1 § första stycket alkohollagen får partihandel med spritdrycker, vin eller starköl bedrivas endast av den som har godkänts som upplagshavare eller registrerats som varumottagare för sådana varor enligt 9 eller 12 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Av detta följer att rätten till partihandel endast avser den dryck som omfattas av godkännandet som upplagshavare eller registreringen som varumottagare enligt bestämmelserna i lagen om alkoholskatt.

I 4 kap. 2 § andra stycket alkohollagen anges i vilka fall privat införsel är tillåten. Enligt andra punkten i samma stycke är införsel av alkohol tillåten för resande som fyllt 20 år för eget eller familjens personliga bruk eller som gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk. I 4 kap. 2 § alkohollagen finns ingen bestämmelse om rätt till införsel avseende kommersiella försändelser till enskilda. Enligt 5 kap. 5 § alkohollagen ska emellertid, som framgår av det ovan sagda, Systembolaget på begäran anskaffa spritdrycker, vin eller starköl som inte hålls i lager.

I 10 kap. 10 § alkohollagen stadgas att bestämmelser om ansvar för olovlig införsel och utförsel av alkoholdrycker finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

I det s.k. Rosengren-målet konstaterade EG-domstolen, i domen den 5 juni 2007, att en sådan nationell bestämmelse om förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker som den som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen ska bedömas mot bakgrund av artikel 28 EG-fördraget (EG), dvs. bestämmelsen som stadgar att kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

Enligt domstolen rör det aktuella förbudet inte monopolets utövande av sin särskilda funktion, och den kan följaktligen inte anses avse monopolets existens (se domen p. 20-27). Vidare kom domstolen fram till att det aktuella förbudet utgör en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 28 EG, även om detaljhandelmonopolets innehavare enligt alkohollagen på begäran ska anskaffa och således, i förekommande fall, importera de berörda dryckerna. Enligt domstolen kan det aktuella förbudet inte anses grundat på hänsyn till intresset att skydda människors hälsa och liv enligt artikel 30 EG, eftersom det inte är ändamålsenligt för att uppnå syftet att allmänt begränsa alkoholkonsumtionen, och det inte står i proportion till syftet att skydda ungdomar mot alkoholkonsumtionens skadeverkningar. I domskälen ställde domstolen frågan huruvida målet att skydda ungdomars hälsa kan uppnås på ett minst lika effektivt sätt genom tänkbara åtgärder som inte undergräver principen om fri rörlighet för varor i samma utsträckning och som kan ersätta det aktuella förbudet (domen p. 55). Domstolen redogjorde därefter för ett system med ålderskontroller som genomförs genom en deklaration i vilken de importerade dryckernas adressat, på ett formulär som bifogas varorna i samband med importen, intygar att han fyllt 20 år. Enligt domstolen tydde de uppgifter som framkommit i målet inte i sig på att ett sådant system, förenat med lämpliga straffrättsliga sanktioner vid överträdelser, nödvändigtvis vore mindre effektivt än det system som tillämpas av Systembolaget.

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om en översyn av alkohollagen (S 2007:11) Dir. 2008:133

Beslut vid regeringssammanträde den 23 oktober 2008

Förlängning av utredningstiden

Med stöd av regeringens bemyndigande den 6 september 2007 tillkallade chefen för Socialdepartementet en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av alkohollagen (dir. 2007:127). Uppdraget i den del det avsåg frågan om tillåtande av import av spritdrycker, vin och starköl samt frågan om s.k. indirekt reklam i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen skulle redovisas senast den 30 december 2007. Denna del av uppdraget har redovisats genom att utredningen den 28 december 2007 överlämnade delbetänkandet Några alkoholfrågor med EG-rättslig anknytning (SOU 2007:113). I övrigt skulle uppdraget redovisas senast den 30 december 2008.

Regeringen beslutar att kommitténs uppdrag ska förlängas på så sätt att redovisning ska ske senast den 28 februari 2009.

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiers rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat.
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
19. Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]

Försvarsdepartementet

Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]

Socialdepartementet

En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]

Finansdepartementet

Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]

Jordbruksdepartementet

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion.. [8]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]
Mer järnväg för pengarna. [20]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]
Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]