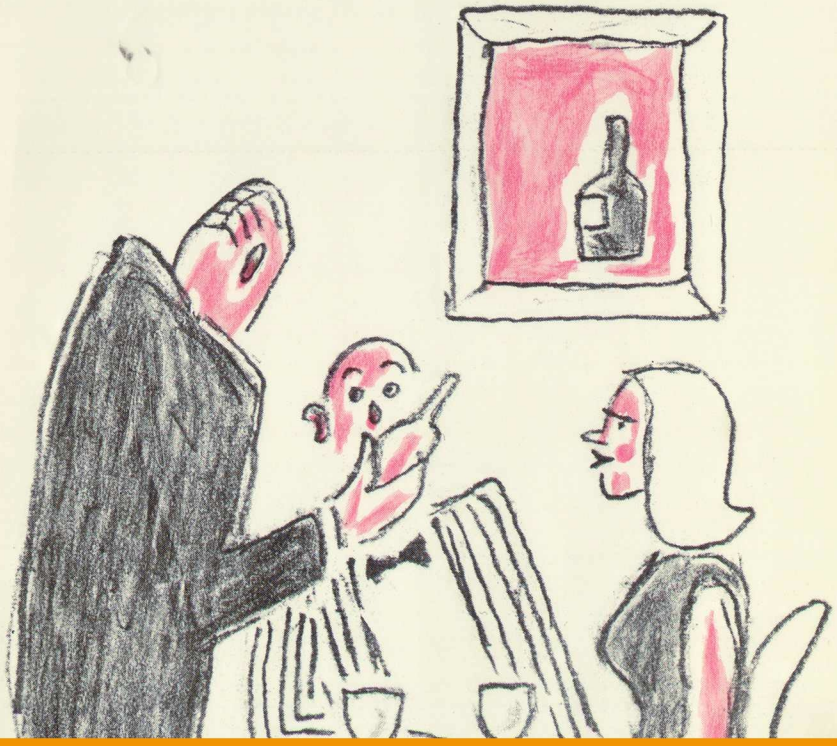
HANDEL MED ALKOHOLDRYCKER

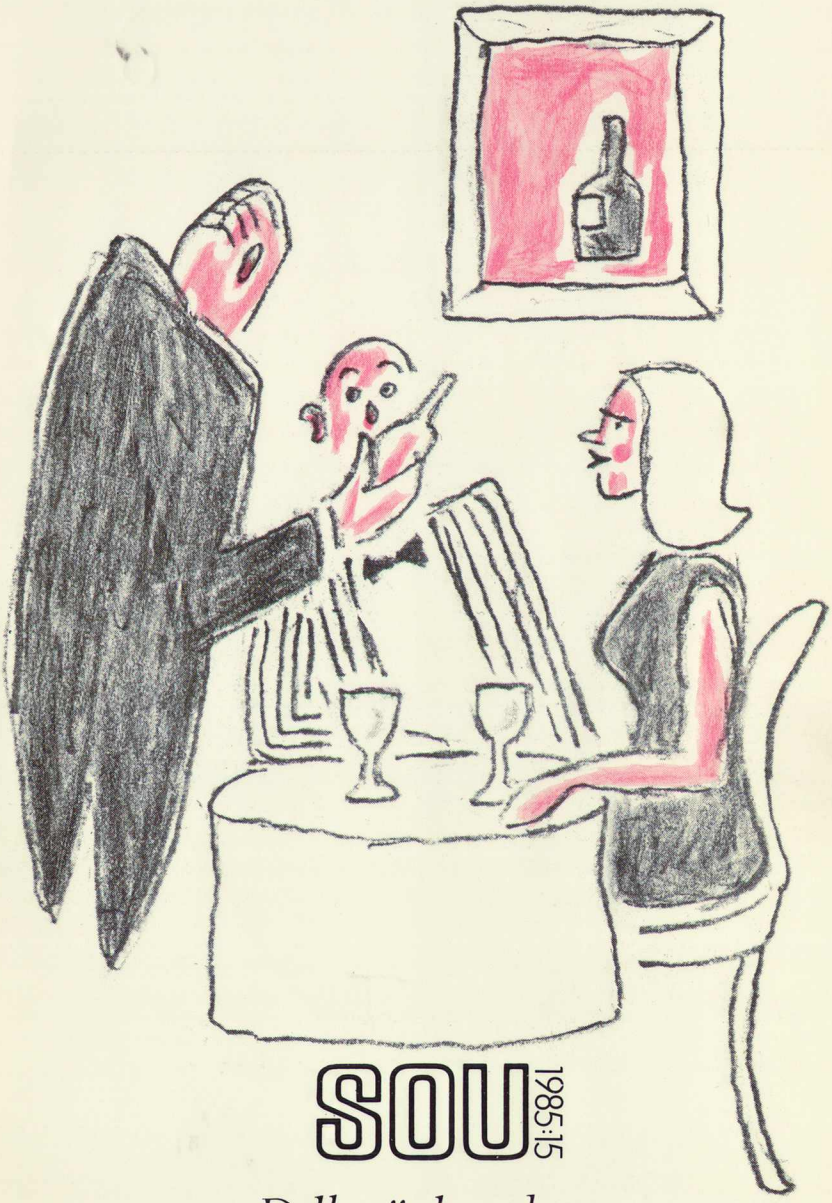


SOU 1985:15

Delbetänkande av Alkoholhandelsutredningen

Stockholm 1985

HANDEL MED ALKOHOLDRYCKER



SOU 1985:15

Delbetänkande av
Alkoholhandelsutredningen
Stockholm 1985

131

Statens offentliga utredningar
1985:15
Socialdepartementet

Handel med alkoholdrycker

Delbetänkande av alkoholhandelsutredningen

Stockholm 1985

Omslag av utredningsmannen
ISBN 91-38-08878-9
ISSN 0375-250X
Minab Gotab Stockholm 1985

Till regeringen

Statsrådet Gertrud Sigurdsen

Genom beslut den 28 juni 1984 bemyndigade regeringen statsrådet Gertrud Sigurdsen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av vissa regler inom alkohollagstiftningen.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades samma dag justitierådet Staffan Magnusson till särskild utredare. Utredningen har antagit namnet alkoholhandeslutredningen.

Till utredningen har knutits en referensgrupp bestående av byrådirektören Karl Flygare, länsstyrelsen i Värmlands län, sektionschefen Karl-Axel Johansson, Svenska kommunförbundet, departementsrådet Jakob Lindberg, socialdepartementet, och avdelningschefen Nils Magnusson, socialstyrelsen.

Till sekreterare åt utredningen förordnades från och med den 1 oktober 1984 revisionssekreteraren Håkan Sandesjö.

Utredningen lämnar i detta delbetänkande förslag till lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker.

Samråd har skett med stämpelskatteutredningen (Dir. B 1977:06).

Stockholm i juni 1985

Staffan Magnusson

/Håkan Sandesjö

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING

Uppdraget

Utredningen skall enligt direktiven se över lagstiftningen på alkoholområdet och därvid söka åstadkomma förenklingar och rationaliseringar i regelsystemet. I detta betänkande redovisas en översyn av lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD).

Gällande ordning

Grunderna för den nuvarande svenska alkoholpolitiken fastställdes av riksdagen år 1977. Det regelsystem som då infördes, bl.a. LHD, syftar huvudsakligen till att begränsa alkoholdryckernas tillgänglighet. Den handel med alkoholdrycker som ligger vid sidan av Vin- & Spritcentralens och Systembolagets försäljning styrs genom tillstånds- och tillsynsregler. Även andra bestämmelser, exempelvis om ålderskrav och försäljningstider, begränsar tillgängligheten.

Utöver vissa bestämmelser som rör det statliga försäljningsmonopolet innehåller LHD huvudsakligen regler om parti- och detaljhandel samt servering av alkoholdrycker. Enligt en av lagens grundläggande bestämmelser skall försäljningen av alkoholdrycker skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras. Den som sysslar med försäljning av alkoholdrycker skall se till att ordning, nykterhet och trevnad råder på försäljningsstället.

Vid detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl, dvs. den försäljning som sker via Systembolaget, gäller en åldersgräns på 20 år. För detaljhandel med öl och för servering av alkoholdrycker är åldersgränsen 18 år. Alkoholdrycker får inte säljas eller lämnas ut till berusade personer eller om det finns anledning misstänka att varan olovligen skall överlämnas till någon annan. Vidare är det förbjudet att som ombud anskaffa alkoholdrycker till den som inte har rätt att få en sådan vara utlämnad till sig.

Enligt LHD krävs det särskilt tillstånd för parti- och detaljhandel med öl (klass II). Vidare är all servering av alkoholdrycker i princip tillståndsbunden. Tillstånd får bara ges åt sådana serveringsrörelser som har ett förhållandevis omfattande och allsidigt utbud av maträtter. Det krävs att matserveringen skall utgöra en betydande del av rörelsen. För servering av öl ställs dock något lägre krav på mathållning.

När tillstånd söks för servering av alkoholdrycker bedöms behovet av den tilltänkta serveringen, sökandens lämplighet och serveringslokalernas tjänlighet för ändamålet. Vad gäller sökandens lämplighet ställs krav inte bara på branscherfarenhet utan också på möjligheterna att ekonomiskt driva verksamheten. Vidare undersöks om sökanden har gjort sig skyldig till ekonomisk brottslighet e.d.

Vid servering av alkoholdrycker skall det alltid finnas en person - tillståndshavaren eller någon annan godkänd person (föreståndare eller ersättare) - som har tillsyn över serveringen. Servering får normalt bedrivas mellan klockan 12 och 01. Vid serveringen skall lagad mat alltid finnas att tillgå.

Tillståndsprövningen ankommer på länsstyrelsen i det län där försäljnings- eller serveringsstället är beläget. Länsstyrelsen har också det övergripande ansvaret på regional nivå för att lagens bestämmelser efterlevs. Skulle missförhållanden uppstå, kan länsstyrelsen ingripa med föreskrifter. Även andra åtgärder kan vidtas, t.ex. varning eller återkallelse av tillståndet.

I de flesta ärenden som rör nyetablering av serveringsrörelse skall länsstyrelsen inhämta yttrande från polismyndigheten och från den kommun där serveringen skall bedrivas. I dessa ärenden får tillstånd inte meddelas, om det har avstyrkts av kommunen. Tillståndet får inte heller omfatta starkare drycker än kommunen har tillstyrkt.

Bedrivs försäljning utan tillstånd eller överträds på annat sätt bestämmelserna i LHD, kan straffrättsliga sanktioner tillgripas.

Utredningens förslag

Enligt utredningen står det klart att serveringen av åtminstone de starkare alkoholdryckerna, dvs. spritdrycker, vin och starköl, även i fortsättningen bör vara underkastad en tillståndsplikt. Det nuvarande regelsystemet bör därför kvarstå i huvudsak. Utredningen har emellertid kommit fram till att vissa förenklingar kan vidtas utan att man därigenom rubbar de grunder för alkoholpolitiken som fastställdes av riksdagen år 1977.

Utredningen anser att länsstyrelserna liksom i dag bör ha hand om tillståndsprövningen enligt LHD. Länsstyrelserna har en väl fungerande organisation och stor vana att handlägga dessa frågor. En överflyttning av tillståndsprövningen till kommunerna, vilket har föreslagits från en del håll, skulle innebära praktiska problem och medföra ökade kostnader totalt sett. Dessutom finns det risk för att en sådan ordning skulle leda till alltför stor oenhetlighet i tillämpningen.

Även om kommunerna inte får rätt att besluta om serveringstillstånd, är det angeläget att kommunerna har ett stort inflytande i dessa frågor, särskilt med tanke på kommunernas allmänna ansvar inom nykterhetsvården. Det är också viktigt att ta till vara kommunernas kännedom om de lokala förhållandena. I många fall torde kommunerna ha en speciell kännedom om sökanden och om sociala förhållanden som kan vara till nytta i tillståndsärendena. Utredningen har emellertid ansett att det kommunala inflytandet inte bör komma till uttryck genom den vetorätt som i dag föreligger i vissa serveringsärenden. Enligt utredningen strider vetorätten mot de allmänna strävandena att få till stånd en större enhetlighet kommunerna emellan, bl.a. när det gäller samhällsservice. Även rättssäkerhetssynpunkter bör beaktas. Vetorätten medför exempelvis att den enskilde sökanden inte har någon möjlighet att få sin sak överprövad i högre instans. Det förhållandet att kommunerna inte behöver motivera ett avstyrkande inger också betänkligheter. Utredningen föreslår därför att den kommunala vetorätten i serveringsärenden avskaffas.

Det har från flera håll riktats kritik mot att länsstyrelserna vid tillståndsprövningen skall beakta behovet av den tilltänkta serveringen. På det sättet kan nya restauranger komma att stängas ute, trots att de kanske bättre än de befintliga tillgodoser både alkohol- och konsumentpolitiska intressen. Det har också pekats på svårigheterna att fastställa efter vilka grunder behovet skall bedömas. Olika bedömningsgrunder tillämpas av kommunerna, vilket leder till olikhet i behandlingen av likartade ärenden. Alkoholpolitiska synpunkter har på åtskilliga håll fått ge vika för näringspolitiska krav på ökad sysselsättning.

Även om det kan uppstå vissa nackdelar från ordnings- och nykterhetssynpunkter, om restauranger med alkoholservering får etableras utan hänsynstagande till behovet, anser utredningen att den anförda kritiken är av sådan styrka att behovsprövningen nu bör slopas. De ordnings- och nykterhetsproblem som kan uppkomma till följd av en omfattande etablering av serveringsställen får mötas med en skärpt tillsynsverksamhet och ett effektivt utnyttjande av sanktionsmöjligheterna enligt lagen.

Kraven på att länsstyrelsen skall pröva sökandens lämplighet och serveringslokalernas tjänlighet bör enligt utredningen stå kvar oförändrade. Det innebär bl.a. att tillstånd liksom i dag kan vägras, om sökanden har gjort sig skyldig till ekonomiska oegentligheter eller om han inte har förutsättningar att sköta den tilltänkta rörelsen.

Det nuvarande kravet på att matserveringen på en restaurang skall utgöra en betydande del av rörelsen har vållat åtskilliga tillämpningsproblem. Många restauranger har svårigheter att uppfylla detta krav, åtminstone om man i enlighet med socialstyrelsens allmänna råd beräknar omsättningen inom skilda verksamheter, exempelvis lunchservering och kvällsverksamhet, var för sig.

Enligt utredningen bör man behålla principen att servering av alkoholdrycker skall förbehållas verksamheter som har restaurang-

karaktär. Utredningen anser emellertid att man bör kunna släppa på kravet att matserveringen skall utgöra en viss andel av rörelsen. I stället bör länsstyrelserna göra en helhetsbedömning, där det avgörande är om verksamheten kan antas medföra nykterhetspolitiska olägenheter eller ej. Är det fråga om en serveringsrörelse som får anses ha restaurangkaraktär, bör det kunna accepteras att det vid vissa tillfällen eller inom vissa lokaler serveras förhållandevis litet mat.

Utredningen anser emellertid inte att man bör luckra upp det nuvarande kravet på att mat skall finnas att tillgå under hela den tid som alkoholservering sker. I princip bör det också vara fråga om lagad mat. Det innebär att ganska stränga krav får ställas på serveringsställets lokaler och köksutrustning m.m. Åtminstone gäller detta om det är fråga om mera permanenta serveringstillstånd. Avser tillståndet servering under en kortare period eller vid ett enstaka tillfälle, bör kraven kunna ställas lägre. För serveringsställen med begränsade resurser bör liksom i dag serveringstillstånden kunna inskränkas till vissa alkoholdrycker.

Vid sidan av prövningen av sökandens personliga lämplighet, serveringsställets tjänlighet och mathållningen skall det vid tillståndsprövningen inte tas någon särskild hänsyn till om den tilltänkta rörelsen vänder sig till en ungdomlig publik. Det får i stället ankomma på de tjänstemän som har hand om tillsynsverksamheten att kontrollera att serveringen till såväl äldre som yngre personer sker med den återhållsamhet som är påkallad. Det är emellertid naturligt att det härvid ägnas särskild uppmärksamhet åt dansrestauranger och andra serveringsställen som i större utsträckning besöks av ungdomar.

Det har i olika sammanhang framförts önskemål om en uppmjukning av de regler som gäller för servering av alkoholdrycker till slutna sällskap. Utredningen har emellertid kommit fram till att ett avskaffande av tillståndstvånget i denna del skulle leda till avsevärda gränsdragningsproblem. Svårigheter uppstår redan när det gäller att i lagtext definiera vad som avses med slutet säll-

skap. Risken för etablering av s.k. svarta festvåningar är också uppenbar. En del av kritiken mot den nuvarande ordningen kan dock tillgodoses, om man, som utredningen föreslår, slopar tillståndstvånget för servering av öl klass II. Sådant öl kommer alltså att kunna serveras fritt såväl till slutna sällskap som i andra sammanhang.

Utredningen föreslår att den särskilda regleringen för alkoholservering på flygplan, båtar och tåg (trafikservering) avskaffas. Detta innebär att trafikservering skall bedömas efter samma grunder som all annan alkoholservering. Utredningen förordar också ett avskaffande av den särskilda reglering som gäller för alkoholservering vid nöjes- och idrottsplatser. Den speciella prövning som kan vara befogad med hänsyn till förhållandena på dessa platser bör i fortsättningen ske inom ramen för den normala tillståndsprövningen. Kravet på att ett serveringsställe skall ha restaurangkaraktär innebär emellertid att det inte heller i fortsättningen blir möjligt att servera alkoholdrycker i samband med teaterföreställningar o.d.

Som tidigare nämnts skall det f.n. vid all alkoholservering finnas föreståndare och ersättare som har tillsyn över serveringen. Det åligger länsstyrelsen att pröva att dessa personer är lämpliga för sin uppgift och att utfärda särskilda godkännanden. Utredningen föreslår att man slopar detta prövningsförfarande, som totalt sett tar avsevärda resurser i anspråk. Ansvaret för att lämpliga personer övervakar alkoholserveringen skall i stället åvila tillståndshavaren. Finns det inte någon person som ansvarar för serveringen eller kan den ansvarige inte anses lämplig, får sanktioner vidtas mot tillståndshavaren.

När det gäller serveringstiderna föreslås inga större ändringar. Intresset av att undvika onödiga restriktioner motiverar dock att alkoholservering tillåts från klockan 11 i stället för klockan 12. Däremot har utredningen inte funnit skäl att förlänga den normala tidpunkten - 01 - för serveringens avslutande. Liksom nu bör länsstyrelsen kunna föreskriva andra tider i det särskilda fallet. Utredningen anser emellertid att enhetlighet i dispensgivningen bör eftersträvas, så att konkurrenssituationen inte

påverkas genom beslut om olika serveringstider för restauranger inom ett och samma område.

Utredningen föreslår vidare att de särskilda bestämmelserna om självservering och servering i drinkbar samt förbudet mot uppmaning till alkoholförtäring upphävs.

Utvecklingen av framför allt ungdomars alkoholvanor visar att öl klass II inte har kommit att ersätta mellanölet som sällskapsdryck. Ölförsäljningen har stadigt minskat sedan slutet av 1970-talet, trots att öl är tillgängligt på en mängd försäljnings- och serveringsställen. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om det är alkoholpolitiskt motiverat att bibehålla samtliga restriktioner för ölhanteringen. Som tidigare nämnts krävs det tillstånd för försäljning och servering av öl i varje särskilt fall. Ett avskaffande av detta tillståndstvång skulle medföra betydande lättnader för tillämpande myndigheter. Tillgängliga resurser skulle kunna användas bättre, om de i högre grad koncentrerades på sådana ärenden som gäller alkoholstarkare drycker.

De fördelar som står att vinna genom en minskad byråkrati och resursinbesparingar motiverar enligt utredningens mening att ölhanteringen får ske under friare former. Utredningen föreslår därför att tillståndsprövningen såväl när det gäller parti- och detaljhandel som servering av öl slopas. Däremot behålls den nuvarande åldersgränsen 18 år liksom de allmänna kraven på att försäljningen av öl skall skötas på ett sådant sätt att skador så långt möjligt förhindras och med beaktande av att ordning, nykterhet och trevnad råder försäljningsstället. Utredningen anser emellertid inte att några särskilda tidsgränser för servering av öl är nödvändiga.

Skulle missförhållanden uppstå i samband med servering eller försäljning av öl föreslår utredningen att den som säljer eller serverar öl skall kunna meddelas varning eller förbjudas att under en viss bestämd tid fortsätta med verksamheten. Vidare bör det kunna meddelas föreskrifter om försäljningens eller serve-

ringens bedrivande. Beslut i dessa frågor skall fattas av länsstyrelsen.

Enligt utredningens mening är det viktigt att tillståndsgivningen på serveringsområdet följs upp med en effektiv tillsyn. Liksom i dag bör länsstyrelserna ha huvudansvaret för tillsynen. Det är angeläget att länsstyrelsernas handläggare i ökad utsträckning kan ägna sig åt sådant arbete. Det är emellertid nödvändigt att kommunala tjänstemän så långt det är möjligt hjälper till med inspektioner o.d. av serveringsställen. Ett sådant engagemang kan ses som en viktig del av den sociala fältverksamheten, inte minst när det gäller strävandena att motverka alkoholmissbruk hos ungdomar. Även polismyndigheter m.fl. kan göra en värdefull insats.

Som tidigare nämnts har länsstyrelserna f.n. möjlighet att ingripa med olika sanktioner, om missförhållanden skulle uppstå i samband med servering av alkoholdrycker. Det förutsätts dock att rättelse i första hand skall sökas på frivillig väg genom överläggningar med eller påpekanden till tillståndshavaren.

Någon egentlig kritik mot sanktionssystemet har inte framförts och utredningen har inte heller funnit anledning att föreslå några grundläggande förändringar. Utredningen anser dock att det kommunala inflytandet i dessa frågor bör förstärkas. Bl.a. föreslås en uttrycklig regel om att socialnämnderna skall kunna begära beslut om sanktioner hos länsstyrelsen. Har någon sådan framställning inte gjorts, skall länsstyrelsen, om det finns skäl till det, inhämta yttrande från socialnämnden innan beslut fattas.

När det i övrigt gäller remissförfarandet anser utredningen att länsstyrelserna i princip alltid bör vara skyldiga att liksom i dag höra berörd kommun och polismyndighet när det är fråga om nyetablering av en serveringsrörelse eller utökade rättigheter. Denna skyldighet att inhämta yttrande föreslås bli utsträckt till ärenden som gäller överförande av serveringstillstånd till ny rörelseinnehavare. Endast i särskilda undantagsfall bör remiss kunna underlåtas.

Utredningen anser att socialstyrelsen även i fortsättningen skall svara för den centrala tillsynen över efterlevnaden av LHD och utfärda allmänna råd m.m. Utredningen föreslår emellertid att socialstyrelsen inte längre skall vara besvärsinstans i frågor som rör tillämpningen av LHD. Denna uppgift bör i stället ligga på kammarrätterna.

Enligt utredningens mening finns det anledning att höja expeditionsavgifterna enligt LHD. Utredningen anser dock att det förslag om ett kostnadsrelaterat avgiftssystem som f.n. övervägs av stämpelskatteutredningen bör avvaktas, innan någon ändring av avgiftsbestämmelserna sker.

Utredningens förslag bedöms inte medföra behov av ökade resurser hos länsstyrelserna. I stället torde flera av förslagen leda till att en del av de resurser som i dag ägnas åt tillståndsprövningen frigörs. Det blir därmed möjligt för länsstyrelserna att lägga ned mer tid på tillsynsverksamheten. Vidare kan de sammanlagda kostnaderna bli mindre, om man genomför de avgiftshöjningar som utredningen har ansett påkallade.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1977:293) om handel med drycker[1]

dels att 21, 30, 31, 33, 41, 51-53, 57 och 61 §§ skall upphöra att gälla,

dels att underrubrikerna närmast före 25 och 30 §§ skall utgå,

dels att 3-5, 13, 18, 23, 24, 32, 34, 36-40, 42-46, 54, 56, 58-60, 63-65, 68-70, 72 och 76 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
3 §	
Det är förbjudet att försälja alkoholdrycker om rätt därtill ej föreligger enligt denna lag.	Försäljning av spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av den som har tillstånd eller medges rätt till försäljning enligt denna lag.

---

[1] Senaste lydelse av
21 § 1980:290
30 § 1984:907

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
4 §	
Utan hinder av bestämmelserna i denna lag får vin, starköl och öl serveras till passagerare på järnvägståg i internationell trafik. Vin får säljas för kyrkligt behov enligt föreskrifter som meddelas av regeringen, eller efter regeringens bestämmande socialstyrelsen.	Utan hinder av denna lag får spritdrycker, vin och starköl serveras till passagerare på järnvägståg i internationell trafik. Vin får säljas för kyrkligt behov enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, socialstyrelsen.
Genom vad som föreskrives i denna lag göres ej inskränkning i den rätt till försäljning som följer av gällande bestämmelser om tullager som har inrättats för förvaring av proviant m.m. samt till försäljning av obeskattade varor i exportbutik.	Denna lag inskränker inte den rätt till försäljning som följer av gällande bestämmelser om tullager som har inrättats för förvaring av proviant m.m. samt till försäljning av obeskattade varor i exportbutik.
5 §	
Om rätt att förfoga över alkoholdrycker som medföres som proviant på fartyg och luftfartyg i internationell trafik gäller särskilda bestämmelser.	Om rätt att förfoga över spritdrycker, vin och starköl som medförs som proviant på fartyg och luftfartyg i internationell trafik gäller särskilda bestämmelser.
13 §	
Försäljning av alkoholfria drycker är, med de inskränk-	Försäljning av öl och alkoholfria drycker är, med de in-

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
ningar som föreskrives i denna lag, tillåten under samma villkor som gäller för drivande av handel i allmänhet.	skränkningar som föreskrivs i denna lag, tillåten under samma villkor som gäller för drivande av handel i allmänhet.
18 §	
Spritdrycker, vin och starköl får införas till landet 1. av den som har rätt till tullfrihet enligt 7 § tullförordningen (1973:979), 2. av handelsresande som medför varan som prov, i och för dennes rörelse, 3. av resande eller av person, som utför arbete på transportmedel, för eget eller familjens bruk eller som gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk enligt bestämmelser som meddelas av regeringen, 4. i form av enstaka gåvoförsändelse till enskild person för dennes eller dennes familjs personliga bruk enligt bestämmelser som meddelas av regeringen, 5. som proviant på fartyg eller luftfartyg enligt särskilda bestämmelser.	Spritdrycker, vin och starköl får införas till landet 1. av den som har rätt till tullfrihet enligt 7 § tullförordningen (1973:979), 2. av handelsresande som medför varan som prov, i och för dennes rörelse, 3. av resande eller av person, som utför arbete på transportmedel, för eget eller familjens bruk eller som gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk enligt bestämmelser som meddelas av regeringen, 4. i form av enstaka gåvoförsändelse till enskild person för dennes eller dennes familjs personliga bruk enligt bestämmelser som meddelas av regeringen, 5. som proviant på fartyg eller luftfartyg enligt särskilda bestämmelser.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Vin och starköl, som medföres som proviant på järnvägståg i internationell trafik, får införas i den utsträckning som kräves för servering av passagerare under tågets färd inom landet.	Spritdrycker, vin och starköl, som medförs som proviant på järnvägståg i internationell trafik, får införas i den utsträckning som krävs för servering av passagerare under tågets färd inom landet.
23 §[1]	
Den som enligt lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m. har tillstånd att tillverka vin får sälja av honom tillverkad vara för export och till partihandelsbolaget.	Den som enligt lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m. har tillstånd att tillverka vin får sälja av honom tillverkad vara för export och till partihandelsbolaget.
Den som har tillstånd att tillverka starköl får sälja sådan vara för export, till partihandelsbolaget, till detaljhandelsbolaget och till annan tillverkare av starköl samt till den som har rätt att servera starköl.	Den som har tillstånd att tillverka starköl får sälja sådan vara för export, till partihandelsbolaget, till detaljhandelsbolaget och till annan tillverkare av starköl samt till den som har rätt att servera starköl.
Överföres tillstånd till servering av alkoholdrycker enligt 36 § andra stycket på annan, får överlåtaren sälja sitt lager av dessa drycker till sin efterträdare.	Överförs serveringstillstånd enligt 36 § andra stycket på någon annan, får överlåtaren sälja sitt lager av spritdrycker, vin eller starköl till sin efterträdare.

[1] Senaste lydelse 1980:290

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
För konkursbo eller dödsbo får utan hinder av bestämmelserna i denna lag spritdrycker, vin och starköl säljas till parti- eller detaljhandelsbolaget samt starköl och öl säljas till tillverkare av sådan dryck enligt de föreskrifter som meddelas av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, socialstyrelsen. Motsvarande gäller även i andra fall om särskilda omständigheter annars visas föreligga.	För konkursbo eller dödsbo får utan hinder av denna lag spritdrycker, vin och starköl säljas till parti- eller detaljhandelsbolaget samt starköl säljas till tillverkare av sådan dryck enligt de föreskrifter som meddelas av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, socialstyrelsen. Motsvarande gäller i andra fall om särskilda omständigheter annars visas föreligga.
24 §	
Vid partihandel med alkoholdrycker är säljaren skyldig att förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja varan.	Vid partihandel med alkoholdrycker är säljaren skyldig att förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja varan.
Vid varje lager för partihandel med starköl eller öl skall, om innehavaren ej är enskild person som själv förestår verksamheten, utses en för uppgiften lämplig person, som har tillsyn över försäljningen (föreståndare).	Vid varje partihandelsställe med försäljning av starköl eller öl skall, om innehavaren inte är enskild person som själv förestår verksamheten, finnas en eller flera för uppgiften lämpliga personer, som har tillsyn över försäljningen (föreståndare).

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Vid partihandel med alkoholdrycker få endast anlitas anställd personal. Såld vara får dock sändas genom annan till återförsäljare.	Vid partihandel med alkoholdrycker få endast anlitas anställd personal. Såld vara får dock sändas genom annan till återförsäljare.
32 §	
För varje detaljhandelsställe skall, om tillståndshavaren ej är enskild person som själv förestår verksamheten, utses en för uppgiften lämplig person som utövar tillsyn över försäljningen (föreståndare). För föreståndare skall utses ersättare som är lämplig för uppgiften.	Vid varje detaljhandelsställe med försäljning av öl skall, om innehavaren inte är enskild person som själv förestår verksamheten, finnas en eller flera för uppgiften lämpliga personer, som har tillsyn över försäljningen (föreståndare).
Vid detaljhandel med öl får endast anlitas anställd personal. Såld vara får dock sändas genom annan till köpare.	Vid detaljhandel med öl får endast anlitas anställd personal. Såld vara får dock sändas genom annan till köpare.
34 §	
Servering av alkoholdrycker får ske endast om tillstånd har meddelats. Utan tillstånd får dock alkoholdrycker serveras i militär mäss ombord på örlogsfartyg.	Servering av spritdrycker, vin eller starköl får ske endast om tillstånd har meddelats (serveringstillstånd).

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
36 §	
Tillstånd till servering av alkoholdrycker hänför sig till viss lokal eller annat avgränsat utrymme.	Serveringstillstånd hänför sig till viss lokal eller annat angränsat utrymme.
Överlåter tillståndshavare rörelsen, kan tillståndsmyndigheten medgiva att tillståndet överföres på förvärvaren.	Överlåter tillståndshavare rörelsen, kan tillståndsmyndigheten medge att tillståndet överförs på förvärvaren.
37 §	
Tillstånd kan avse servering av alkoholdrycker 1. till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod, 2. i förening, klubb eller annat slutet sällskap året runt eller årligen under viss tidsperiod, 3. vid enstaka tillfälle eller under enstaka tidsperiod.	Serveringstillstånd kan avse servering 1. till allmänheten året runt eller årligen under en viss tidsperiod, 2. i förening, klubb eller annat slutet sällskap året runt eller årligen under en viss tidsperiod, 3. vid enstaka tillfälle eller under en enstaka tidsperiod.
Tillstånd enligt första stycket 1-2 gäller tills vidare. Tillståndsmyndigheten får dock om särskilda skäl föreligger begränsa tillståndets giltighet till viss tid.	Tillstånd enligt första stycket 1 eller 2 gäller tills vidare. Tillståndsmyndigheten får dock, om särskilda skäl föreligger, begränsa tillståndets giltighet till viss tid.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
38 §	
Tillstånd till servering kan gälla alla slag av alkoholdrycker eller begränsas till att avse någon eller några av dessa drycker.	Serveringstillstånd kan gälla såväl spritdrycker som vin och starköl eller begränsas till en eller två av dessa drycker.
Tillstånd till servering på luftfartyg, fartyg eller järnvägståg i inrikes trafik (trafikservering) får avse vin, starköl eller öl eller, om särskilda skäl föreligger, alla slag av alkoholdrycker.	
39 §	
Tillstånd till servering av alkoholdrycker på nöjes- eller idrottsplats får meddelas endast om särskilda skäl föreligger.	Serveringstillstånd får endast meddelas serveringsställe som kan tillhandahålla lagad mat.
Första stycket gäller ej tillstånd till servering i slutet sällskap enligt 37 § första stycket 3.	
40 §	
Vid tillståndsprövningen skall särskilt beaktas behovet av serveringen, sökandens lämplighet och serveringsställets tjänlighet för ändamålet.	Vid tillståndsprövningen skall särskilt beaktas sökandens lämplighet och serveringsställets tjänlighet för ändamålet.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
42 §	
Ombyggnad av serveringsställe som medför väsentlig ändring av serveringslokalerna eller som innebär inrättade av drinkbar kräver särskilt medgivande av tillståndsmyndigheten. Drinkbar skall vara en mindre väsentlig del av restaurangen, inrättad i nära anslutning till matsal.	Ombyggnad av serveringsställe som medför väsentlig ändring av serveringslokalerna kräver särskilt medgivande av tillståndsmyndigheten.
43 §	
Tillståndsmyndigheten får i tillstånd till servering av alkoholdrycker meddela de föreskrifter som behövs.	Tillståndsmyndigheten får i serveringstillståndet meddela de föreskrifter som behövs.
44 §	
För serveringsställe, där servering kräver tillstånd enligt denna lag, skall finnas föreståndare med uppgift att öva tillsyn över serveringen. För föreståndare skall finnas erforderligt antal ersättare.	Vid serveringsställe för alkoholdrycker skall finnas en eller flera personer, som har tillsyn över serveringen (föreståndare). Dessa skall med hänsyn till sina egenskaper och övriga omständigheter vara lämpliga för uppgiften.
Föreståndare och ersättare skall med hänsyn till sina	

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
egenskaper och övriga omständigheter vara lämpliga för uppgiften.	
Föreståndare för serveringsställe där spritdrycker, vin eller starköl får serveras och ersättare för denne skall vara godkända av tillståndsmyndigheten.	
45 §	
Alkoholdrycker får ej serveras om föreståndare eller ersättare ej är närvarande på serveringsstället.	Alkoholdrycker får inte serveras, om inte någon föreståndare är närvarande på serveringsstället.
Vid bedrivande av serveringsrörelse för alkoholdrycker får endast anlitas personal som är anställd av tillståndshavaren.	Vid bedrivande av serveringsrörelse för alkoholdrycker får endast anlitas personal som är anställd av innehavaren.
46 §[1]	
Servering av öl får påbörjas tidigast klockan 07.00 och servering av andra alkoholdrycker tidigast klockan 12.00. Servering av alkoholdrycker skall avslutas senast klockan 01.00. Tillståndsmyn-	Servering av spritdrycker, vin och starköl får påbörjas tidigast klockan 11.00 och skall avslutas senast klockan 01.00. Tillståndsmyndigheten får dock förordna om andra tider för serveringens bedrivande.

1 Senaste lydelse 1984:907

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
digheten får dock förordna om andra tider för serveringens bedrivande.	
Första stycket gäller ej vid trafikservering.	Första stycket gäller inte vid servering på luftfartyg, fartyg eller järnvägståg i inrikes trafik (trafikservering).
54 §	
Från serveringsställe får ej någon medföra eller tillåtas medföra serverad eller på annat sätt där utlämnad alkoholdryck.	Från serveringsställe får inte någon medföra eller tillåtas medföra serverad alkoholdryck.
56 §	
På serveringsställe, för vilket tillstånd till servering av alkoholdrycker gäller, får ej någon dricka eller tillåtas dricka andra alkoholdrycker än som har serverats i enlighet med tillståndet.	På serveringsställe, för vilket serveringstillstånd gäller, får inte någon dricka eller tillåtas dricka spritdrycker, vin eller starköl i annan utsträckning än vad som har serverats i enlighet med tillståndet.
Ej heller får någon dricka eller tillåtas dricka alkoholdrycker på serveringsställe där alkoholdrycker ej får serveras eller i lokal, som yrkesmässigt upplåtes för anordnande av sammankomster i	Ej heller får någon dricka eller tillåtas dricka spritdrycker, vin eller starköl på serveringsställe där sådana drycker inte får serveras eller i lokal, som yrkesmässigt upplåts för anordnande

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
slutna sällskap vid vilka mat och dryck tillhandahålles av innehavaren eller genom dennes försorg och där servering av alkoholdrycker ej är tillåten.	av sammankomster i slutna sällskap vid vilka mat och dryck tillhandahålls av innehavaren eller genom dennes försorg och där servering av spritdrycker, vin och starköl ej är tillåten.
Alkoholdryck som ej får serveras i lokal som avses i denna paragraf får ej heller förvaras i sådan lokal eller därtill hörande utrymmen annat än om det är uppenbart att drycken ej är avsedd att drickas på stället.	Spritdrycker, vin eller starköl som inte får serveras i lokal som avses i denna paragraf får ej heller förvaras i sådan lokal eller därtill hörande utrymmen annat än om det är uppenbart att drycken inte är avsedd att drickas på stället.
58 §[1]	
Tillstånd till annan servering av alkoholdrycker än trafikservering meddelas av länsstyrelsen i det län där serveringsstället är beläget.	Serveringstillstånd meddelas av länsstyrelsen i det län där serveringsstället är beläget. Avser tillståndet trafikservering meddelas det dock av länsstyrelsen i det län där det företag som vill bedriva serveringen har sitt säte. Har företaget inte säte inom landet, meddelas tillstånd av länsstyrelsen i Stockholms län.

[1] Senaste lydelse 1980:290

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Tillstånd till trafikservering meddelas av länsstyrelsen i det län, där det företag som vill bedriva serveringen har sitt säte. Har företaget ej säte inom landet, meddelas tillstånd av länsstyrelsen i Stockholms län.	
59 §	
Ansökan om tillstånd enligt 57 och 58 §§ göres skriftligen hos tillståndsmyndigheten.	Ansökan om tillstånd enligt 58 § görs skriftligen hos tillståndsmyndigheten.
60 §[1]	
I ärende om tillstånd till servering av alkoholdrycker enligt 37 § första stycket 1 och 2 skall tillståndmyndigheten alltid inhämta yttranden från polismyndighet och kommunfullmäktige i den kommun där serveringen skall bedrivas.	I ärende om serveringstillstånd enligt 37 § första stycket 1 eller 2 eller om överförande av tillstånd enligt 36 § andra stycket skall tillståndsmyndigheten, om det inte finns särskilda skäl som föranleder annat, inhämta yttranden från polismyndighet och kommunfullmäktige i den kommun där serveringen skall bedrivas. Vad som nu har sagts gäller inte vid trafikservering.
I ärende om tillstånd till servering av alkoholdrycker	I ärende om serveringstillstånd inom eller invid mili-

[1] Senaste lydelse 1984:907

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
inom ett invid militärt område skall tillståndsmyndigheten, utöver vad som sägs i första stycket, inhämta yttrande från vederbörande militära chef.	tärt område skall tillståndsmyndigheten, utöver vad som sägs i första stycket, inhämta yttrande från vederbörande militära chef.
Kommunfullmäktige får uppdraga åt kommunalt organ eller åt en eller flera särskilt utsedda personer att i fullmäktiges ställe avgiva yttrande.	Kommunfullmäktige får uppdra åt kommunalt organ eller åt en eller flera särskilt utsedda personer att i fullmäktiges ställe avge yttrande.
Yttrande skall vara tillståndsmyndigheten tillhanda inom tre månader från det yttrandet begärdes, om inte tillståndsmyndigheten i det särskilda fallet bestämmer något annat. Kan yttrande inte lämnas inom angiven tid, skall en skriftlig förklaring om orsaken lämnas inom samma tid.	Yttrande skall vara tillståndsmyndigheten tillhanda inom tre månader från det yttrandet begärdes, om inte tillståndsmyndigheten i det särskilda fallet bestämmer något annat. Kan yttrande inte lämnas inom angiven tid, skall en skriftlig förklaring om orsaken lämnas inom samma tid.
63 §	
Har den som fått tillstånd till detaljhandel med öl eller till servering av alkoholdrycker avlidit, försatts i konkurs eller förklarats omyndig och vill dödsboet, konkursboet eller förmyndaren fortsätta rörelsen, skall anmälan göras till tillståndsmyndigheten med uppgift om	Har den som fått serveringstillstånd avlidit, försatts konkurs eller förklarats omyndig och vill dödsboet, konkursboet eller förmyndaren fortsätta rörelsen, skall anmälan göras till tillståndsmyndigheten. Anmälan skall ha inkommit senast två månader efter dödsfallet respektive

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
föreståndare. Anmälan skall ha inkommit senast två månader efter dödsfallet respektive första borgenärssammanträdet eller omyndighetsförklaringen. Har anmälan ej inkommit inom föreskriven tid, upphör tillståndet att gälla den dag anmälningstiden utgick.	första borgenärssammanträdet eller omyndighetsförklaringen. Har anmälan inte inkommit inom föreskriven tid, upphör tillståndet att gälla den dag anmälningstiden utgick.
64 §[1]	
Föranleder sådan försäljning av alkoholdrycker som äger rum med tillstånd enligt denna lag olägenheter i fråga om ordning, nykterhet och trevnad eller iakttages ej bestämmelserna i denna lag eller med stöd därav meddelade föreskrifter, skall tillståndsmyndigheten återkalla tillståndet eller begränsa det till att avse viss eller vissa drycker. Finns anledning antaga att tillfredsställande förhållanden kan åstadkommas utan att så ingripande åtgärd vidtages, får tillståndshavaren i stället meddelas varning eller särskilda föreskrifter.	Föranleder servering av spritdrycker, vin eller starköl olägenheter i fråga om ordning, nykterhet eller trevnad eller iakttas inte bestämmelserna i denna lag eller med stöd därav meddelade föreskrifter, skall tillståndsmyndigheten återkalla tillståndet eller begränsa det till att avse viss eller vissa drycker. Finns anledning anta att tillfredsställande förhållanden kan åstadkommas utan att en så ingripande åtgärd vidtas, får tillståndshavaren i stället meddelas varning eller särskilda föreskrifter.

[1] Senaste lydelse 1982:289

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Första stycket tillämpas även i fall då tillståndshavaren inte längre kan anses lämplig att bedriva försäljning av alkoholdrycker eller annars de förutsättningar som gäller för meddelande av tillstånd ej längre föreligger.	Första stycket tillämpas även i fall då tillståndshavaren inte längre kan anses lämplig att bedriva serveringen eller annars de förutsättningar som gäller för meddelande av tillstånd inte längre föreligger.
I ärende enligt första eller andra stycket kan godkännande av föreståndare eller ersättare för föreståndare återkallas.	Frågor om åtgärd enligt denna paragraf tas upp på begäran av socialnämnden i den kommun där serveringen bedrivs. Tillståndsmyndigheten får också självmant ta upp sådana frågor. Innan beslut fattas skall yttrande i sådant fall inhämtas från socialnämnden, om skäl föreligger. Nämnden får uppdra åt en eller flera särskilt utsedda personer att avge yttrande i nämndens ställe.
65 §	
Föranleder försäljning av alkoholfria drycker olägenheter i fråga om ordning, nykterhet och trevnad skall den som bedriver försäljningen meddelas varning eller förbjudas att fortsätta verksamheten. I sådant ärende kan även meddelas föreskrifter om försäljningens bedrivande.	Föranleder försäljning av öl eller alkoholfria drycker olägenheter i fråga om ordning, nykterhet eller trevnad eller iakttas inte bestämmelserna i denna lag eller med stöd därav meddelade föreskrifter, skall den som bedriver försäljningen meddelas varning eller förbjudas att

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	fortsätta verksamheten. I sådant ärende kan även meddelas föreskrifter om försäljningens bedrivande.
	Förbud som avses i första stycket kan hänföras till viss lokal eller annat avgränsat utrymme.
Ärende som avses i första stycket prövas av länsstyrelsen i det län där försäljningsstället är beläget. Saknas fast försäljningsställe äger 58 § andra stycket motsvarande tillämpning.	Ärende som avses i första stycket prövas av länsstyrelsen i det län där försäljningsstället är beläget. Saknas fast försäljningsställe, tillämpas 58 § andra och tredje meningarna.
	Förbud enligt denna paragraf skall meddelas för viss tid, dock längst fem år.
68 §	
Talan mot länsstyrelsens beslut enligt denna lag föres hos socialstyrelsen genom besvär. Mot socialstyrelsens beslut får talan ej föras.	Länsstyrelsens beslut enligt denna lag överklagas genom besvär i kammarrätten.
69 §[1]	
Socialstyrelsen utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna lag.	Socialstyrelsen utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna lag.

[1] Senaste lydelse 1982:289

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Länsstyrelser, socialnämnder och polismyndigheter skall övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i lagen.	Länsstyrelser, socialnämnder och polismyndigheter skall övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i lagen.
Polismyndigheter och socialnämnder skall underrätta länsstyrelsen om förhållanden som är av betydelse för länsstyrelsens tillsyn.	Polismyndigheter och socialnämnder skall underrätta länsstyrelsen om förhållanden som är av betydelse för länsstyrelsens tillsyn.
Kronofogdemyndigheter skall underrätta länsstyrelsen när den som har tillstånd att servera alkoholdrycker brister i sina åligganden att erlägga skatter eller socialavgifter. På begäran av länsstyrelsen skall skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter lämna uppgifter som länsstyrelsen behöver för tillståndsprövning eller tillsyn enligt denna lag.	Kronofogdemyndigheter skall underrätta länsstyrelsen när den som har serveringstillstånd brister i sina åligganden att erlägga skatter eller socialavgifter. På begäran av länsstyrelsen skall skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter lämna uppgifter som länsstyrelsen behöver för tillståndsprövning eller tillsyn enligt denna lag.
70 §[1]	
Bokföring i rörelse som avser försäljning av alkoholdrycker skall vara så utformad att kontroll av verksamheten är möjlig. Den som driver rörelsen är skyldig att på anfordran av tillståndsmyndigheten	Bokföring i rörelse som avser servering av spritdrycker, vin eller starköl skall vara så utformad att kontroll av verksamheten är möjlig. Den som driver rörelsen är skyldig att på anfordran av tillståndsmyn-

1 Senaste lydelse 1982:289

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
förete bokföringen i rörelsen. Han är dessutom skyldig att lämna statistiska uppgifter i enlighet med de föreskrifter regeringen eller, efter regeringens bestämmande, socialstyrelsen meddelar.	digheten förete bokföringen i rörelsen. Han är dessutom skyldig att lämna statistiska uppgifter i enlighet med de föreskrifter regeringen eller, efter regeringens bestämmande, socialstyrelsen meddelar.
72 §[1]	
Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet	Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet
1. säljer alkoholdrycker utan tillstånd eller, om tillstånd ej behövs, utan rätt enligt denna lag,	1. säljer spritdrycker, vin eller starköl utan tillstånd eller, om tillstånd inte behövs, utan rätt enligt denna lag,
2. serverar spritdrycker, vin eller starköl som har anskaffats på annat sätt än som sägs i 49 §, döms för **olovlig försäljning av alkoholdrycker** till böter eller fängelse i högst två år.	2. serverar spritdrycker, vin eller starköl som har anskaffats på annat sätt än som sägs i 49 §, döms för **olovlig försäljning av alkoholdrycker** till böter eller fängelse i högst två år.
Är brottet grovt, döms till fängelse i högst fyra år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om försäljningen har utgjort led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning.	Är brottet grovt, döms till fängelse i högst fyra år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om försäljningen har utgjort led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning.

[1] Senaste lydelse 1981:398

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
76 §[1]	
Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller utlämnar alkoholdrycker i strid mot 11 § till någon som kan antas inte ha uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, eller vid partihandel underlåter att på sätt föreskrivs i 24 § första stycket förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja varan, döms för **olovlig dryckeshantering** till böter eller fängelse i högst sex månader.	Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller utlämnar alkoholdrycker i strid mot 11 § till någon som kan antas inte ha uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, eller vid partihandel underlåter att på sätt föreskrivs i 24 § första stycket förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja varan, döms för **olovlig dryckeshantering** till böter eller fängelse i högst sex månader.
För olovlig dryckeshantering dömes också den som försäljer alkoholfria drycker i strid mot förbud som meddelats enligt 65 §, förvarar drycker i strid mot 55 § eller tillåter alkoholförtäring eller förvaring av alkoholdrycker i strid mot 56 §.	För olovlig dryckeshantering döms också den som säljer öl eller alkoholfria drycker i strid mot förbud som meddelats enligt 65 §, förvarar drycker i strid mot 55 § eller tillåter förtäring eller förvaring av spritdrycker, vin eller starköl i strid mot 56 §.

---

[1] Senaste lydelse 1981:398

1. Denna lag träder i kraft den

2. I fråga om besvär som anförts enligt denna lag före ikraftträdandet gäller fortfarande äldre bestämmelser.

DEL I KARTLÄGGNING

1 INLEDNING

1.1 Uppdraget

Utredningen skall enligt direktiven (se bilaga 1) se över vissa regler i lagstiftningen på alkoholområdet och därvid söka åstadkomma förenklingar och rationaliseringar i regelsystemet. Översynsarbetet skall främst beröra frågor om servering och annan handel med alkoholdrycker. Lagen (1977:306) om dryckesskatt skall inte omfattas av översynen.

Till utredningen har överlämnats vissa regeringsärenden i alkoholfrågor.

Efter samråd med socialdepartementet begränsar sig utredningen i detta betänkande till att behandla frågor som gäller servering och annan handel med alkoholdrycker. Frågor som gäller tillverkning av alkoholdrycker och handel med teknisk sprit m.m. kommer att tas upp i ett senare betänkande.

1.2 Arbetets bedrivande

Som tidigare nämnts har till utredningen varit knuten en referensgrupp bestående av byrådirektören Karl Flygare, länsstyrelsen i Värmlands län, sektionschefen Karl-Axel Johansson, Svenska kommunförbundet, departementsrådet Jakob Lindberg, socialdepartementet, och avdelningschefen Nils Magnusson, socialstyrelsen. Utredningsarbetet har bedrivits under fortlöpande diskussioner med referensgruppen.

Som ett led i kartläggningen av bestämmelserna om hanteringen av alkoholdrycker har utredningen besökt länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Kopparbergs och Jämtlands län. Utredningen har också genomfört en enkätundersökning hos samtliga länsstyrelser. Enkäten har tagit upp frågor som rör parti- och detaljhandel med öl samt servering av alkohol-

drycker. Diskussioner har vidare ägt rum med länsstyrelsernas handläggare av alkoholfrågor i samband med en av socialstyrelsen anordnad handläggarkonferens.

Utredningen har haft ett flertal överläggningar med socialstyrelsen, särskilt dess alkohol- och narkotikabyrå. Vidare har synpunkter inhämtats från företrädare för kommunerna, dels vid besök i några av de större kommunerna, dels vid ett möte med en handläggargrupp inom Svenska kommunförbundets storstadsdelegation.

Ytterligare överläggningar har ägt rum med företrädare för nykterhetsrörelsen, Hotell- och restauranganställdas förbund (HRF), Sveriges hotell- och restaurangförbund (SHR), Svenska Bryggareföreningen, Statens järnvägar, AB Trafikrestauranger, Systembolaget AB, marinstaben samt polismyndigheten i Stockholm.

Utredningen har också gjort ett studiebesök i Finland, där samtal har ägt rum med företrädare för social- och hälsovårdsministeriet och OY Alko AB.

För att belysa restaurangbranschens utveckling inom det svenska samhället har utredningen anlitat professorn Kettil Bruun och alkoholforskaren Ilpo Koskikallio. Deras rapport bifogas betänkandet som bilaga 2.

2 GÄLLANDE ORDNING

2.1 Kort historik

Alkoholdrycker har alltsedan tidig medeltid varit föremål för fiskala regleringar i Sverige. Först i och med 1855 års brännvinsreform inleddes en medveten alkoholpolitik i syfte att komma till rätta med "brännvinseländet". Den nya lagstiftningen riktade sig framför allt mot husbehovsbränningen genom regler om tillverkningskontroll och tillverkningsavgifter. Brännvinshandeln skildes från annan handel och blev tillståndsbunden. Samtidigt uppdelades detaljhandeln i utminutering och utskänkning. Kommunal vetorätt infördes beträffande flertalet detaljhandelsrättigheter. Särskilda "systembolag" inrättades för utskänkningen. Viktigast blev Göteborgssystemet, som övertog stadens brännvinsutskänkning "utan hänsyn till egen vinst" och för den "arbetande klassens fördelar i moraliskt och ekonomiskt avseende". Under 1800-talets senare del skärptes lagstiftningen successivt. Husbehovsbränningen förbjöds helt. Handeln med vin och öl men även alkoholfria drycker reglerades liksom tillverkningen av maltdrycker.

Under början av 1900-talet växte sig nykterhetsrörelsen allt starkare. Nykterhetsvännerna arbetade för alkoholförbud. Under storstrejken år 1909 gällde en tid totalt rusdrycksförbud och de positiva verkningarna därav antas ha påverkat den allmänna inställningen till alkohol. Vid en av nykterhetsorganisationerna anordnad namninsamling vintern 1909-10 antecknade sig nämligen nära två miljoner personer, eller 56 procent av befolkningen över 18 år, på listor med oppinionsyttring för förbud. Den 27 augusti 1922 hölls en konsultativ förbudsomröstning. Då röstade 51 procent mot förbud. Därmed ansågs frågan om allmänt rusdrycksförbud ha fallit.

Under perioden 1919 - 1955 dominerades svensk alkoholpolitik av det s.k. Brattsystemet. Syftet med detta var bl.a. att så långt möjligt eliminera privata ekonomiska intressen inom alkoholhanteringen och att genom motbokssystem åstadkomma en individuell kontroll av utminuteringen. Man byggde på anordningen med system-

bolag. Dessa gjordes nu obligatoriska och täckte med sina distrikt hela landet. Systembolagen hade hand om all handel med rusdrycker. På spritrestaurangerna genomfördes detaljerade centiliterrestriktioner och bestämmelser om måltidstvång. Även vinet blev föremål för vissa restriktioner. För starköl gällde försäljningsförbud. Ölförsäljningen underkastades krångliga restriktioner, bl.a. med rekvisitions- och kvittenstvång vid rörlig försäljning på landsbygden.

Under motbokssystemets sista årtionde förändrades restriktionerna något till följd av debatten kring och kritiken mot systemet. Motbokstilldelningarna blev alltmer uttryck för en kollektiv ransonering medan den individuella prövningen sköts i bakgrunden. Den år 1944 tillsatta nykterhetskommittén ansåg att motbokssystemet inte längre var någon verksam konsumtionsdämpande faktor utan snarare suggererade till ökad förbrukning. Kommittén föreslog därför att motbokssystemet skulle avskaffas.

Den reform (prop. 1954:151) som trädde i kraft den 1 oktober 1955 innebar att dittills gällande restriktioner i form av inköpsregistrering, legitimationstvång m.m. togs bort. Inköpsåldern sattes lika med myndighetsåldern, som då var 21 år. Systembolagen slogs ihop till ett enda landsomfattande bolag. Starkölsförbudet hävdes. Ölförsäljningen liberaliserades och förenklades. Syftet med reformen var att ge större frihet under ökat ansvar. I detta låg samtidigt en strävan att ta bort den lockelse som restriktionerna i sig antogs medföra.

Förhoppningen att 1954 års reform skulle leda till minskad alkoholkonsumtion infriades inte. Försäljningen av spritdrycker ökade kraftigt. Som motåtgärder företogs bl.a. skattehöjningar och vidare infördes regler om avstängning och legitimationskontroll vid inköp av rusdrycker.

I oktober 1965 tillkallades sakkunniga med uppdrag att se över alkohol- och nykterhetspolitiken. De sakkunniga, som antog namnet alkoholpolitiska utredningen (APU), kom att arbeta i närmare tio år.

Högsta alkoholhalten hos öl som fick försäljas på den allmänna marknaden hade alltsedan andra världskriget varit 2,8 viktprocent. Den 1 oktober 1965 infördes emellertid mellanölet. Därmed introducerades i allmänna handeln ett öl med högst 3,6 viktprocent. Syftet var att skapa ett alternativ till starkare alkoholdrycker. Sedan APU tagit upp mellanölsfrågan till särbehandling (SOU 1971:66) infördes år 1972 en åldersgräns för inköp av mellanöl på 18 år, eller samma åldersgräns som redan gällde i fråga om utskänkning av rusdrycker. Vidare gjordes insatser för att öka informationen om alkoholens skadeverkningar m.m. Efter motioner till riksdagen vid 1975/76 års riksmöte fattade riksdagen beslut som innebar att mellanölet avskaffades från den 1 juli 1977.

Den alkoholpolitiska debatten intensifierades under slutet av 1960-talet, bl.a. till följd av de tilltagande problemen med mellanölsförsäljningen. APU avlämnade i december 1974 sitt slutbetänkande (SOU 1974:90-93), som innehöll omfattande och detaljerade förslag om den närmare utformningen av alkoholpolitiken. Betänkandet utsattes emellertid för en omfattande kritik från remissinstanserna. En särskild beredningsgrupp inom regeringskansliet (S 1976:02) tillsattes med uppdrag att göra en samlad bedömning av de alkoholpolitiska frågorna. Dess rapport (Ds S 1977:1) utgjorde grunden för det av riksdagen år 1977 fattade beslutet om ett samlat alkoholpolitiskt program (prop. 1976/77:108, SkU 40, rskr 231). Genom beslutet fastställdes de nuvarande grunderna för den svenska alkoholpolitiken.

2.2 Det alkoholpolitiska regelsystemet

Målet för de alkoholpolitiska insatserna är att minska den totala alkoholkonsumtionen och därigenom minimera alkoholens skadliga verkningar. Samhällets åtgärder för att åstadkomma detta består i första hand av ett omfattande opinionsbildande arbete och av en rad bestämmelser som reglerar alkoholhanteringen.

Det alkoholpolitiska regelsystemet syftar huvudsakligen till att begränsa alkoholdryckernas tillgänglighet. Ett av de viktigaste styrinstrumenten är priset på alkoholdrycker. Genom höga skatter

hålls priserna på en hög nivå. Ett annat viktigt styrinstrument är att en stor del av alkoholhanteringen, framför allt avseende de starkare alkoholdryckerna, handhas av monopolbolag. Parti- och detaljhandel med öl samt servering av alkoholdrycker styrs från samhällets sida genom tillstånds- och tillsynsregler. Riktlinjer har också dragits upp för etablering av systembutiker. Vidare begränsas tillgängligheten av bestämmelser om bl.a. åldersgränser vid försäljning samt av öppethållande- och serveringstider.

Bestämmelserna om alkoholhanteringen är i huvudsak samlade i

lagen (1977:292) om tillverkning av drycker m.m.,

lagen (1977:293) om handel med drycker,

lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat samt

lagen (1977:306) om dryckesskatt.

Tillämpningsföreskrifter till lagen om handel med drycker återfinns i förordningen (1977:305) om handel med drycker. Vidare har socialstyrelsen, som är central tillsynsmyndighet, i anslutning till regelsystemet utfärdat vissa föreskrifter och allmänna råd.

2.2.1 Lagen om tillverkning av drycker (LTD)

I lagen definieras som sprit en vara innehållande mer än 1,8 viktprocent etylalkohol. Vin eller maltdryck anses dock ej som sprit (1 §). Spritdryck är sådan sprit som är avsedd att förtäras (2 §). Med vin avses dryck som är framställd genom jäsning av bl.a. fruktsaft och som innehåller mer än 1,8 viktprocent men högst 22 volymprocent etylalkohol. Vin kallas lättvin om det har en alkoholhalt av högst 15 volymprocent och starkvin om alkoholhalten överstiger 15 men inte 22 volymprocent (3 §).

Med maltdryck förstås jäst, odestillerad dryck som är framställd huvudsakligen av torkat eller rostat malt (4 §). Maltdryckerna delas upp i lättöl, öl och starköl. Alkoholhalten i lättöl får inte överstiga 1,8 och i öl inte 2,8 viktprocent. Starköl innehåller mer än 2,8 viktprocent (normalt ca 4,5) alkohol.

Med alkoholfri dryck förstås en dryck som antingen är fri från alkohol eller innehåller högst 1,8 viktprocent alkohol (5 §).

Sprit får inte tillverkas utan tillstånd (7 §). Endast AB Vin- & Spritcentralen får tillverka spritdrycker (8 §). Vin, starköl och öl får inte heller tillverkas utan tillstånd, om det inte gäller tillverkning i hemmet för eget behov (9 §). Hemtillverkning av starköl med en alkoholhalt överstigande 4,5 viktprocent är dock inte tillåten (11 §).

Med vissa undantag råder förbud mot innehav av apparat som kan användas för tillverkning av sprit (destillationsapparat, 18 §).

Tillverkningstillstånd får meddelas endast den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheter i övrigt kan anses lämplig för verksamheten (20 §). Socialstyrelsen är tillstånds- och tillsynsmyndighet (23 §).

Olovlig tillverkning av sprit, vin, starköl och öl liksom olovligt innehav av destillationsapparat m.m. medför straffansvar. Lagen innehåller också bestämmelser om förverkande och beslag.

2.2.2 Lagen om handel med drycker (LHD)

Allmänt

LHD gäller handel med spritdrycker, vin, starköl och öl (alkoholdrycker) samt lättöl, läskedrycker och andra alkoholfria drycker (1 §). Lagen reglerar i första hand import, export, partihandel, detaljhandel och servering av alkoholdrycker. Vidare finns bestämmelser om ansvar och om förverkande av alkoholdrycker. Från lagens tillämpningsområde undantas försäljning av

spritdrycker, vin och starköl för tekniskt, industriellt, medicinskt, vetenskapligt eller likartat ändamål (6 §).

Med försäljning enligt LHD avses varje form av tillhandahållande av dryck mot ersättning. Lagen nämner tre former av försäljning. Med partihandel avses försäljning till återförsäljare i och för hans rörelse. Annan försäljning benämns detaljhandel, eller, om den sker för förtäring på stället, servering (2 §).

All försäljning av alkoholdrycker inom landet är i princip tillståndspliktig. Vissa undantag gäller för bl.a. servering på järnvägståg i internationell trafik och försäljning av obeskattade varor i exportbutik (4 §). Försäljning av alkoholfria drycker är, med vissa inskränkningar, tillåten under samma villkor som gäller för drivande av handel i allmänhet (13 §).

Försäljning av drycker som omfattas av LHD skall skötas på sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras. Den som tar befattning med försäljning av drycker skall se till att ordning, nykterhet och trevnad råder på försäljningsstället (7 §). Den som är omyndig får inte bedriva försäljning av alkoholdrycker (10 §).

Vid detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl gäller en åldersgräns på 20 år. För detaljhandel med öl och för servering av alkoholdrycker är åldersgränsen 18 år. Alkoholdrycker får inte säljas eller utlämnas till den som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel. Inte heller får alkoholdrycker utlämnas om det finns särskild anledning anta att varan olovligen skall överlämnas till annan (11 §). Vidare är det förbjudet att som ombud eller på därmed jämförligt sätt anskaffa alkoholdrycker till den som inte har rätt att få sådan vara utlämnad till sig. Det är också förbjudet att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker (12 §).

Vid detaljhandel med och servering av alkoholdrycker skall alkoholfria drycker finnas att tillgå i tillfredsställande urval och omfattning (9 §). I prop. 1976/77:108 framhölls att tillsynsmyndigheten i tillämpningsföreskrifter skulle påminna om skyldigheten att tillhandahålla alkoholfria drycker och ge anvisningar i fråga om omfattningen av denna skyldighet och om urval av drycker. Socialstyrelsen har med anledning härav föreskrivit följande (SOSFS 1979:27).

Som allmän regel gäller att en kund eller en gäst som önskar alkoholfritt skall behandlas på samma sätt som en som beställer alkoholdrycker. Alkoholfria drycker skall tillhandahållas i följande utsträckning.

Vid detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl skall finnas alkoholfria fest- och sällskapsdrycker. Vid detaljhandel med öl skall finnas lättöl samt bordsvatten och andra läskedrycker.

Vid all servering skall friskt dricksvatten alltid hållas lätt tillgängligt. Vid servering av spritdrycker skall dessutom finnas lättöl, juicer och bordsvatten. Vid servering av vin skall finnas minst två alternativ av alkoholfria fest- och sällskapsdrycker till förekommande slag av rött, vitt och mousserande lättvin och som är lämpligt till kötträtt, fiskrätt och dessert. Till starkvin skall finna ett alkoholfritt alternativ. Dessutom skall erbjudas juicer och läskedrycker. Vid servering av starköl och öl skall finnas lättöl samt bordsvatten och andra läskedrycker.

Serveras alkoholdrinkar, skall även alkoholfria drinkar tillhandahållas.

Vid servering skall de alkoholfria dryckerna behandlas likvärdigt med motsvarande alkoholdrycker vad gäller kvantiteter (glas, karaff, halvbutelj osv.) och uppförande på prislista. Av mat/-vinlistan bör framgå till vilken dryck en viss alkoholfri fest- eller sällskapsdryck utgör alternativ.

Partihandel, import och export

Partihandel med spritdrycker, vin och starköl får med vissa undantag endast bedrivas av det s.k. partihandelsbolaget, AB Vin-& Spritcentralen (20 §). Partihandel med öl får bedrivas av den som har tillstånd till detaljhandel med öl. Efter särskilt tillstånd får partihandel med öl även bedrivas av den som yrkesmässigt bedriver partihandel med matvaror eller alkoholfria drycker eller yrkesmässigt inför öl till landet (21 §). Tillstånd till partihandel med öl meddelas av länsstyrelsen i det län där försäljningsstället är beläget (57 §).

Vid sidan av partihandelsbolaget får det s.k. detaljhandelsbolaget (Systembolaget AB) sälja spritdrycker, vin och starköl till den som har serveringstillstånd (22 §). Vidare får den, som har rätt att tillverka vin, sälja av honom tillverkad vara till partihandelsbolaget. F.n. är det endast Vin- & Spritcentralen samt ytterligare ett företag i landet som tillverkar vin. Tillverkare av starköl får sälja tillverkad vara till partihandelsbolaget, till detaljhandelsbolaget och till annan tillverkare av starköl samt till den som har rätt att servera starköl (23 §).

Införsel av spritdrycker, vin och starköl är i princip förbehållen partihandelsbolaget (17 §). Undantag gäller för exempelvis resande vid införsel av mindre kvantiteter och för utländska beskickningar (18 §). Beträffande övriga drycker finns inga införselbegränsningar. Vissa krav på märkning av emballage finns dock uppställda beträffande maltdrycker som införs till landet (19 §).

Spritdrycker och sådant vin, som inte har tillverkats inom landet, får exporteras endast av partihandelsbolaget (17 §). Den som har tillstånd att tillverka vin eller starköl får också sälja tillverkad vara för export (23 §). I övrigt är export av spritdrycker, vin och starköl inte tillåten. Däremot föreligger inga utförselbegränsningar beträffande övriga drycker.

Detaljhandel

Detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får bedrivas uteslutande av detaljhandelsbolaget genom särskilt inrättade systembutiker (25 §). Mellan regeringen och Systembolaget träffades den 23 september 1982 följande avtal beträffande förläggning av systembutik.

Det åligger bolaget att bygga ut sitt butiksnät med iakttagande av riksdagens beslut om alkoholpolitiken i denna del. I enlighet härmed skall bolagets prövning av fråga rörande förläggning av systembutik grundas på en avvägning mellan alkoholpolitiska intressen och allmänhetens krav på service.

Vid utbyggnaden av butiksnätet skall sådan turordning eftersträvas som bäst tillgodoser servicen gentemot allmänheten, med hänsyn till bl.a. vägavståndet till närmaste systembutik och befolkningsunderlag.

I första hand skall utbyggnaden av butiksnätet ske i kommuner, där centralorten är belägen på ett vägavstånd till närmaste ort med systembutik om minst 30 kilometer. Beslut om etablering i de kommuner i denna grupp, som har gjort framställning om inrättande av systembutik, skall fattas i sådan takt att beslut beträffande samtliga kommuner föreligger senast under år 1987 eller, om ansökan inkommer till bolaget under år 1986 eller senare, inom två år från inkomstdagen.

Uppkommer fråga om att öppna ytterligare systembutik i ort som redan har sådan butik, får ny butik i stället inrättas i annan ort i samma eller annan kommun, om detta med hänsyn till servicen gentemot allmänheten framstår som motiverat vid en samlad bedömning.

Systembutik förläggs centralt i så nära anslutning som möjligt till annan sällanköpshandel på orten. Därvid skall iakttas att etableringen genomförs på ett sådant sätt att såväl alkoholpolitiska som sociala olägenheter i möjligaste mån undviks.

Etableringen av nya butiker skall ej ske i sådan takt att arbetet med att byta ut eller renovera befintliga butiker med dålig miljö för anställda och kunder eftersätts.

Innan beslut fattas om nyetablering, nedläggning eller flyttning av systembutik skall bolaget inhämta yttrande från länsstyrelse, kommunfullmäktige och polismyndighet. Vid nyetablering eller flyttning skall remissinstanserna dessutom beredas tillfälle att yttra sig över platsen eller i vart fall området för den tilltänkta lokaliseringen.

Bolaget skall årligen senast den 31 januari till regeringen anmäla vilka etableringsbeslut som har fattats under närmast föregående kalenderår och lämna uppgift om vilka beslut som ännu inte har lett till etablering och orsaken härtill, samt om vilka framställningar om etablering som ännu inte har prövats.

Detaljhandel med öl får bedrivas av detaljhandelsbolaget - en möjlighet som dock inte utnyttjas - och av den som har meddelats särskilt tillstånd (30 §). Tillstånd kan enligt 31 § meddelas endast den som säljer matvaror till allmänheten (matvaruhandlare) eller den som tillverkar öl, lättöl eller läskedrycker (tillverkare). Tillstånd meddelas av länsstyrelsen i det län där försäljningsstället är beläget (57 §).

I ärende om tillstånd till detaljhandel med öl skall tillståndsmyndigheten pröva om sökanden med hänsyn till personliga egenskaper och övriga omständigheter kan antas vara lämplig som tillståndshavare (31 §).

LHD uppställer krav (32 §) på att tillståndshavaren, om han inte är enskild person som själv förestår verksamheten, skall utse föreståndare och ersättare att utöva tillsyn över verksamheten. Tillståndshavaren svarar för att föreståndare och ersättare är lämpliga för uppgiften.

Matvaruhandlare får sälja öl endast i anslutning till försäljning av matvaror (33 §). Bestämmelsen innebär att matvaruhandlares försäljning av öl inte får vara lokalmässigt skild från övrig försäljning, t.ex. på särskild dryckesmarknad, i särskild lokal eller särskilt avgränsad dryckesavdelning. I denna del har följande riktlinjer meddelats (SOSFS 1979:71).

För att matvaruhandlare skall få tillstånd att sälja öl gäller allmänt sett att öl och alkoholfria drycker skall ingå som ett naturligt led i affärens sortiment. Utgångspunkten är att det skall vara fråga om egentliga matvaror, dvs sedvanligt livsmedelssortiment. Man brukar även räkna hit t.ex. pizzor, piroger och smörgåsar, däremot inte livsmedel inom det s.k. kiosksortimentet. Till det sistnämnda hör t.ex. portioner av mat som har värmts eller grillats på stället (med tillbehör), glass, konfektyrer, alkoholfria drycker, kaffe, te, kakao, frukt, produkter av frukt, honung, kex och därmed jämförliga småbröd i förpackning. Kravet på att det skall vara fråga om egentliga matvaror leder fram till att bl.a. kaffe-, frukt- och konfektyrbutiker inte kan komma ifråga för tillstånd.

De egentliga matvarorna skall vidare utgöra en väsentlig del av omsättningen. Riktpunkten är 50 %. Slutligen skall sortimentet av egentliga matvaror vara någorlunda brett. Detta för med sig att t.ex. utpräglade fisk- eller grönsaksbutiker inte kan få tillstånd.

Är det fråga om matvaruavdelning i varuhus eller annan kombinerad försäljningsrörelse, skall hänsyn tas bara till omsättningen i denna avdelning.

Vid matvaruförsäljning i anslutning till bensinstation skall hänsyn tas till den andel den egentliga matvaruförsäljningen utgör av totalförsäljningen inne i butiken.

Tillverkare får bedriva detaljhandel med öl genom s.k. kringföringsförsäljning och försäljning från sådant lager som är beläget på tillverkningsstället eller huvudsakligen avsett för kringföringsförsäljning eller partihandel. I samband med sådan detaljhandel får tillverkare inte sälja andra varor än öl och alkoholfria drycker (33 §). Tillverkare får inte inrätta särskilda dryckesmarknader, skilda från tillverknings- eller lagerstället, eller försälja från butik som finns i omedelbar anslutning till sådan lokal. För att försäljning skall tillåtas, skall den alltså ske från en lager- eller fabrikslokal, inte från en butik (SOSFS 1979:71).

Försäljningen av öl inom deltaljhandeln är numera inte tidsbegränsad. Före den 1 januari 1985 gällde att försäljning av öl endast fick ske vardagar mellan klockan 08 och 20 (prop. 1984/85:44, SkU 13, rskr 36).

Servering

Genom 1977 års alkoholpolitiska beslut fastslogs att målsättningen för alkoholpolitiken på restaurangområdet skall vara att dels eftersträva ordning, nykterhet och trevnad på serveringsställena och dels undvika detaljreglering. Det underströks att övervakningen av serveringsställena främst bör ges en sådan inriktning att olägenheter i nykterhetshänseende kan undvikas. Vidare framhölls att servering av alkoholdrycker i princip endast bör förekomma på egentliga restauranger, dvs rörelser vars primära uppgift är att tillhandahålla lagad mat, och att starkare alkoholdrycker inte får serveras i rörelser som i stor utsträckning vänder sig till ungdomar. Departementschefen framhöll att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt rörelser som besöks av ungdomar.

All servering av alkoholdrycker är i princip tillståndsbunden. Undantag gäller för servering i militär mäss ombord på örlogsfartyg (34 §). Eftersom tillstånd endast krävs vid försäljning föreligger inte tillståndstvång då alkoholdrycker utan särskild betalning tillhandahålls boende eller patienter på vårdinrättningar eller då varje deltagare i ett sällskap själv anskaffar de

drycker, som de övriga bjuds på, eller då s.k. samköp föreligger (SOSFS 1979:71).

Tillstånd till servering av alkoholdrycker är knutet till viss lokal eller annat avgränsat utrymme (36 §). Termen "avgränsat utrymme" används i lagtexten med syfte på att servering av alkoholdrycker skall kunna tillåtas även utomhus. I praxis förstås med serveringsställe alla lokaler och utrymmen som används för rörelsen, alltså - utom de egentliga serveringslokalerna/utrymmena - kök och övriga ekonomilokaler, entréer, korridorer, toaletter, uteterasser m.m. Med serveringslokaler/utrymmen åsyftas den del av serveringsstället där servering av alkoholdrycker är tillåten. Socialstyrelsen anser att serveringslokaler/utrymmen skall vara noggrant angivna i tillståndsbeviset, t.ex. genom planritning som utgör bilaga (SOSFS 1979:71).

Tillhandahållande av alkoholdryck genom automat inom ett serveringsställe är att räkna som servering. I den mån det följer av serveringstillståndet eller särskilt medgivande får automat med öl finnas inom vestibuler, korridorer o.d. i ett hotell eller pensionat. Under sådant villkor får ölautomat även finnas i personalmatsal med tillhörande pentry o.d. (SOSFS 1979:71).

Serveringstillstånd kan avse servering året runt (helårsrättighet), årligen under viss tidsperiod (säsongsrättighet) eller vid enstaka tillfälle eller under enstaka tidsperiod (tillfällig rättighet). Tillstånd kan gälla servering till allmänheten eller till slutet sällskap. Helårs- och säsongsrättighet gäller tills vidare. Tillståndsmyndigheten får dock begränsa tillståndets giltighet, om särskilda skäl föreligger (37 §).

Tillstånd att servera allmänheten innefattar rätt att servera till slutet sällskap. Tillstånd som gäller slutet sällskap kan avse antingen ett visst sällskap, såsom klubb, förening, personalgrupp e.d. (klubbrättighet) eller flera olika sällskap (festvåningsrättighet). Det får dock inte vara fråga om tillställning som kan anses offentlig (SOSFS 1979:71).

En enstaka tidsperiod anses i praxis omfatta några dagar upp till ett par månader. Enligt socialstyrelsen skall tillstånd för ett enstaka tillfälle till slutet sällskap kunna erhållas snabbt genom ett enkelt skriftligt förfarande. I brådskande fall kan ansökan göras muntligen (SOSFS 1979:71).

Tillstånd till servering av alkoholdrycker på nöjes- och idrottsplats får - med undantag av tillfälligt tillstånd för slutet sällskap - meddelas endast om särskilda skäl föreligger (39 §).

Serveringstillstånd kan gälla alla slag av alkoholdrycker eller begränsas till att avse någon eller några av dessa drycker (38 §). Tillstånd får dock inte omfatta starkare drycker än vederbörande kommun har tillstyrkt (61 §).

Tillstånd till servering på flyg, båt eller tåg i inrikes trafik (trafikservering) får normalt inte omfatta starkare drycker än vin, starköl och öl. Endast om särskilda skäl föreligger får tillstånd ges för alla slag av alkoholdrycker (38 §). Med undantagsregeln avses i första hand särskilda evenemang och arrangemang av offentlig eller privat karaktär i slutet sällskap. Det framhölls i förarbetena att regeln om särskilda skäl inte skall tillämpas strängt då det gäller fartyg i inrikes trafik. Permanenta spriträttigheter ansågs dock inte få förekomma annat än undantagsvis. Tillstånd till spritdryckservering medges normalt för den svenska delsträckan vid kombinerad in- och utrikestrafik med båt.

I tabell A redovisas antalet serveringstillstånd uppdelat på olika typer av rättigheter (Alkoholstatistik, 1983).

Tabell A. Stadigvarande serveringstillstånd för alkoholdrycker, 1980-1983

Tillståndets omfattning	1980	1981	1982	1983
Spritdrycker, vin, starköl och öl	2 486	2 519	2 603	2 731
Allmänheten, helår	1 713	1 742	1 834	1 946
Allmänheten, säsong	26	26	16	20
Klubbar och slutna sällskap	747	751	749	762
Trafikservering	-	-	4	3
Vin, starköl och öl	760	783	833	850
Allmänheten, helår	645	658	705	709
Allmänheten, säsong	32	35	29	37
Klubbar och slutna sällskap	35	38	41	43
Trafikservering	48	52	58	61
Starköl och öl	43	43	39	40
Allmänheten, helår	35	37	33	33
Allmänheten, säsong	3	2	2	2
Klubbar och slutna sällskap	4	3	3	3
Trafikservering	1	1	1	2
Kombinerade tillstånd	565	596	616	664
Vin, starköl och öl till allmänheten (helår) samt spritdrycker, vin, starköl och öl till klubbar och slutna sällskap (helår)	314	320	330	357
Starköl och öl till allmänheten (helår) samt spritdrycker, vin, starköl och öl till klubbar och slutna sällskap (helår)	18	17	14	16
Öl till allmänheten (helår) samt spritdrycker, vin, starköl och öl till klubbar och slutna sällskap (helår)	182	203	214	222
Övriga kombinationer	51	56	58	69
Öl	5 371	5 326	5 135	5 178
Allmänheten, helår	4 540	4 481	4 299	4 342
Allmänheten, säsong	244	257	252	243
Klubbar och slutna sällskap	512	514	513	516
Trafikservering	75	74	71	77
Summa	9 225	9 267	9 226	9 463

Vid tillståndsprövningen skall särskilt beaktas behovet av serveringen, sökandens lämplighet och serveringsställets tjänlighet för ändamålet (40 §). Departementschefen framhöll i förarbetena att tillståndsprövningen bör vara noggrann i syfte att undanröja riskerna för alkoholpolitiska olägenheter i samband med serveringen.

Som motiv för föreskriften om behovsprövning har anförts att överetablering erfarenhetsmässigt leder till hårdare konkurrensläge för restaurangerna med åtföljande risk för alkoholpolitiska olägenheter. Behovsprövningen skall framför allt ske genom kommunens försorg. Tillståndsmyndigheten kan emellertid - trots tillstyrkande från kommunen - vägra nya serveringsrättigheter i redan överetablerade områden med hänvisning till att behov av ytterligare alkoholrestauranger inte finns. Det framhålls dock i förarbetena att en sådan kompletterande behovsprövning av tillståndsmyndigheten bör tillämpas mycket försiktigt.

Vad gäller den sökandes lämplighet har det ansetts påkallat med en noggrann prövning för att motverka renodlade spekulationer i restaurangrörelser. Enligt förarbetena krävs det till en början att sökanden har kännedom om alkohollagstiftningen. I förarbetena framhölls vidare att bristande ekonomiska förutsättningar hos en restauratör kan leda till att denne ger serveringsrörelsen en inriktning som medför alkoholpolitiska olägenheter. En prövning av sökandens förutsättningar att sköta rörelsen på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt ansågs därför alkoholpolitiskt motiverat. Prövningen skall dock begränsas till de fall då det genom sökandens tidigare misskötsamhet i ekonomiska frågor eller av andra skäl är uppenbart att risk i berört hänseende föreligger. Prövningen får sålunda inte ges det innehållet att sökanden avkrävs ekonomiska garantier för rörelsens bedrivande.

Socialstyrelsen har framhållit att "lämplighetskravet allmänt sett får anses innebära att sökanden skall vara lämplig för den socialt ansvarsfulla uppgiften att driva servering av alkohol-

drycker" (SOSFS 1979:71). I sina allmänna råd rörande denna fråga uttalar socialstyrelsen vidare.

Socialstyrelsen anser att tyngdpunkten i lämplighetsprövningen bör ligga i en allmän bedömning av sökanden. För att kravet på kännedom om alkohollagstiftningen skall vara uppfyllt, krävs enligt soicalstyrelsens uppfattning att kunskaperna är dokumenterade till exempel genom att sökanden har gått igenom restaurangskola och/eller har ett par års erfarenhet i branschen. Socialstyrelsen anser vidare att en ytterligare förutsättning bör vara tillräcklig förmåga att behärska svenska språket i tal och skrift samt kännedom om förhållandena på den svenska arbetsmarknaden. För att länsstyrelsen skall kunna bedöma om sökandens ekonomiska förhållanden är tillfredsställande, bör enligt socialstyrelsens mening en finansieringsplan krävas då det är fråga om ett nytt företag eller en ny företagare.

Socialstyrelsen anser vidare att lämplighetskravet givetvis måste omfatta ett ansenligt krav på sökandens sociala anpassning. Om sökanden är känd för tidigare misskötsamhet i ekonomiska frågor, bör detta beaktas vid lämplighetsprövningen. Ibland kan det visa sig att sökanden begått brott. Hur brottslighet skall påverka bedömningen kan inte sägas generellt. Tillståndsmyndigheten måste i det enskilda fallet göra en bedömning med hänsyn till brottslighetens art, svårighetsgrad och dess relevans för sökandens lämplighet att bedriva alkoholservering. Det bör i regel förflyta viss tid efter brottet för att sökanden skall visa att han ur social synpunkt är lämplig att driva serveringsrörelse. Ett lämpligt riktmärke vid alkohol- och narkotikabrott samt brott som har samband med restaurang- eller klubbverksamhet är två år efter att brottet begåtts eller vid frihetsberövande två år efter att straffet avtjänats.

Vad här sägs om sökanden bör gälla såväl enskild person som juridisk person, styrelseledamöter och i möjlig mån annan person i ledande ställning inom företaget, såsom verkställande direktör, bolagsdelägare och aktieägare med mera betydande aktieinnehav. Prövningen bör gälla den som kommer att ha det verkliga inflytandet i rörelsen.

Beträffande kravet att serveringslokalerna skall vara lämpliga för ändamålet har socialstyrelsen lämnat följande riktlinjer (SOSFS 1979:71).

Syftet med bestämmelsen är att länsstyrelsen skall pröva om serveringsstället, och särskilt serveringslokalerna, är tjänliga med hänsyn till belägenhet, utformning och överblickbarhet.

Socialstyrelsen framhåller följande:

- Vad gäller belägenhet bör bl.a. beaktas eventuell närhet till skolor, ungdoms- och fritidsgårdar, sjukhus och andra allmänna inrättningar samt risken för att störa dem som bor i grannskapet.

- Utformningen gäller ställets allmänna karaktär, inte detaljer i inredningen, såsom mattor, dukar och dylikt. Det skall finnas ett lämpligt avpassat kök med övriga ekonomilokaler.

- God överblickbarhet är nödvändig med tanke på tillsynen. Detta gäller inte minst när det förekommer självservering av alkoholdrycker.

Ett serveringsställe måste också uppfylla kraven i annan lagstiftning som t.ex. livsmedels-, byggnads-, brandskydds- och arbetarskyddslagstiftning.

Vid tillståndsprövningen skall också beaktas att en serveringsrörelse för alkoholdrycker inte enligt praxis kan kombineras med butiksrörelse eller annan detaljhandel. Detaljhandel i begränsad utsträckning samt detaljhandel med konditorivaror har dock godtagits. Detaljhandel med öl får endast förekomma i särskilda fall, se 33 och 54 §§.

Sökande skall enligt praxis visa att han/hon har förfoganderätt över lokalerna, t.ex. genom köpe-, hyres- eller arrendeavtal.

Socialstyrelsen påpekar att både person- och lokalprövningen självfallet skall vara mera summarisk när det är fråga om tillfällig servering eller om sökande och lokal som redan är kända för länsstyrelsen.

Tillstånd till servering får meddelas endast under förutsättning att tillhandahållande av lagad mat kommer att utgöra en betydande del av rörelsen. Tillstånd till servering av öl kan dock meddelas om lagad mat finns att tillgå eller om särskilda skäl föreligger (41 §). Vid servering av spritdrycker, vin och starköl skall lagad mat alltid finnas att tillgå (48 §).

Då det gäller kravet på mathållning framhölls i prop. 1976/77:108 att det i lagstiftningen inte borde fastställas någon minimigräns för andelen lagad mat som sedan hade avgörande betydelse för meddelande av tillstånd. Tillståndsfrågan skall i stället avgöras på grundval av en total bedömning av restaurangen med beaktande av sådana faktorer som verksamhetens inriktning, kundkrets, lokaler och mathållning. Departementschefen påpekade att speciell uppmärksamhet bör riktas mot restauranger med ungdomlig kundkrets och att etablissemang, som huvudsakligen vänder sig till en ungdomlig publik och som dessutom främst inriktas på dans och liknande, bör förvägras rättigheter att servera starkare alkoholdrycker än öl.

Av tabell B framgår restaurangernas omsättning av olika varuslag åren 1980-1983. (Alkoholstatistik, 1983).

Tabell B Restaurangernas omsättning av olika varuslag, milj kr, 1980-1983

Typ av företag	År	Antal restauranger[1]	Mat	Spritdrycker	Vin	Starköl	Öl[2]	Övriga drycker	Entréavg m.m.	Summa
Spritrestauranger med servering till allmänheten	1980	1 573	2 303	518	271	368	81	302	151	3 992
	1981	1 589	2 618	533	324	440	82	329	171	4 496
	1982	1 651	3 040	590	398	520	82	368	204	5 201
	1983	1 747	3 568	664	501	647	90	408	230	6 107
Vinrestauranger med servering till allmänheten[3]	1980	851	629	5	48	123	16	74	18	913
	1981	884	721	5	58	148	19	81	23	1 055
	1982	921	812	5	71	173	16	85	27	1 189
	1983	956	902	6	91	210	15	90	30	1 344
Övriga restauranger[4]	1980	839	354	24	16	27	7	46	7	483
	1981	868	444	27	20	34	7	56	9	598
	1982	855	539	31	23	31	7	52	8	692
	1983	882	614	37	29	38	7	57	10	794
Summa	1980	3 263	3 286	547	335	518	104	422	176	5 388
	1981	3 341	3 783	565	402	622	108	466	203	6 149
	1982	3 427	4 391	626	492	724	105	505	239	7 082
	1983	3 585	5 084	707	621	895	112	555	270	8 245

[1]Antal restauranger (årsmedeltal) som lämnat redovisning till länsstyrelsen. Bortfall förekommer.

[2]Restauranger som inte kan särredovisa ölomsättning får redovisa den under "Övriga drycker".

[3]Inkluderar kombinerade tillstånd med rätt att servera vin, starköl och öl till allmänheten året runt samt rätt att servera alla slag av drycker till klubbar och slutna sällskap året runt.

[4]Starkölsrestauranger, kombinerade tillstånd som inte avses i not 3, trafikrestauranger samt tillstånd som enbart avser servering till klubbar och slutna sällskap.

Socialstyrelsen framhåller i sina allmänna råd att en matandel under 20-25 % av den totala omsättningen är en varningssignal som innebär att förhållandena kan vara otillfredsställande. Om det bedrivs skilda verksamheter på en restaurang, kräver socialstyrelsen att varje verksamhet för sig skall kunna godtas med hänsyn till dess inriktning, kunder, matförsäljning m.m. Socialstyrelsen har vidare uttalat att inrättningar som genom musikval, lokalanordning, ljudstyrka, ljusnivå, annonsering etc. inriktas särskilt på ungdomlig publik inte bör få tillstånd att servera starkare drycker än öl. I tveksamma fall bör tillstånd över huvud taget inte lämnas. Socialstyrelsen har vidare med stöd av departementschefens tidigare nämnda uttalanden i prop. 1976/77:108 påpekat att länsstyrelsen har möjlighet att föreskriva att en restaurang med rättigheter att servera alkoholdrycker inte skall få servera annat än öl när dans anordnas (SOSFS 1979:71).

Ombyggnad av serveringsställe som medför väsentlig ändring av serveringslokalerna eller som innebär inrättande av drinkbar kräver särskilt medgivande av tillståndsmyndigheten. Drinkbar skall vara en mindre väsentlig del av restaurangen, inrättad i nära anslutning till matsal (42 §). Servering i drinkbar får - med undantag för hotellrörelse med helpensionsgäster - bara ske om servering bedrivs samtidigt i en annan del av serveringsstället (51 §).

Liksom vid detaljhandel med öl skall föreståndare finnas som övervakar serveringsverksamheten. För föreståndare skall finnas erforderligt antal ersättare. LHD ställer krav på att föreståndare och ersättare skall vara lämpliga för uppgiften. Prövning av föreståndares och ersättares lämplighet görs av tillståndsmyndigheten i fall då serveringen avser andra alkoholdrycker än öl (44 §). Samma krav på lämplighet som ställs upp för sökande gäller i fråga om föreståndare och ersättare. I praxis brukar dock inte tillståndsmyndighetens prövning av föreståndares och ersättares lämplighet omfatta en bedömning av deras ekonomiska förhållanden. Självfallet kan tillståndshavaren, om denne är en enskild person, utöva funktion som föreståndare eller ersättare. Ansvaret för att det vid enbart ölservering finns lämplig föreståndare eller ersättare åvilar tillståndshavaren.

Servering av öl får påbörjas tidigast klockan 07.00 och servering av andra alkoholdrycker tidigast klockan 12.00. All servering av alkoholdrycker skall normalt avslutas senast klockan 01.00. Tillståndsmyndigheten kan meddela utsträckt serveringstid och även i övrigt förordna om andra tider för serveringens bedrivande (46 §). Serveringsstället skall enligt 47 § vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång (stängningstid).

Tabell C visar att stora variationer förekommer vad gäller serveringens avslutande i restauranger med servering för allmänheten (Alkoholstatistik, 1983). Tabellen visar senaste tidpunkt enligt tillstånd.

Tabell C Tidpunkt för serveringens avslutande i restauranger med servering till allmänheten år 1983

Tidpunkt för serveringens avslutande[1]	Sprit-restau-ranger	Vin-restau-ranger[2]	Starköls-restau-ranger[2]	Öl-restau-ranger[3]
Före kl 2200	6	24	5	258
2200	69	177	22	3 612
Mellan kl 2200 och 2400	81	156	2	186
2400	288	188	3	263
Mellan kl 2400 och 0100	12	-	-	5
0100	1 300	184	3	160
Mellan kl 0100 och 0300	93	10	-	45
0300	117	7	-	14
Efter kl 0300	-	-	-	1
Serveringens avslutande knuten till annan verksamhet[4]	-	-	-	12
Öppet dygnet runt	-	-	-	29
Summa	1 966	746	35	4 585

[1]Enligt 46 § LHD i dess lydelse före den 1 januari 1985 skulle servering av öl avslutas senast kl 22.00.
[2]Exkl kombinerade tillstånd.
[3]Exkl trafikrestauranger samt exkl klubbar och slutna sällskap.
[4]T ex vid teatrar och liknande.

På serveringsställen får inte förtäras andra alkoholdrycker än som har serverats i enlighet med gällande tillstånd (56 §). Vidare skall föreståndare eller ersättare hela tiden vara närvarande (45 §). I fråga om priserna på alkoholdrycker finns vissa föreskrifter i 50 §. Närmare anvisningar om restaurangers prissättning har utfärdats av socialstyrelsen (SOSFS 1981:23).

Självservering av spritdrycker, vin eller starköl får bedrivas endast efter särskilt medgivande av tillståndsmyndigheten (52 §). Självservering innebär att gästerna själva vid serveringsdisk eller liknande tar flaskor eller får dryck ifylld i glas och sedan betalar vid kassa.

På serveringsställe får inte vidtas åtgärder som syftar till att förmå en gäst till inköp av alkoholdrycker (53 §). Detta s.k. animeringsförbud avser åtgärder som innebär en aktiv påverkan (SOSFS 1979:71).

Serveringstillstånd meddelas av länsstyrelsen i det län där serveringsstället är beläget (58 §). Är det fråga om tillstånd till nyetablering av servering eller utökade rättigheter, skall länsstyrelsen inhämta yttrande från vederbörande kommunfullmäktige och polismyndighet när det gäller helårs- och säsongsrättigheter (60 §). Obligatorisk remiss är inte föreskriven i ärenden om tillfälliga tillstånd. Inte heller krävs remiss beträffande andra serveringsärenden, såsom överförande av tillstånd till ny ägare, ombyggnad av serveringsställe och utsträckt serveringstid. Samtliga ärenden som gäller trafikservering är undantagna från det obligatoriska remissförfarandet. Självfallet kan dock tillståndsmyndigheten, om det bedöms vara av värde, inhämta yttrande även i sådana fall.

I ärenden där obligatorisk remiss till kommunfullmäktige är föreskriven får länstyrelsen inte meddela serveringstillstånd, om det avstyrkts av kommunen. Tillstånd får som tidigare nämnts inte heller omfatta starkare drycker än vad kommunen tillstyrkt (61 §).

Sanktioner

Föranleder försäljning av alkoholdrycker som äger rum med tillstånd enligt LHD olägenheter i fråga om ordning, nykterhet och trevnad eller iakttas inte bestämmelserna i LHD eller meddelad föreskrift, skall tillståndsmyndigheten återkalla tillståndet eller begränsa det till viss eller vissa drycker. I stället för återkallelse kan varning eller särskild föreskrift meddelas (64 §).

I förarbetena till LHD förutsattes att rättelse av uppkomna missförhållanden i första hand söks på frivillig väg genom överläggningar med eller påpekanden till tillståndshavaren. Socialstyrelsen framhåller i sina allmänna råd (SOSFS 1979:71) att det är nödvändigt att länsstyrelsen tillämpar bestämmelsen på ett kraftfullt sätt för att de alkoholpolitiska syftet med den skall kunna förverkligas.

Åtgärder av nu angivet slag kan också vidtas, då de förutsättningar som gäller för ett meddelat tillstånd inte längre föreligger. Härmed avses exempelvis att tillhandahållande av lagad mat inte längre utgör en betydande del av rörelsen eller att en butiksrörelse inte längre är att anse som en matvaruhandel.

För att det klarare skulle framgå att bristande lämplighet hos en tillståndshavare också kan utgöra grund för att ingripa med återkallelse eller varning eller särskild föreskrift, kompletterades LHD år 1982 med en särskild bestämmelse härom (64 § andra stycket). I prop. 1981/82:143, som låg till grund för lagändringen, påpekades att ekonomisk misskötsamhet kan föranleda åtgärd även om själva serveringen av alkoholdrycker sköts i enlighet med författningar och meddelade föreskrifter. Departementschefen framhöll emellertid att det bl.a. av rättssäkerhetsskäl måste krävas att misskötsamheten varit betydande. Enbart en eller flera restförda skatte- eller avgiftsskulder får exempelvis inte i sig vara diskvalificerande för tillståndshavaren. Den som systematiskt missköter skatte- och avgiftsbetalningar eller allvarligt åsidosätter bokförings- eller uppgiftsskyldighet skall dock

anses olämplig att inneha tillstånd. För att ingripande skall kunna ske krävs inte att misskötsamheten är brottslig eller att den är uppsåtlig. Ett betydande åsidosättande av ekonomiska förpliktelser mot samhället genom vårdslöshet kan alltså utgöra grund för ingripande.

Socialstyrelsen har i samband med lagändringen meddelat följande allmänna råd (SOSFS 1982:86).

Allmänt

För att få tillstånd att servera alkoholdrycker måste sökanden uppfylla högt ställda krav på lämplighet för denna socialt ansvarsfulla uppgift. När det gäller juridisk person måste lämplighetskraven riktas mot den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen i egenskap av t.ex. verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsdelägare, aktieägare med betydande aktieinnehav, annan ekonomisk intressent eller på annat sätt.

Kravet på skötsamhet och personlig lämplighet kvarstår även efter det att tillstånd meddelats. Om brister konstateras föreligger inte längre de förutsättningar som gäller för meddelande av tillstånd, vilket innebär att åtgärd skall vidtas enligt 64 § andra stycket. Detsamma gäller om bristen fanns redan vid tillståndsgivningen men uppdagas först senare.

Åtgärder skall vidtas mot en tillståndshavare som visar bristande lämplighet även om han skött serveringen av alkoholdrycker i enlighet med LHD och meddelade föreskrifter. Genom den senaste ändringen av lagtexten framgår klart det som redan tidigare gällde, nämligen att administrativa ingripanden skall göras då en tillståndshavare inte längre anses lämplig att bedriva försäljning av alkoholdrycker.

Olämplighet hos tillståndshavare som bör medföra att serveringstillståndet återkallas är t.ex. brott som har anknytning till rörelsen, narkotikabrott, trafiknykterhetsbrott och misshandel. Vidare är, något som särskilt framhållits i prop. 1981/82:143 s. 87, ekonomisk misskötsamhet, även sådan som inte är brottslig, exempel på personlig olämplighet som skall föranleda omprövning av tillståndet.

Ekonomiskt misskötsamma tillståndshavare

Rätten för en restauratör att servera alkoholdrycker är villkorlig. För att ett tillstånd skall få behållas krävs ekonomisk skötsamhet. Ekonomiskt misskötsamma tillståndshavare kan på ett otillbörligt sätt skaffa sig konkurrensfördelar och göra det svårt för seriösa tillståndshavare att hävda sig, vilket leder

till en för branschen osund utveckling. Det kan också medföra risker att alkoholserveringen missköts. Den som drar sig undan från beskattning eller i övrigt på ett betydande sätt missköter sina ekonomiska åligganden gentemot det allmänna är därför inte lämplig att inneha serveringstillstånd. Som exempel kan nämnas misskötta skatte- och avgiftsinbetalningar och allvarligt åsidosättande av bokförings- och uppgiftsskyldigheter (här bortses från enstaka bagatellförseelser). Av en tillståndshavare krävs således att han självmant fullgör sina åligganden när det gäller bl.a. skatter och avgifter och reglerar uppkomna skulder. Gör han inte det riskerar han att få driva sin rörelse utan servering av alkoholdrycker.

Ekonomisk brottslighet

Ekonomisk misskötsamhet kan visa sig på många olika sätt. Den allvarligaste formen av ekonomisk misskötsamhet är ekonomisk brottslighet. Som exempel kan nämnas brott enligt skattebrottslagen, uppbördslagen samt bokföringsbrott. I det alkoholpolitiska sammanhanget får sådan brottslighet som har anknytning till rörelsen betraktas som särskilt allvarlig.

I fråga om brottslig verksamhet kan ingripande enligt praxis ske redan innan dom har meddelats, t.ex. om gärningen är erkänd eller omständigheterna är sådana att det sannolikt blir en fällande dom. Socialstyrelsen anser nämligen att förtroendet för vederbörande redan då kan ha rubbats så allvarligt, att han inte längre bör anförtros rätt att servera alkoholdrycker.

Annan ekonomisk misskötsamhet

Här avses både vårdslöshet i ekonomiska sammanhang och ett uppsåtligt beteende som, utan att vara straffbelagt, innebär ett systematiskt åsidosättande av skyldigheter som medborgare eller näringsidkare. För att länsstyrelsen skall kunna ingripa krävs således inte att misskötsamheten är uppsåtlig. Än mindre krävs det att den är brottslig. Ett åsidosättande av ekonomiska förpliktelser mot samhället genom vårdslöshet kan alltså utgöra grund för ingripande.

Enbart en eller ett fåtal skatte- eller avgiftsskulder m.m. bör, såvida det inte rör sig om betydande belopp, enligt socialstyrelsens mening normalt inte diskvalificera tillståndshavaren. Även en seriös företagare kan, t.ex. under en kortare tidsperiod, råka i ekonomiska svårigheter. Öppna kontakter med kronofogdemyndigheten och en välskött avbetalningsplan får normalt anses tyda på att tillståndshavaren ändå är seriös. Det är väsentligt hur skulden uppkommit, om det t.ex. rör sig om upprepade försummelser, och visad vilja att betala.

Betydande ekonomisk misskötsamhet som inte är brottslig kan vara av många olika slag. Som exempel kan nämnas upprepade restföringar, brutna avbetalningsplaner, ökande skuld trots avbetalning, stora slutliga räkningar på grund av uteblivna preliminära debiteringar, skattebetalning först vid konkursansökan eller fortsatt drift av en rörelse i likvidationspliktigt skick.

En viktig del av rörelsens skötsel är bokföringen. Den ligger till grund för bl.a. inkomsttaxering, moms- och löneredovisning, källskatt, arbetsgivaravgifter, kontrolluppgifter för anställda och kvartalsrapportering. En riktig bokföring är således ett krav för att en serveringsrörelse skall kunna skötas på ett seriöst sätt. I prop. 1981/82:143 s. 86 framhålls särskilt att en bristfällig bokföring eller avsaknad av bokföring kan föranleda att en tillståndshavare bedöms som olämplig att bedriva försäljning av alkoholdrycker.

Länsstyrelsens granskning av ekonomiskt misskötsamma tillståndshavare

I länsstyrelsens tillsynsarbete skall de alkoholpolitiska aspekterna alltid vara utgångspunkten. Kontrollen av att ordning, nykterhet och trevnad iakttas på serveringsstället och att rörelsen har restaurangkaraktär måste ha en framträdande roll i länsstyrelsens arbete. Arbetet med att granska den ekonomiska skötsamheten bör i första hand koncentreras till de serveringsrörelser som har tillstånd att servera starkare drycker än öl. Vidare bör särskild vikt fästas vid om den ekonomiska misskötsamheten har samband med restaurangverksamheten. Misskötsamhet av den privata ekonomin bör beaktas endast vid upprepad underlåtenhet att deklarera, vid stora skatteskulder eller liknande.

Det är tillståndshavarens agerande innan länsstyrelsen inlett en omprövning av tillståndet som främst har betydelse för bedömning av lämpligheten för fortsatt tillstånd. Om en tillståndshavare helt eller delvis betalar av en skuld till kronofogdemyndigheten eller överenskommer om en avbetalningsplan först efter det att länsstyrelsen inlett sin omprövning, bör detta inte annat än i undantagsfall påverka bedömningen. Ett sådant fall kan vara att tillståndshavaren övertygande visar att han har vilja och möjlighet att seriöst sköta rörelsen i fortsättningen. Om betalning till kronofogdemyndigheten sker under den tid länsstyrelsens omprövning pågår, är det av stor vikt att finansieringen av denna betalning granskas.

Försäljning av rörelsen kan aktualiseras efter det att länsstyrelsen inlett sin omprövning. Den alkoholpolitiska grundsynen i LHD gör det emellertid omöjligt att betrakta serveringstillstånd som en realiserbar ekonomisk nyttighet. Länsstyrelsen kan därför inte underlåta att vidta åtgärd enbart av det skälet att försäljning har skett eller planeras.

Återkallelse medför bl.a. att en ny sökande endast kan meddelas tillstånd efter föregående remiss till kommunen. Sådan remiss tar i vissa fall lång tid. Detta förhållande kan självfallet inte påverka frågan om återkallelse.

Om länsstyrelsen, t.ex. efter förfarande enligt 69 § och kompletterande utredning, ifrågasätter lämpligheten hos en tillståndshavare, skall länsstyrelsen underrätta honom om detta skriftligt. Det är viktigt att skrivelsen innehåller tydliga upplysningar om att den påbörjade omprövningen kan resultera i återkallelse.

Efter fullgjord utredning skall länsstyrelsen göra en sammanfattande bedömning av de ekonomiska förhållandena och tillståndshavarens lämplighet. Vid denna bedömning måste hänsyn tas till misskötsamhetens art, svårighetsgrad och relevans för tillståndshavarens lämplighet att anförtros uppgiften att driva alkoholservering.

Tillsyn

Socialstyrelsen utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av LHD. Den regionala och lokala tillsynen av den verksamhet som styrs genom LHD åligger länsstyrelser, socialnämnder och polismyndigheter (tillsynsmyndigheter, 69 §). Länsstyrelsen har huvudansvaret och har ensam befogenhet att vidta åtgärder enligt LHD. De länsstyrelsetjänstemän som handlägger tillståndsfrågor fullgör också länsstyrelsens tillsynsuppgifter på fältet. I 1977 års lagstiftningsarbete framhölls att tyngdpunkten i tjänstemännens arbete bör ligga på rådgivande och förebyggande verksamhet samt att administrativa tvångsmedel endast skall komma till begränsad användning.

Det åligger socialnämnderna och polismyndigheterna att underrätta länsstyrelsen om förhållanden som är av betydelse för tillsynsverksamheten. Det förutsätts att polismyndigheter och kommunala myndigheter tar initiativ för att avhjälpa missförhållanden, då sådana uppstår.

I samband med att reglerna rörande återkallelse av tillstånd ändrades år 1982 utvidgades också tillståndsmyndighetens möjlighet att erhålla uppgifter om eventuell ekonomisk misskötsamhet. Det åligger således numera kronofogdemyndigheten att underrätta tillståndsmyndigheten när den som har tillstånd att servera alkoholdrycker brister i sina åligganden att erlägga skatter eller sociala avgifter. Vidare skall på begäran av tillståndsmyndigheten skattemyndigheter och andra myndigheter, som uppbär eller driver in skatter eller avgifter, lämna uppgifter som tillståndsmyndigheten behöver för sin tillsyn (69 § fjärde stycket). Denna uppgiftsskyldighet föreligger givetvis även i samband med tillståndsprövningen. Det förutsätts att uppgiftslämnande sker genom ett samrådsförfarande mellan berörda myndigheter.

Socialstyrelsen har i denna fråga givit ut allmänna råd av följande innehåll (SOSFS 1982:86).

Informationsutbytet

Det fjärde stycket i paragrafen avser att säkerställa informationsutbytet mellan kronofogdemyndigheten, skattemyndigheter m.fl. och länsstyrelsen om tillståndshavarnas eventuella ekonomiska misskötsamhet. För att undvika att uppgifter lämnas om samma sak från flera håll har kronofogdemyndigheten angivits som den primära uppgiftslämnaren. Den är skyldig att underrätta länsstyrelsen om tillståndshavare som blivit restförda på grund av att de underlåtit att erlägga skatter eller sociala avgifter. Skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter skall på begäran lämna de uppgifter som behövs för tillståndsprövning eller tillsyn.

Formerna - telefon, blankett, andra samrådsförfaranden - för överlämnande av uppgifter, då länsstyrelsen begär dem, bör utarbetas i samråd med berörda myndigheter, respektive mellan länsstyrelsens olika enheter.

Länsstyrelsens uppgiftslämning

För att kronofogdemyndigheten skall kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet krävs att länsstyrelsen förser myndigheten med uppgifter om vilka tillståndshavare som finns. Kronofogdemyndigheten skall därför förses med kopior av de tillståndsbevis som avser servering av starkare drycker än öl. För att kronofogdemyndighetens samling av tillståndsbevis skall kunna hållas aktuell, skall uppgift lämnas om tillstånd som upphört, överföring av tillstånd och nytillkomna tillstånd.

För tillståndshavare som är juridiska personer är det kronofogdemyndigheten i den kommun, där den juridiska personen har sitt säte, som är rätt myndighet. I de flesta fall torde denna kommun vara densamma som den i vilken serveringsstället är beläget. För fysiska personer är det mantalsskrivningskommunen som är aktuell. Då länsstyrelsen får kännedom om att en tillståndshavare som är fysisk person flyttat från ett kronofogdedistrikt till ett annat, måste länsstyrelsen således kontakta den nya kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndigheternas uppgiftslämning

Av förarbetena till lagändringen framgår att kronofogdemyndigheternas uppgiftsskyldighet inte skall innebära något åliggande för dem att föra särskilda register för ändamålet. Uppgifterna från länsstyrelsen om vilka som är tillståndshavare förs därför in på spärrkort i kronofogdemyndighetens centralregister. Hos de myndigheter som har datasystem förs uppgifterna i stället in i dataregister.

Kronofogdemyndigheten skall underrätta länsstyrelsen när en tillståndshavare blir restförd. Bedömningen, huruvida en restföring skall föranleda åtgärd enligt 64 §, skall till alla delar åligga länsstyrelsen. Självfallet är det under utredningen ofta värdefullt att inhämta kronofogdemyndighetens synpunkter i ärendet. Hur det praktiska samarbetet närmare skall utformas får avgöras av de lokala förhållandena och ske i samråd mellan länsstyrelsen och kronofogdemyndigheten.

För att underlätta länsstyrelsens tillsynsverksamhet har den som bedriver försäljning av alkoholdrycker ålagts skyldighet att ha en så utformad bokföring att kontroll av verksamheten är möjlig. Han är också skyldig att - om så erfordras - förete bokföringen (70 §). Tillsynsmyndigheterna har rätt att på anfordran få upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheterna har också rätt att få tillträde till försäljningsställe med tillhörande lokaler (71 §).

Ansvar m.m.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer alkoholdrycker utan tillstånd döms för olovlig försäljning av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, är straffet fängelse i högst fyra år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om försäljningen har varit led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning. (72 §). Försäljning av olovligt tillverkad sprit rubriceras som olovlig försäljning av alkoholdrycker.

Den som innehar alkoholdrycker i uppenbart syfte att olovligen sälja dem döms för olovligt innehav av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst ett år (75 §).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar alkoholdrycker åt någon som inte har rätt att få sådan vara utlämnad till sig eller anskaffar drycker åt någon i större omfattning döms för olovligt anskaffande av alkoholdrycker till samma påföljd som enligt 72 §, dvs. i normalfallet böter eller fängelse högst två år och i grova fall fängelse i högst fyra år (74 §).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut alkoholdrycker till någon som kan antas inte ha uppnått föreskriven ålder eller är märkbart påverkad av berusningsmedel döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader (76 §).

I ringa fall skall inte dömas till straff för de gärningar som nu har beskrivits (78 §).

För försök till olovlig försäljning av alkoholdrycker (72 §) eller till olovligt anskaffande av sådana drycker (74 §) döms till ansvar enligt bestämmelserna i brottsbalken om försök till brott. Den som medverkat till sådant försök eller till någon av de gärningar som nu har beskrivits döms till ansvar enligt brottsbalkens bestämmelser om medverkan till brott. Den till vilken alkoholdrycker har sålts eller annars anskaffats för personligt bruk skall dock vara fri från ansvar (78 §).

Drycker som varit föremål för brott enligt LHD eller värdet därav samt utbyte av sådant brott skall förklaras förverkade, om det inte är uppenbart obilligt. Förverkande av drycker kan ske även hos den som är fri från ansvar för brottet. Förverkande kan också ske av hjälpmedel vid brott enligt 72 eller 74 § (79 §).

Avgifter

Enligt expeditionskungörelsen (1964:618) skall länsstyrelsen ta ut en expeditionsavgift på 160 kr för tillstånd till försäljning enligt LHD och 80 kr för medgivande eller godkännande. Den sistnämnda avgiftsskyldigheten avser exempelvis överförande av tillstånd till ny ägare (36 § andra stycket), medgivande till ombyggnad av serveringslokal (42 §) eller godkännande av föreståndare (44 §). Tillfälliga tillstånd till servering är avgiftsfria.

Enligt riksrevisionsverket uppgick genomsnittskostnaderna för tillstånds- och godkännandeärenden år 1982 till 1 300 resp. 510 kr. Vid beräkningarna uteslöts kostnader för den uppföljande tillsynsverksamhet som varje tillstånd för med sig.

Länsstyrelsernas handläggare

Som tidigare nämnts finns på varje länsstyrelse en eller flera tjänstemän med särskild uppgift att fullgöra länsstyrelsens skyldigheter enligt LHD. Rörande omfattningen av tjänstemännens arbetsuppgifter anfördes följande i prop. 1976/76:108.

Tjänstemannen skall vara länsstyrelsens expert på ärenden om försäljning av drycker. Tyngdpunkten i hans arbete bör ligga på rådgivande och förebyggande verksamhet. Genom rådgivande verksamhet och en smidig handläggning av ärendena bör det kunna undvikas att administrativa tvångsmedel kommer till annat än begränsad användning.

Tjänstemannen skall verka för att serveringen av och detaljhandeln med alkoholdrycker inom länet bedrivs i enlighet med gällande bestämmelser och föreskrifter samt att nykterhet, trevnad och ordning upprätthålls på försäljningsställena. Han bör i första hand lita till individuell information till rättighetshavare, försäljningsföreståndare samt restaurang- och butikspersonal. När missförhållanden ådagaläggs bör han söka åstadkomma rättelse i första hand på frivillig väg genom överläggningar med tillståndsinnehavaren. För att dessa uppgifter skall kunna fullgöras krävs ett gott samarbete med polis- och socialmyndigheter samt andra myndigheter, institutioner och organisationer som är engagerade i alkohol- och nykterhetsvårdsfrågor i länet. Tjänstemannen bör delta i regionala konferenser och kurser som berör nykterhets- och alkoholfrågor. Det är särskilt viktigt att tjänstemannen har ett fortlöpande samarbete med de sociala centralnämnderna i de olika kommunerna.

Departementschefen underströk att övervakningen av handeln med alkoholdrycker bör ha en offensiv inriktning med särskild tonvikt på förebyggande insatser och skärpt lagtillämpning. För att åstadkomma detta föreslogs en ökning av antalet handläggartjänster vid länsstyrelserna från 27,5 till 45, vilket också godkändes av riksdagen. En viss utvidgning av arbetsuppgifterna skedde samtidigt genom att tillståndsgivningen för detaljhandel med öl fördes över från polisen till länsstyrelsen. Som en följd av bl.a. neddragningskraven på länsstyrelserna har flera handläggartjänster vakantsatts. Den 1 januari 1985 var 7 av de 45 tjänsterna vakanta. Två av de vakanta tjänsterna finns i Stockholm.

Socialstyrelsens roll

I samband med 1977 års reform övertog socialstyrelsen det centrala ansvaret för de alkoholpolitiska frågorna. Socialstyrelsens främsta uppgift är att verka för att alkoholpolitiska synpunkter beaktas i samhällsutvecklingen och att samordna olika alkoholpolitiska insatser med varandra och med insatser på angränsande områden.

Som tidigare nämnts utövar socialstyrelsen den centrala tillsynen över efterlevnaden av LHD. Socialstyrelsen är också besvärsinstans beträffande beslut som meddelats av länsstyrelserna i frågor enligt LHD. Socialstyrelsens beslut kan inte överklagas (68 §).

Frågor rörande tillämpningen av LHD handläggs inom socialstyrelsen av byrån för alkohol- och narkotikafrågor. Byrån är organisatoriskt placerad inom socialstyrelsens avdelning för socialtjänst. Byrån handlägger besvärsärenden enligt LHD och utarbetar allmänna råd rörande tillämpningen av lagen. Byrån har vidare till uppgift att utarbeta och sammanställa statistik inom alkoholområdet samt förmedla information till bl.a. länsstyrelsernas handläggare. Byrån skall också följa utvecklingen på alkoholområdet när det gäller tillverkning, försäljning och konsumtion samt belysa effekterna av konsumtionen. Byrån är dessutom ansvarig för den statliga droginformationen.

Till socialstyrelsen inkommer årligen ca 100 besvärsärenden enligt LHD. I ca 20 procent av ärendena har överklagande skett trots att vederbörande kommun utnyttjat vetorätten.

2.2.3 Teknisk sprit m.m.

Enligt lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat förstås med teknisk sprit sådan sprit som är avsedd att användas för tekniskt, industriellt, medicinskt, vetenskapligt eller annat likartat ändamål och som är hänförlig

till vissa tulltaxenummer. Bestämmelserna om teknisk sprit gäller även spritdrycker, vin och starköl som är avsedda för nyss angivna ändamål (1 §).

Med alkoholhaltigt preparat menas vara som innehåller mer än 1,8 viktprocent etylalkohol och som inte är hänförlig till vissa tulltaxenummer och inte heller är läkemedel enligt läkemedelsförordningen (1962:701).

Kontrollen över försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat utövas av socialstyrelsen, som har rätt att ta del av bl.a. bokföring och andra handlingar i verksamheten (2 §).

Teknisk sprit och sådana alkoholhaltiga preparat som inte är avsedda för förtäring skall denatureras. När det finns särskilda skäl får socialstyrelsen dock medge undantag från denaturerings-tvånget under förutsättning att fara för missbruk inte föreligger (3 §).

Vin- & Spritcentralen får utan tillstånd importera teknisk sprit. För annan införsel av teknisk sprit och för införsel av alkoholhaltiga preparat krävs med vissa undantag tillstånd av socialstyrelsen (4 §).

Alkoholhaltiga preparat får i princip säljas under samma villkor som gäller för drivande av handel i allmänhet. Teknisk sprit får utan tillstånd säljas av Vin- & Spritcentralen, Systembolaget, tillverkare och apotek. För annan försäljning av sådan sprit krävs socialstyrelsens tillstånd (5 §).

Teknisk sprit eller alkoholhaltiga preparat får inte tillhandahållas, om det föreligger särskild anledning att anta att varan är avsedd att användas i berusningssyfte (7 §).

Vid överträdelse av lagens bestämmelser eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter kan socialstyrelsen utfärda varning, förbjuda försäljning eller återkalla meddelat tillstånd (8 §).

Olovlig försäljning och olovlig renaturering medför straffansvar.

3 ALKOHOLKONSUMTIONENS UTVECKLING

Sedan andra världskriget har konsumtionen av alkohol i stort sett oavbrutet ökat i hela den industrialiserade världen. Fram till 1970-talets mitt var ökningstakten i Sverige ungefär densamma som i andra industriländer. Den totala försäljningen av alkoholdrycker i Sverige har därefter minskat avsevärt. År 1983 var försäljningen av alkoholdrycker, omvandlat till 100-procentig alkohol, 6,0 liter i genomsnitt per invånare med en ålder av 15 år och däröver. Det innebär en minskning sedan år 1976 med närmare en fjärdedel. Till en del har minskningen berott på att mellanölet togs ur marknaden. De senaste årens minskningar förklaras uteslutande av att försäljningen av spritdrycker minskat. Vin- och starkölsförsäljningen har däremot ökat något.

I ett internationellt perspektiv framstår den totala alkoholkonsumtionen i Sverige som förhållandevis blygsam. För år 1983 var den registrerade konsumtionen av alkoholdrycker i landet, omvandlat till 100-procentig alkohol, 5,2 liter per invånare. Alkoholkonsumtionen per invånare i ett antal industriländer under åren 1980-1982 framgår av följande tabell.

Tabell D Alkoholkonsumtion per invånare i olika länder, liter 100 % alkohol, 1980-1982.

Land	Spritdrycker liter 100 % alkohol/inv			Vin och maltdrycker liter 100 % alkohol/inv			Summa liter 100 % alkohol/inv		
	1980	1981	1982	1980	1981	1982	1980	1981	1982
Australien	1,0	1,1	1,2	8,8	8,9	8,7	9,8	10,0	9,9
Belgien	2,37	2,13	2,04	8,4	8,4	8,8	10,8	10,5	10,8
Danmark	1,54	1,59	1,64	7,7	8,0	8,4	9,2	9,6	10,0
Finland	2,79	2,76	2,82	3,6	3,7	3,6	6,4	6,5	6,4
Frankrike	2,53	2	2	12,3	11,7	11,3	14,8	13,7	13,3
Holland	2,71	2,52	2,57	6,1	6,3	6,1	8,8	8,8	8,7
Irland	2,04	1,89	1,65	5,5	5,1	5,1	7,5	7,0	6,7
Island	2,25	2,23	2,12	1,6	1,7	1,8	3,9	3,9	3,9
Israel	0,9	-	-	1,1	-	-	2,0	-	-
Italien	1,9	1,9	1,9	11,1	9	11,1	13,0	10,9	13,0
Kanada	3,38	3,50	3,43	5,7	5,6	5,9	9,1	9,1	9,3
Norge	1,91	1,61	1,23	2,7	2,6	2,6	4,6	4,2	3,8
Polen	6,0	4,3	4,3	2,7	2,3	2,2	8,7	6,6	6,5
Portugal	0,9	0,9	-	10,1	11	11,3	11,0	11,9	-
Schweiz	2,05	2,11	2,11	8,4	8,9	9,1	10,5	11,0	11,2
Sovjetunionen	3,3	3,3	3,3	2,9	2,9	2,8	6,2	6,2	6,1
Spanien	3	3	3	11,1	10,0	9,7	14,1	13,0	12,7
Storbritannien	1,79	1,69	1,59	5,3	5,1	5,0	7,1	6,8	6,6
Sverige	2,75	2,48	2,46	2,9	2,9	3,0	5,7	5,4	5,5
Ungern	4,5	4,5	4,8	7,0	7,1	6,7	11,5	11,6	11,5
USA	3,08	3,04	2,94	5,6	5,3	5,3	8,7	8,3	8,2
Västtyskland	3,07	2,90	2,51	9,6	9,6	8,4	12,7	12,5	10,9
Österrike	1,59	1,51	1,52	9,4	9,5	8,4	11,0	11,0	9,9
Östtyskland	4,5	4,7	-	5,2	5,3	-	9,7	10,0	-

Under Brattsystemets sista år var den årliga registrerade konsumtionen av spritdrycker 8,0 liter (med de alkoholhalter som förekommer i handeln) per invånare om 15 år och däröver. Avvecklingen av motbokssystemet innebar en kraftig ökning av spritkonsumtionen. Genom framför allt skattehöjningar kunde konsumtionen begränsas för att år 1958 ligga på ungefär samma nivå som år 1954. Spritkonsumtionen genomgick därefter inga större förändringar förrän år 1974, då den steg med omkring 10 procent. Denna förbrukningsnivå bibehölls fram till början av 1980-talet då försäljningen av spritdrycker på nytt minskade. År 1984 var försäljningen 6,6 liter per invånare om 15 år och däröver.

Vinkonsumtionen har stigit i stort sett oavbrutet sedan år 1954, då den registrerade försäljningen uppgick till 2,6 liter per invånare om 15 år och däröver. Motsvarande siffra för år 1984 är 14,2 liter. Ökningen avser väsentligen lättvinet.

Konsumtionen av starköl sjönk markant under början av 1970-talet. Försäljningen år 1976 uppgick till 3,8 liter per invånare om 15 år och däröver. Å andra sidan hade försäljningen av mellanöl stigit kraftigt och uppgick årligen till nästan 50 liter per invånare om 15 år och däröver. Sedan mellanölsförbudet år 1977 har starkölsförsäljningen ökat avsevärt. Försäljningen år 1984 var mer än fyra gånger så hög som år 1976.

Även konsumtionen av öl klass II steg kraftigt efter mellanölsförbudet. Försäljningen tiodubblades från år 1976 till 1978. Därefter har emellertid ölförsäljningen stadigt minskat. Den sammanlagda försäljningen av maltdrycker (starköl, öl och lättöl) är också - såväl volymmässigt som mätt i ren alkohol - avsevärt lägre än under den period då mellanölet fanns på marknaden.

Serveringens andel av den totala försäljningen av alkoholdrycker i Sverige är internationellt sett mycket låg. Särskilt spritdryckernas andel av konsumtionen har visat en vikande utveckling sedan mitten av 1950-talet. År 1954 svarade serveringen för omkring 12 procent av spritdryckskonsumtionen och 11 procent av

vinkonsumtionen. Motsvarande siffror var år 1984 3,3 resp. 8,3 procent. Under senare år har dock en svag ökning kunnat noteras beträffande försäljningen av vin på restaurangerna. Serveringen av starköl har under de sista tio åren legat på i stort sett samma nivå och utgör ca 25 procent av all starkölsförsäljning.

De nu redovisade siffrorna är hämtade från publikationen Alkoholstatistik, som ges ut årligen av socialstyrelsen. Statistiken grundas i huvudsak på uppgifter från Systembolaget, riksskatteverket och generaltullstyrelsen. Systembolaget redovisar uppgifter om försäljningen av spritdrycker, vin och starköl till allmänheten och till innehavare av serveringstillstånd. Riksskatteverket redovisar den skattepliktiga utlämningen av starköl, öl och lagrat lättöl medan generaltullstyrelsen lämnar uppgifter om import av öl och lättöl.

Utöver den registrerade konsumtionen förekommer konsumtion av hemtillverkat vin och öl, av otillåtet tillverkade spritdrycker samt av alkoholdrycker som införts av resande från utlandet. Denna oregistrerade alkoholkonsumtion antas uppgå till betydande kvantiteter. Resultat från undersökningar om otillåten sprittillverkning (hembränning) tyder på att den har ökat under senare år. Antalet hembränningsbrott som kommit till polisens kännedom ökade fram till år 1983 men har därefter minskat något. Generaltullstyrelsen uppskattade år 1979 att den sammanlagda införseln det året av sprit och vin i samband med resor uppgick till mellan fem och sex miljoner liter spritdrycker och mellan fyra och fem miljoner liter vin. Den obeskattade införseln av spritdrycker motsvarade 8 à 10 procent av den registrerade spritdrycksförsäljningen och införseln av vin ca 5 procent av försäljningen. För år 1983 uppskattade socialstyrelsen att hemtillverkning av vin (enbart med hjälp av snabbvinsatser) uppgick till 10 miljoner liter.

Förändringar i alkoholkonsumtionen studeras i viss utsträckning genom alkoholvaneundersökningar. Det är dock endast för skolungdomen som utvecklingen har studerats mer i detalj. Skolöverstyrelsen har sedan år 1971 låtit genomföra undersökningar av drog-

vanorna i årskurserna 6 och 9. Sammanfattningsvis kan konstateras att pojkarnas alkoholvanor var relativt oförändrade under början och mitten av 1970-talet, medan andelen flickor som brukade dricka relativt stora kvantiteter per gång ökade. Sedan år 1977 har dock konsumtionen minskat bland både pojkar och flickor. Andelen ungdomar som konsumerar en förhållandevis stor mängd alkohol åtminstone någon gång per månad har bland pojkarna i årskurs 9 minskat från 37 till drygt 20 procent och bland flickorna från 29 till 18 procent fram till år 1983. På motsvarande sätt har berusningsbenägenheten minskat. Samtidigt har andelen icke-konsumenter ökat, från 9 till 19 procent bland pojkarna och från 7 till 17 procent bland flickorna. De kraftigaste "förbättringarna" inträffade under åren 1979-1981 men trenden håller alltjämt i sig.

Svenska Institutet för Opinionsundersökningar (SIFO) genomför årligen en alkoholvaneundersökning bland ungdomar i åldern 12 - 24 år. Undersökningarna genomförs under tiden december - februari. Den senaste undersökningen, som publicerades i mars 1985, visar att konsumtionen av spritdrycker bland ungdomar mer än halverats under de senaste sex åren. Enligt undersökningen har den genomsnittliga årliga spritkonsumtionen, omräknat i 100-procentig alkohol, sjunkit från 1,11 liter år 1979 till 0,47 liter år 1984. Motsvarande siffror för den totala genomsnittliga konsumtionen av alkoholdrycker, dvs. spritdrycker, vin, starköl och öl, är 2,87 resp. 1,78 liter. Detta motsvarar en minskning på 38 procent. För vin, starköl och öl är siffrorna stabilare även om tendensen också här är sjunkande. Vinkonsumtionen har sjunkit minst, från 0,54 liter år 1979 till 0,46 liter år 1984. Den genomsnittliga starkölkonsumtionen har sjunkit från 0,81 till 0,58 liter och motsvarande siffror för öl är 0,41 resp. 0,27 liter (allt omräknat till 100-procentig alkohol).

Försvarets forskningsanstalt (FOA) genomför årligen undersökningar av främst narkotikavanorna bland dem som skrivs in för värnplikt. Det ställs dock också frågor om alkoholberusning. Liksom elevundersökningen visar FOA-undersökningen en minskad berusningsbenägenhet. År 1977 angav således ca 20 procent av de värnpliktsinskrivna att de berusade sig någon gång i veckan, medan motsvarande andel för år 1984 var drygt 6 procent.

En liten grupp storkonsumenter av alkoholdrycker svarar för en mycket stor del av den totala alkoholkonsumtionen. APU återgav i en delrapport (SOU 1971:77) undersökningsresultat som visade att storkonsumenterna, ca 15 procent av samtliga konsumenter, svarade för mer än hälften av den totala alkoholkonsumtionen. Männens alkoholkonsumtion var fyra gånger så stor som kvinnornas. Av undersökningen framgick vidare att alkoholkonsumtionen var betydligt större i socialgrupp 1 och 2 än i socialgrupp 3. Drygt var tionde man och drygt var fjärde kvinna var nykterister.

4 UTLÄNDSK RÄTT

4.1 Danmark

I Danmark finns ingen speciallagstiftning på alkoholområdet. Däremot finns vissa regler i den näringsrättsliga lagstiftningen som direkt eller indirekt syftar till att begränsa utbudet av alkoholdrycker.

Försäljningen av alkoholdrycker sköts helt av privata intressen. Verksamheten är formellt tillståndspliktig men regleringen är utan praktisk betydelse. För servering krävs likaså tillstånd men sådant är förhållandevis lätt att få. Endast vissa krav på branscherfarenhet ställs upp. De lokala myndigheterna har ett visst inflytande på tillståndsgivningen. Någon ovillkorlig vetorätt föreligger dock inte.

Genom bestämmelser i en allmän lag om butikstider begränsas försäljningen av alkoholdrycker till tider för vanligt öppethållande. Vissa undantag meddelas dock för exempelvis turistorter. Servering av alkoholdrycker till personer under 18 år är förbjuden. Någon åldersgräns vid butiksförsäljning finns däremot inte.

Totalkonsumtionen av alkoholdrycker omräknat till 100-procentig alkohol är i stort sett dubbelt så stor som i Sverige. Ölkonsumtionen är helt dominerande.

4.2 Finland

Under 1800-talet uppstod i Finland liksom i Sverige en stark nykterhetsrörelse som vände sig mot det utbredda brännvinsbruket. Totalt alkoholförbud rådde under åren 1919 - 1932. Därefter tilläts försäljning av alkoholdrycker men enbart från butiker som drevs av den finska staten. År 1969 infördes en liberalare ordning, som i stort överensstämmer med den svenska. Det alkoholpolitiska regelsystemet är dock mer invecklat och hanteringen av alkoholdrycker är noga uppbunden genom en mängd detaljrestriktioner.

Den finska alkoholpolitiken leds främst från monopolbolaget Alko. Dess förvaltningsråd utses av regeringen och består av representanter för riksdagens partier, social- och finansministerierna samt nykterhetsrörelsen. Alko kontrollerar produktion, import och butiksförsäljning, ger tillstånd till servering och bestämmer alkoholdryckernas priser, dvs. i praktiken även beskattningen. Alko bedriver forskning och upplysningsverksamhet och föreslår lagändringar och andra politiska åtgärder. Alkos befogenheter begränsas i viss mån av kommunal vetorätt i frågor om nyetablering av butiks- eller restaurangförsäljningsställen.

Servering av spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av Alko eller av den som bolagets förvaltningsråd beviljat s.k. utskänkningstillstånd. Mellan Alko och företagare, som erhållit utskänkningsrättigheter, ingås ett skriftligt utskänkningsavtal om skötseln av serveringen m.m. Efter att ha hört Alko godkänner länsstyrelsen på ansökan av rättighetsinnehavaren ansvarig föreståndare och ställföreträdare. Innehavaren samt föreståndare och ställföreträdare är skyldiga att se till att "goda seder" iakttas vid serveringen. Vid överträdelser kan förvaltningsrådet inskränka eller helt återkalla utskänkningsrättigheterna. Vidare kan länsstyrelsen meddela varning eller vidta annan åtgärd mot utskänkningsstället.

Innan utskänkningsrättigheter beviljas prövar förvaltningsrådet behovet av serveringen varvid bl.a. ortens invånarantal och avståndet till närmaste utskänkningsställe skall beaktas. Rättigheter beviljas endast företagare som äger "nödiga förutsättningar och erforderlig tillförlitlighet". I praktiken meddelas rättigheter enbart till restauranger och liknande företag (förplägnadsrörelser) med tillfredsställande "verksamhetsidé". Något särskilt krav på viss andel matförsäljning ställs dock inte upp.

För servering av öl klass III (mellanöl) krävs också tillstånd. Tillståndskraven är dock mindre ingående än för övriga alkoholdrycker.

Alkoholserveringen får påbörjas tidigast klockan 12. Servering av starköl och mellanöl får dock påbörjas klockan 09. Serveringen pågår normalt fram till klockan 24 eller 01 beroende på restaurangens standard m.m. Serveringen av öl skall dock i normalfallet upphöra senast klockan 22.

Åldersgränsen för alkoholservering på restaurang är 18 år. Vid servering av unga personer skall iakttas särskild försiktighet. Åldersgränsen vid butiksförsäljning är 20 år för s.k. starka alkoholdrycker (mer än 17 viktprocent alkohol).

Tillsynsansvaret på central nivå ligger på social- och hälsovårdsministeriet. I tillsynen medverkar emellertid också medicinalstyrelsen, länsstyrelserna, polisen, gränsbevakningsväsendet och tullverket. Den rena inspektionsverksamheten sköts av företrädare för Alko och av särskilda kommunala tjänstemän (alkoholinspektörer). Övervakningen av restaurangerna anses mycket väsentlig. Det visar inte minst den ekonomiska satsningen på verksamheten. Kostnaderna för den s.k. alkoholinspektionen var år 1983 ca 4,5 miljoner mark.

Den totala alkoholkonsumtionen i Finland har de senaste tio åren legat på ca. 8 liter 100-procentig alkohol per invånare om 15 år och däröver, dvs. betydligt över konsumtionen i Sverige (se avsnitt 3) men ändå förhållandevis lågt internationellt sett. Ungefär en fjärdedel av konsumtionen kan hänföras till restaurangserveringen.

4.3 Norge

I Norge uppstod under slutet av 1800-talet en stark nykterhetsrörelse som fick ett stort inflytande på norsk alkoholpolitik. Hembränning förbjöds och tillståndsplikt för försäljning infördes. Från 1919 rådde totalförbud för starkvin och spritdrycker. Förbuden upphävdes år 1923 resp. 1928. Handeln med vin och spritdrycker sköts sedan dess av det statliga monopolföretaget, Vinmonopolet. Ölhandeln bedrivs i huvudsak på samma sätt som i Sverige.

Tillstånd till såväl försäljning som servering av alkoholdrycker meddelas - med vissa undantag - av kommunerna. I vissa fall företas allmän omröstning för att bestämma om försäljning av alkoholdrycker över huvud taget skall få förekomma i kommunen. Förfarandet har medfört att ca en fjärdedel av kommunerna inte har någon försäljning eller servering av alkoholdrycker.

Åldersgränsen för såväl butiksförsäljning som servering är 20 år för spritdrycker och 18 år för vin och öl. Servering av spritdrycker är förbjuden under sön- och helgdagar samt vissa helgdagsaftnar men får annars pågå mellan klockan 15 och 23.

Den registrerade alkoholkonsumtionen är mycket låg, ca. 4 liter 100-procentig alkohol per invånare om 15 år eller däröver. Det antas dock att den illegala tillverkningen av alkoholdrycker är betydande, kanske 20 procent av den legala tillverkningen. Omkring 15 procent av totalkonsumtionen sker på restaurang.

4.4 Frankrike

All försäljning av alkoholdrycker i Frankrike kräver tillstånd. Tillståndstvånget är enbart motiverat av fiskala intressen. Tillstånd ges frikostigt, dock inte inom s.k. skyddade zoner (i närheten av skolor, sjukhus etc). Tillståndsgivningen begränsas också i viss mån av bestämmelser om högsta antal invånare per försäljningsställe.

Serveringstillstånden delas upp i fyra kategorier beroende på vilka drycker som tillståndet avser. I vissa fall meddelas tillstånd endast under förutsättning att serveringen av alkoholdrycker sker i samband med matservering.

Några särskilda lagregler om serveringstider etc finns inte men regler kan förekomma i lokala ordningsstadgor. Däremot finns bestämmelser om vissa åldersgränser. I allmänhet krävs att man är över 14 år för inköp av vin och 16 år för inköp av spritdrycker (på restauranger dock 18 år, om inte äldre person är med).

I Frankrike svarar vinet för ca två tredjedelar av den totala alkoholkonsumtionen. Vinet används i stor utsträckning som daglig måltids- och sällskapsdryck. Trots en svag nedgång av vinkonsumtionen under senare år har Frankrike alltjämt en mycket hög konsumtion av alkoholdrycker. Omräknat till 100-procentig alkohol uppgick totalkonsumtionen per invånare år 1982 till 13,3 liter.

4.5 Italien

I Italien finns mycket få regler som rör alkoholhanteringen. Med vissa undantag är försäljningen helt fri. Så har t.ex. samtliga livsmedelsaffärer, grönsaksaffärer och supermarkets (dock inte charkuteriaffärer) rätt att sälja alkoholdrycker av alla slag utan tillstånd. Restauranger har också rätt att utan tillstånd servera alkoholdrycker som innehåller mindre än 21 volymprocent alkohol. För starkare drycker krävs tillstånd av vederbörande kommun. Försäljning från ambulerande försäljningsställen är förbjuden.

Enligt lag får alkoholdrycker inte säljas till den som är under 16 år.

Även i Italien svarar vinet för en mycket stor del av alkoholkonsumtionen. Den totala alkoholkonsumtionen är i det närmaste lika stor som i Frankrike (se tabell D).

4.6 Storbritannien

Det finns inte någon övergripande alkoholpolitik i Storbritannien. Alkoholdryckerna är emellertid ganska högt beskattade och det finns sedan gammalt ett tillståndstvång för försäljning.

Försäljningsrättigheterna är antingen "on license" eller "off license". I princip innefattar ett tillstånd av typ "on license" rätt att sälja både till förtäring på stället och till avhämtning. En stor del av dessa tillstånd är dock begränsade till

enbart servering. En "off license" ger rätt till butiksförsäljning. Sådana tillstånd lämnas till såväl specialbutiker som speceriaffärer och snabbköp.

Vad gäller serveringen finns ett system med s.k. "broken hours", vilket betyder att serveringen måste avbrytas minst två timmar på eftermiddagen. Med den inskränkningen får serveringen bedrivas högst nio timmar per dag mellan klockan 10 och 22.30 (i storstäderna nio och en halv timmar mellan klockan 10 och 23). I Skottland är det sedan år 1976 tillåtet att ha öppet mellan kl 11 och 23 utan avbrott.

Vissa åldersgränser skall iakttas. Den som är under 18 år får inte köpa alkoholdrycker och den som är under 14 år får inte släppas in på en pub. Den som är mellan 14 och 18 år får dricka alkohol som betalas av annan, dock inte på pubar och barer. I övrigt finns inga restriktioner och inga regler om prissättning.

I Storbritannien är ölkonsumtionen den dominerande. Ölet svarar för 65 procent av den totala alkoholkonsumtionen. Konsumtionen av spritdrycker och vin är mycket låg vid en internationell jämförelse. Totalkonsumtionen är också förhållandevis låg (se tabell D).

4.7 Västtyskland

Inte heller i Västtyskland finns någon primärt alkoholpolitisk lagreglering. I huvudsak är handeln med alkoholdrycker fri. Tillstånd erfordras endast för servering. Några särskilda prövningsgrunder finns dock inte uppställda. Däremot kan tillståndet återkallas om serveringen leder till exempelvis onykterhet och oordning.

Serveringstiderna varierar från ort till ort även inom en delstat. Däremot har för detaljhandeln öppethållandet reglerats för hela landet.

Spritdrycker får inte tillhandahållas personer under 18 år. För "barn", dvs personer under 14 år, gäller förbudet samtliga alkoholdrycker. För 14-15-åringar är offentlig förtäring av öl och vin tillåten endast om de befinner sig i sällskap med en vuxen person.

Västtyskland har en mycket hög konsumtion av öl (ca 55 procent av totalkonsumtionen). År 1982 var den totala konsumtionen av alkoholdrycker, omräknat till 100-procentig alkohol, 10,9 liter per invånare.

4.8 Österrike

I Österrike har tanken på att genom systematiska åtgärder nedbringa den totala alkoholkonsumtionen inte politisk aktualitet. Alkoholrelaterad lagstiftning hänför sig i första hand till kvalitetskontroll av alkoholhaltiga drycker. Alkoholbeskattningen är helt styrd av fiskala intressen.

Enligt lag får personer under 16-18 år (varierar från delstat till delstat) inte dricka alkohol om de inte är i sällskap med vuxna. Det finns även förbud mot att servera till kraftigt berusade personer.

I Österrike dominerar öl- och vinkonsumtionen. Totalt sett ligger konsumtionen på en hög nivå (se tabell D).

5 REFORMFÖRSLAG

5.1 Utredningar

5.1.1 Hotell- och restaurangutredningen

Hotell- och restaurangbranschen har setts över av en statlig utredning, hotell-och restaurangutredningen (H 1974:01), som hade till uppgift att kartlägga och analysera förhållandena i branschen och att lämna förslag till åtgärder för förbättringar. Utredningen skulle enligt sina direktiv bl.a. allsidigt belysa etableringsförhållandena i branschen och därvid ta ställning till frågan om införande av någon form av etableringskontroll eller auktorisation. Utredningens resultat redovisades i betänkandet (SOU 1978:37) Hotell- och restaurangbranschen.

I sitt betänkande redovisade utredningen viss statistik om antalet verksamhetsställen för vissa år fram till 1975. Totalt fanns inom hotell- och restaurangbranschen år 1975 omkring 6 000 verksamhetsställen. Antalet serveringsanläggningar med restaurangverksamhet (dvs. borträknat kaféer, konditorier och liknande) var ca 4 000. Härav uppgick antalet restauranger som kunde antas ha utskänkningstillstånd till drygt 3 000. Antalet utskänkningstillstånd var under samma år ca 2 300 i fråga om vin och spritdrycker och i fråga om öl ca 4 000. I antalet tillstånd att sälja öl inrymdes också servering vid t.ex. dansbanor och tivolin.

Flertalet företag inom hotell- och restaurangbranschen var enligt utredningens beräkningar småföretag. Över hälften drevs av enskilda näringsidkare. Mindre än 40 procent var aktiebolag.

Hotell- och restaurangutredningen redovisade uppgifter som tydde på att minst 40 procent av restaurangbeståndet förnyades under en tioårsperiod. I uppgifterna om förnyelse ingick dock bara nyetableringar och nedläggningar, däremot inte den typen av förändringar som innebär att ett restaurangföretag ändrar inriktning på verksamheten t.ex. från grillbar till serveringsställe för alkoholdrycker. Utredningen fann inget nämnvärt nettotillskott av

företag inom restaurangnäringen under den studerade tioårsperioden 1965-1975. Antalet sysselsatta personer var 1975 ungefär 62 000.

Utredningen konstaterade att restaurangnäringen är föremål för en omfattande lagreglering i olika avseenden och hänvisade till bl.a. livsmedelslagen, föreskrifter om brandskydd och arbetsmiljö samt annan lagstiftning som generellt gäller för näringsutövning. Utredningen framhöll också att prövningen enligt LHD, som just trätt i kraft, innebar en skärpning av kraven för att få tillstånd till servering av alkoholdrycker. I jämförelse med många andra näringar kunde det kontrollsystem som gällde för hotell- och restaurangbranschen anses som omfattande, påpekade utredningen.

Utredningen ägnade särskild uppmärksamhet åt oegentligheter i branschen. Utredningen konstaterade att det vid diskussioner om näringens konkurrenssituation ofta hade anförts både från branschens företrädare och från myndigheterna att olika slag av oegentligheter snedvridit konkurrensen så att läget försvårats för de seriösa företagarna. Från andra håll hävdades att oegentligheterna endast hade marginell effekt på konkurrensläget i branschen.

Utredningen konstaterade att restaurangnäringen i olika sammanhang nämnts som en kritisk bransch vad beträffade ekonomisk och organiserad brottslighet. Användandet av svart arbetskraft och illegal klubbverksamhet var exempel på detta. Utredningen kunde vidare visa på att i fråga om de skattemässiga förhållandena hade revisionsverksamhet och skatterazzior gett anmärkningsvärda resultat. Oredovisade skatter uppgick inom resturangnäringen till mycket högre belopp än i andra undersökta branscher.

Utredningen drog slutsatsen att man inte kunde bortse från att oegentligheter förekom i branschen, men problemen syntes främst vara ett storstadsproblem. Utredningen framhöll också att de missförhållanden som förekom kunde förrycka konkurrensen och försvåra situationen för de seriösa företagen.

I betänkandet betonades vikten av att åtgärder vidtogs för att komma till rätta med brottsligheten inom branschen. Utredningen övervägde åtgärder som etableringskontroll och auktorisation. Med hänsyn främst till riskerna för oacceptabla konkurrensbegränsningar avstod dock utredningen från att föreslå någon allmän kontroll av etableringen. Åtgärder för bättre tillsyn och kontroll borde emellertid enligt utredningen komma till stånd. Exempelvis kunde detta ske genom revisionsinsatser från skattemyndigheternas sida.

Vid prövningen av serveringstillstånd borde ställas högre krav på att sökanden ägde kännedom om gällande regler på området och vidare borde ställas stränga krav på den personliga lämpligheten. Den som brustit i sina åligganden gentemot samhället eller de anställda borde, menade utredningen, anses olämplig att ha hand om alkoholservering.

Enligt utredningens mening borde en noggrannare lämplighetsprövning i kombination med en intensifierad tillsynsverksamhet göra en mängd detaljföreskrifter överflödiga. Utredningen konstaterade att tillkomsten av LHD var ett steg i rätt riktning men framhöll att ytterligare förenklingar i regelsystemet borde eftersträvas. Utredningen föreslog bl. a. att det i 40 § LHD uppställda kravet på serveringslokalernas tjänlighet skulle utgå och anförde.

Begreppet tjänlighet är inte närmare preciserat. Dels avses att lokalerna skall vara överskådliga, dels avses att lokalerna skall hålla viss inredningsstandard. I fråga om denna standard har en praxis vuxit fram, som varit hindrande för företagens anpassning till en förändrad efterfrågeinriktning.

Vår mening är att så länge en serveringslokal uppfyller de krav som kan ställas med hänsyn till livsmedelshantering, arbetarskydd, brandskydd e. d. bör restauratören ges frihet att utforma sin lokal såsom han/hon önskar. Att lokalerna uppfyller dessa krav kontrolleras i annan ordning. Vi vill också återknyta till ett tidigare resonemang om restaurangernas sociala funktion som samlingsplats. Man bör undvika stereotypa föreställningar om vilken standard en lokal skall ha för att man där skall kunna servera alkohol. Det är hur rörelsen bedrivs som bör vara avgörande.

Vad gäller tillämpningen av bestämmelsen om mathållning i 41 § LHD lämnade utredningen följande synpunkter.

Från hotell- och restaurangbranschens synpunkter är det väsentligt att någon formell gräns för matens andel av omsättningen inte har fastlagts. Företagens möjligheter att anpassa sig till förändrade verksamhetsförutsättningar har härigenom förbättrats. Vi vill betona vikten av att krav av detta slag inte heller tillåts att växa fram i praxis. Inte heller bör man i framtiden tillämpa en tolkning av begreppet betydande del av omsättningen, som skulle innebära en skärpning av den praxis för tillståndsbedömning som allmänt har fått växa fram under 1970-talet.

Det bör i detta sammanhang påpekas att det redovisningstekniskt är relativt enkelt att ge matomsättningen en viss andel av totalförsäljningen genom manipulationer med entréintäkter, prissättning o.s.v. Detta utgör ytterligare ett skäl för att inte bestämma att matförsäljningen skall vara av viss storlek.

Vi vill framhålla att man i en stor restaurangrörelse med flera avdelningar inte bör ställa krav på att matförsäljningen skall vara av samma omfattning i alla avdelningar. Det är t.ex. rimligt att man inte har någon nämnvärd matförsäljning i en drinkbar, som utgör ett naturligt komplement till en intilliggande restaurangmatsal med fri förbindelse till baravdelningen.

Även mer utpräglade dansrestauranger bör enligt vår mening vid tillståndsgivningen bedömas på samma grunder som andra restauranger, nämligen med utgångspunkt från verksamhetens inriktning, meny, kundkrets och lokaler. Hänsyn bör inte tas till huruvida där förekommer musik, inträdesavgifter, yngre publik etc. Om restaurangen har förutsättningar att drivas på ett riktigt sätt bör den omständigheten att den i väsentlig utsträckning tillhandahåller underhållning eller dans inte vara ett hinder för serveringstillstånd.

5.1.2 EKO-kommissionen

I uppdraget för kommissionen mot ekonomisk brottslighet (Ju 1982:05) ingick bl.a. att undersöka möjligheterna att använda etableringskontroll för att komma till rätta med ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Kommissionen undersökte en rad olika branscher som ansågs särskilt utsatta för ekonomiska oegentligheter, bl.a. restaurangbranschen. I februari 1984 lade

kommissionen fram ett delbetänkande (SOU 1984:8) Näringstillstånd. Betänkandet har remissbehandlats och är f.n. föremål för överväganden inom regeringskansliet.

I betänkandet föreslås ett system för näringstillstånd med inriktning på att sanera de branscher där problemen med ekonomisk brottslighet och skatteundandragande är mest akuta. Kommissionen pekar på transport-, bygg-, bil-, städ- och restaurangbranscherna. Inom dessa branscher bör företagarna underkastas en vandelsprövning innan de får bedriva verksamhet. Vidare bör krävas att de har en grundläggande utbildning i företagsskötsel och att de ställer ekonomiska garantier för skatter och avgifter.

Vandelsprövningen innebär enligt förslaget att de personer som under de närmast föregående åren begått grövre ekonomiska brott eller i större utsträckning underlåtit att betala skatter och avgifter inte skall anses lämpliga att driva rörelse. Enstaka, smärre förseelser skall inte inverka menligt för den sökande. Det är främst mer allvarliga brott, som lett till fängelse eller höga böter, som skall leda till att näringstillstånd vägras. När det gäller underlåtenhet att betala skatter och avgifter är det stora eller upprepade restföringar som skall utgöra ett hinder. En vandelsprövning utformad på detta sätt kommer enligt kommissionen inte att innebära några egentliga olägenheter för de seriösa näringsidkarna, utan prövningen bör i stället vara till fördel för dessa genom att oseriösa personer motas bort.

Grundläggande kunskaper i företagsskötsel bör enligt kommissionen kunna motverka ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Det skall vara fråga om elementära kunskaper, inte kvalificerad yrkesutbildning.

Kommissionen anser också att samhället skall kunna kräva säkerhet av företagare för betalning av framtida skatter och avgifter. Säkerheten skall bestå av en betalningsutfästelse från bank. Enligt förslaget skall det garanterade beloppet vara 50 000 kr. Viktigt är att banken på affärsmässiga grunder gör kreditprövningen och bevakar garantin. Utfästelsen skall förvaras hos till-

ståndsmyndigheten och kunna tas i anspråk om företaget sedermera inte fullgör sina betalningsskyldigheter gentemot det allmänna.

En handläggning på regional nivå är enligt kommissionen den bästa lösningen för ärenden om näringstillstånd. Det föreslås därför att länsstyrelserna skall vara tillståndsmyndigheter.

Kommissionen anser att en viktig del av det föreslagna systemet med näringstillstånd är tillsyn och kontroll. Erfarenheterna av hittillsvarande system för tillstånd anses visa att det oftast är i den efterföljande kontrollen det brister. Om förutsättningarna för näringstillstånd inte längre föreligger skall tillståndet återkallas. Länsstyrelsen föreslås vara tillsynsmyndighet. Polis- och kronofogdemyndigheter skall underrätta länsstyrelsen i fall då en tillståndshavare begått ekonomiska brott eller ådragit sig stora skatteskulder. Länsstyrelsen skall dock själv ta aktiv del i kontrollen. Att myndigheten har god kännedom om förhållandena i branscherna anses vara en förutsättning för att systemet skall fungera bra.

Enligt kommissionens bedömning är restaurangbranschen "drabbad av oseriöst företagande". Kommissionen framhåller i sitt betänkande att den kontroll som sker genom länsstyrelsernas lämplighetsprövning i samband med tillståndgivning enligt LHD inte är tillräcklig för att komma till rätta med ekonomisk brottslighet och skatteundandragande. Kommissionen konstaterar att restaurangverksamheten ger så stor handlingsfrihet åt näringsidkare och så många tillfällen till fiffel, att stora krav bör ställas på restaurangägarens personliga egenskaper.

Kommissionen konstaterar vidare att den nuvarande lämplighetsprövningen enligt LHD är vidsträckt och innebär en blandning av alkoholpolitiska överväganden och åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Vissa moment i prövningen ställer sig kommissionen skeptisk till. Det gäller t.ex. bedömningen på förhand av om sökandens ekonomiska förhållanden kan anses vara tillfredsställande. En sådan prövning - där man söker uppskatta företagarens möjlig-

heter att driva rörelse - ter sig enligt kommissionen tveksam bl.a. från rättssäkerhetssynpunkt.

Enligt kommissionens mening bör lämplighetsprövningen enligt LHD kunna ersättas med den av kommissionen föreslagna vandelsprövningen. Däremot bör en prövning från rent alkoholpolitisk synpunkt även i fortsättningen ske enligt LHD. Den föreslagna ordningen med en fördelning av prövningen anses ha den fördelen att en allmän lämplighetsprövning kommer att ske redan vid etableringen och inte först i samband med att serveringstillstånd söks.

5.1.3 Utredning av riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket (RRV) har i en promemoria den 14 februari 1984 redovisat resultatet av en översiktlig kartläggning av reglerna för servering av alkoholdrycker som verkställts huvudsakligen under hösten 1983. Kartläggningen har även omfattat tillämpningen av gällande regler, den administrativa hanteringen av ärenden rörande serveringstillstånd samt berörda myndigheters roll och uppgifter. Till grund för slutsatserna ligger bl.a. intervjuer med representanter för myndigheter och organisationer som på olika sätt berörs av hanteringen med serveringstillstånd.

RRV konstaterar inledningsvis att det vid kartläggningen inte framkommit något som tyder på att alkoholserveringen i sig är något stort alkoholpolitiskt problem. RRV pekar bl.a. på att alkoholserveringen utgör en ringa andel av den totala alkoholförsäljningen och framhåller att prissättningen på alkoholdrycker torde ha stor betydelse för att begränsa alkoholkonsumtionen. Mot bakgrund härav anser RRV rent allmänt att serveringen är omgärdad av ett förhållandevis krångligt regelsystem och en därmed sammanhängande omfattande administration. RRV anser vidare att ansvars- och arbetsfördelningen mellan de inblandade myndigheterna är oklar, vilket leder till ett i vissa fall betydande dubbelarbete.

Enligt RRV:s uppfattning skulle, främst med hänsyn till administration och arbetsbelastning, tillståndsplikten för servering av

öl och för slutna sällskap i vad avser enstaka tillfällen kunna ifrågasättas. RRV påpekar att tillfälliga tillstånd för slutna sällskap har en mindre alkoholpolitisk betydelse än de permanenta tillstånden för servering av starkare drycker än öl. Beträffande tillståndsplikten för detaljhandel med öl framhåller RRV att den tillståndsprövning som sker är begränsad och att antalet avslag är litet. RRV anser därför att tillståndsplikten för detaljhandel med öl kan avskaffas.

Enligt RRV har reglerna för servering av alkoholdrycker alltmer kommit att användas i syfte att bekämpa ekonomisk brottslighet o.d. genom de långtgående krav på lämplighet som ställs på en person som söker eller innehar serveringstillstånd. Enligt RRV:s uppfattning har därmed det ursprungliga alkoholpolitiska syftet med LHD kommit i bakgrunden. RRV framhåller att LHD används som en "punktvis skärpning av befintliga generella regelsystem rörande bl.a. skatter och avgifter". Lagen bör i stället användas i sitt ursprungliga alkoholpolitiska syfte. Bekämpande av ekonomisk brottslighet och liknande bör, betonar RRV, ske inom ramen för regel- och kontrollsystem som har just detta syfte. RRV hänvisar i det sammanhanget bl.a. till EKO-kommissionens förslag om införande av vandelsprövning för vissa branscher (se avsnitt 5.1.2).

RRV konstaterar att behovsprövningen enligt LHD har kritiserats från vissa håll, bl.a. för att den verkar konserverande på näringen och därmed kan förhindra etablering av serveringsställen som bättre tillgodoser konsumenternas intressen och de alkoholpolitiska strävandena. RRV framhåller att begreppen behov och överetablering i detta sammanhang är relativa och svårtolkade. Enligt RRV synes också i vissa fall behovsprövningen ha kommit att utnyttjas i andra syften än som anges i förarbetena till LHD. RRV anser att restaurangnäringen bör utvecklas under så fria förhållanden som möjligt och att tillståndsgivningen enligt LHD inte får hindra seriösa företagare från nyetablering eller skydda redan etablerade restauranger mot konkurrens. Som ett alternativ till behovsprövningen föreslår RRV en prövning som inriktas en-

bart på riskerna för alkoholpolitiska olägenheter i och med att ett serveringsställe etableras.

Enligt RRV har de långtgående kraven på bl.a. en sökandes lämplighet medfört att - i strid mot intentionerna i LHD - tillsynsverksamheten kommit i andra hand. RRV anser att en effektiv tillsyn av serveringsställena är minst lika väsentlig som prövningen av nya tillstånd o.d. och framhåller att tillståndshanteringen bör begränsas till förmån för tillsynsverksamheten. För att en sådan förskjutning av berörda myndigheters arbetsuppgifter skall kunna komma till stånd utgår RRV från att stora delar av lämplighetsprövningen lyfts bort från LHD i enlighet med EKO-kommissionens förslag. RRV föreslår att kraven på att erhålla serveringstillstånd begränsas enligt följande.

- Serveringsrörelsen skall ha "restaurangkaraktär" och skall således kunna erbjuda ett rimligt matutbud, åtminstone då måltider normalt intas.

- Föreståndaren för serveringen skall vara lämplig för uppgiften, främst genom kunskaper om "gällande regler".

- Lokalerna skall hålla en viss standard och inte vara belägna så att de utgör en olägenhet för omkringboende.

RRV anser också att de sanktionsmöjligheter som finns borde kunna modifieras för att bli mer slagkraftiga. Det skulle kunna övervägas en möjlighet att tillfälligt, utan föregående utredning, dra in ett tillstånd då exempelvis ordningsproblem uppdagas.

I tillståndsärenden enligt LHD skall, som tidigare nämnts, yttrande normalt inhämtas från kommunen. Det förutsätts i förarbetena till lagen att yttrandet i huvudsak skall grunda sig på en alkoholpolitisk bedömning av behovet av serveringsrörelsen och lokalernas lämplighet. Kommunens roll i detta sammanhang är i princip att tillstyrka eller avstyrka ett tillstånd. RRV konstaterar att en del kommuner gör mer eller mindre omfattande egna utredningar i enskilda tillståndsärenden och i många fall går in

på frågor som även länsstyrelsen har att pröva. RRV pekar också på att kommunerna genom sin vetorätt har ett starkt styrinstrument till sitt förfogande. RRV framhåller att samarbetet mellan länsstyrelse och kommuner i många fall fungerar bra men att det finns vissa motsättningar som delvis hänger samman med systemets utformning. RRV åsyftar här det förhållandet att länsstyrelsen har beslutanderätt beträffande såväl tillstånd som sanktioner, medan kommunerna saknar beslutanderätt men ändå förutsätts ta aktiv del i tillämpningen av LHD. RRV pekar vidare på den omständigheten att kommunerna inte har någon möjlighet att själva åstadkomma att ett tillstånd återkallas och hävdar att detta kan medföra att kommunerna i stället blir mycket restriktiva med att tillstyrka nya tillstånd.

RRV har övervägt en omfördelning av myndigheternas arbetsuppgifter i tillståndsärenden. Man konstaterar dock att det med hänsyn till det nuvarande regelsystemets utformning och komplexitet inte vore lämpligt att helt överföra tillståndsgivningen till kommunerna. Det skulle då finnas risk för en mycket olikartad tillämpning av reglerna. Under förutsättning att regelsystemet förenklas anser emellertid RRV att en annan ansvarsfördelning kan diskuteras och anför följande.

Primärkommunerna har i dag ansvaret för bl.a. socialtjänsten. I detta ligger också att de har huvudansvaret när det gäller missbruksfrågor, och de skall därvid bl.a. förebygga och motverka missbruk. Det kan därför framstå som naturligt att kommunerna även får ett huvudansvar för frågor rörande alkoholservering. Dessa ärenden kunde då bättre sättas in i sitt social-/alkoholpolitiska sammanhang.

En decentralisering av beslutanderätten i ärenden om serveringstillstånd till kommunerna förutsätter dock, enligt RRV:s uppfattning, att den alkoholpolitiska prövningen skiljs från lämplighetsprövningen av den sökande. Den senare prövningen bör även fortsättningsvis ligga på länsstyrelsen, främst med hänsyn till sambandet med skatteförvaltningen, tillgången till sekretessbelagda uppgifter etc.

Kommunal beslutanderätt i tillståndsärenden skulle möjliggöra för kommunerna att bättre kunna förebygga alkoholpolitiska problem i samband med alkoholserveringen. Samtidigt finns krav på att ärenden skall få en någorlunda likartad behandling oavsett var de prövas och att handläggningstiderna är rimliga. Ramarna för beslutanderätten skulle därför behöva definieras, och besluten göras prövbara med hänsyn till rättssäkerheten.

De punkter som kommunen skulle kunna pröva borde främst vara följande:

- Har rörelsen restaurangkaraktär?

- Håller lokalerna en rimlig standard och är de belägna så att de inte kommer att utgöra en olägenhet för omkring boende?

- Föreligger risk för att alkoholpolitiska olägenheter kommer att uppstå som en följd av etableringen av rörelsen (som ett alternativ till den nuvarande behovsprövningen)?

Om kommunerna skulle ges ansvaret för den alkoholpolitiska prövningen av serveringstillstånd, borde också följa att kommunen får ansvaret för tillsynen av serveringsrörelsen samt möjligheten att besluta om sanktioner, dvs. varning eller återkallelse, då alkoholpolitiska olägenheter e.d. uppkommer eller verksamheten i övrigt inte bedrivs enligt givna bestämmelser. Tillsynen av alkoholserveringen skulle därmed kunna infogas i den fältverksamhet som socialförvaltningarna redan i dag bedriver. Kommunen skulle därmed också få den från vissa kommuner efterlysta möjligheten att själva vidta åtgärder då problem i alkoholpolitiskt hänseende uppstår.

Ytterligare en punkt som skall prövas i samband med tillståndsansökan är lämpligheten (främst kännedom om alkohollagstiftningen) hos föreståndaren för serveringen. I de fall sökande och föreståndare är samma person torde den lämpligaste lösningen vara att låta länsstyrelsen göra hela lämplighetsprövningen, dvs. både vandelsprövningen och prövningen av kännedomen om lagstiftningen. I de fall föreståndaren är annan person är sökanden skulle kommunen formellt kunna pröva föreståndaren inom ramen för den totala alkoholpolitiska prövningen av serveringsrörelsen, men länsstyrelsen skulle då avge yttrande om den tilltänkta föreståndaren.

Som ett alternativ till det nu skisserade förslaget föreslår RRV att man inom ramen för det nuvarande regelsystemet rekommenderar länsstyrelser och större kommuner att träffa överenskommelser om en rimlig arbetsfördelning, så att dubbelarbete kan undvikas. Ett annat alternativ anges vara att länsstyrelserna ges rätt att delegera delar av tillståndsprövningen och tillsynen till kommunerna.

Enligt RRV:s uppfattning bör höjning ske av de nuvarande expeditionsavgifterna för serveringstillstånd och vissa andra beslut enligt LHD. RRV hänvisar till stämpelskatteutredningen (B 1977:06) som enligt direktiven (Dir. B 1977:55) har att överväga om prestationer, för vilka expeditionsavgift nu tas ut, i stället kan beläggas med kostnadstäckande avgifter. RRV hänvisar vidare till RRV:s rapport Länsstyrelsernas expeditionsavgifter (Dnr 1981:1236). I rapporten föreslås att statsverkets kostnader för expeditioner enligt expeditionskungörelsen (1964:618) täcks av avgifter.

RRV har också övervägt om inte kommunerna bör ges rätt att ta ut avgifter. Enligt RRV:s mening finns det emellertid inom de nuvarande reglernas ram inte skäl att ge kommunerna denna rätt, eftersom kommunerna endast är remissorgan. Om däremot ett formellt prövningsansvar skulle läggas på kommunerna kommer avgiftsfrågan, påpekar RRV, i ett annat läge.

RRV tar också upp frågan om vilka av en myndighets aktiviteter som bör beaktas vid avgiftssättningen. Enligt RRV:s uppfattning bör inte bara de kostnader som föranletts av själva tillståndsgivningen ersättas utan även de kostnader som uppstått till följd av den tillsynsverksamhet som är förenad med exempelvis ett serveringstillstånd.

RRV anser att arbetet med att sammanställa statistik från restaurangområdet kan ifrågasättas. Som exempel nämns den statistik som föranleds av kravet på att en viss del av omsättningen i en serveringsrörelse skall utgöras av matförsäljning. RRV, som anser att det berörda kravet i och för sig kan ifrågasättas, påpekar att det för med sig ett stort behov av detaljuppgifter som kräver tid och resurser att ta fram och sammanställa hos såväl restauratörerna som länsstyrelserna och socialstyrelsen. RRV förespråkar därför en översyn av den statistik som rör alkoholservering, bl.a. såvitt gäller detaljeringsgrad, periodicitet och presentationsform. En analys av behovet av statistik för central uppföljning anses särskilt angelägen.

RRV finner det slutligen otillfredsställande att socialstyrelsen som enda besvärsinstans har en rådgivande funktion i frågor rörande tillämpningen av LHD. RRV föreslår därför att en annan besvärsordning införs.

5.1.4 Näringsförbudskommittén

Näringsförbudskommittén (Ju 1981:03) har haft i uppdrag att se över konkurslagens bestämmelser om näringsförbud och att undersöka om det är lämpligt att utvidga reglernas tillämpningsområde så att förbud kan meddelas även utan samband med konkurs. Kommitténs betänkande (SOU 1984:59), som avgavs i juni 1984, har remissbehandlats och är f.n. föremål för överväganden inom regeringskansliet.

I betänkandet konstaterar kommittén inledningsvis att det i princip råder näringsfrihet i Sverige. Var och en har en grundläggande rätt att idka näring. Ett undantag gäller sådan verksamhet för vilken särskilda tillståndsregler ansetts nödvändiga. Hänsynen till liv, hälsa, säkerhet, personlig integritet och stora ekonomiska intressen har sålunda motiverat inskränkningar i näringsfriheten på vissa områden. Sådana inskränkningar finns exempelvis när det gäller hantering av läkemedel, alkohol, brandfarliga varor och skjutvapen samt beträffande banker, inkassoföretag och kreditupplysningsverksamhet. Även risken för brottslighet har på vissa områden motiverat att det uppställs särskilda krav på tillstånd liksom det förhållandet att det föreligger ett utpräglat behov av skydd för konsumenter. Kommittén pekar vidare på att näringsfriheten kan inskränkas inte bara för vissa näringar utan också för vissa personer. Kommittén åsyftar då att utomnordiska medborgare måste ha ett särskilt näringstillstånd och att konkursgäldenärer inte får driva näring så länge konkursen pågår. Därtill kommer konkurslagens bestämmelser om tidsbegränsat näringsförbud.

Vid utvärderingen av konkurslagens regler om näringsförbud har kommittén kunnat konstatera att myndigheternas kontroll av de personer som meddelats näringsförbud är bristfällig. På många

håll har man inte någon som helst kännedom om huruvida de näringsförbjudna personerna åtlyder förbudet eller inte. I en stor mängd fall har det, enligt kommittén, förekommit misstankar om att näringsförbudet överträtts. Sålunda har flera av de personer som ålagts förbud fortsatt att vara verksamma i samma företag som tidigare, bara med den skillnaden att någon annan tagit över den formella ledningen. Huruvida den andre då också tagit över den faktiska ledningen har varit svårt att avgöra. Misstankarna har många gånger varit starka om att det i realiteten rört sig om en bulvan. Åtal för överträdelse har dock, såvitt kommittén känner till, bara väckts mot tre personer. I övrigt har, enligt de uppgifter kommittén fått, utrednings- och bevissvårigheterna varit så stora att det inte ansetts meningsfullt att försöka styrka överträdelse. Bevissvårigheterna är uppenbarligen ett stort problem i detta sammanhang. Ett annat problem är osäkerhet om var gränsen gått mellan tillåtna och otillåtna handlingar för den som ålagts näringsförbud.

Trots de konstaterade problemen anser dock kommittén att systemet med näringsförbud har fungerat i många hänseenden. Ett relativt stort antal förbud har meddelats, och lagstiftningen har således i hög grad kommit till praktisk tillämpning, påpekar kommittén. I de allra flesta fall har rättstillämpningen varit utan anmärkning och även tillsynen har på sina håll fungerat väl. Näringsförbudslagstiftningen och intentionerna bakom denna synes ha accepterats hos såväl myndigheter som allmänhet.

Kommittén anser att näringsförbud är ett lämpligt vapen mot den ekonomiska brottsligheten och även mot vissa andra missförhållanden som förekommer i samband med näringsverksamhet. Kommittén framhåller dock att påföljden måste göras effektivare genom att de nuvarande bristerna undanröjs eller avsevärt begränsas.

Kommittén har gjort en jämförelse med andra former av inskränkningar i näringsfriheten såsom obligatorisk branschregistrering, tillståndstvång (näringstillstånd) och etableringskontroll. Kommittén har också studerat i vad mån dessa olika instrument kan finnas vid sidan av varandra och hur de kan samspela. Enligt

kommitténs slutsats kan ett system med branschinriktad kontroll inte ersätta bestämmelser om näringsförbud. En generell etableringskontroll skulle göra särskilda regler om näringsförbud onödiga, men någon sådan kontroll är det enligt kommittén inte aktuellt att införa.

Kommittén anser att kravet på konkurs för näringsförbud bör slopas. Också sådana missförhållanden som saknar samband med konkurs bör således kunna föranleda näringsförbud. Kommittén framhåller att en sådan utvidgning undanröjer den inkonsekvens som det innebär att ett visst förfarande ibland kan leda till näringsförbud, i andra fall inte.

Kommittén har ingående diskuterat frågan om det för näringsförbud bör erfordras att vederbörande gjort sig skyldig till brott. Nu gällande regler är inte utformade på detta sätt. Kommittén framhåller att ändamålet med näringsförbud främst bör vara att hindra de personer som i sin näringsverksamhet orsakar stora skador att fortsätta med detta. Genom förbudet skall man således kunna undanröja en "skadehärd". Syftet bör vidare enligt kommittén vara att näringsförbud skall kunna användas som ett slags sista utväg att komma till rätta med de personer som konsekvent vägrar åtlyda de spelregler som gäller för näringsverksamhet. Det skall inte gå att nonchalera reglerna hur mycket som helst utan att samhället så småningom sätter stopp. Reglerna om näringsförbud är också tänkta att ha en viss allmänpreventiv effekt.

Kommittén anser alltså att näringsförbud i princip bara bör användas i sådana fall då det är fråga om kvalificerat illojala förfaranden. Kommittén avvisar emellertid tanken att det nödvändigtvis måste vara fråga om brottsliga handlingar. Enligt kommitténs uppfattning kan ett sådant krav medföra att det för frågan om näringsförbud blir helt avgörande om ett mindre brott begåtts, vilket kanske i och för sig vid en samlad bedömning framstår som helt oväsentligt.

Kommittén föreslår att reglerna om näringsförbud tas in i en särskild lag. För näringsförbud skall enligt huvudregeln fordras

att näringsidkaren grovt åsidosatt vad som ålegat honom som näringsidkare och att förbud därjämte är påkallat från allmän synpunkt. Det skall sålunda krävas inte bara att de missförhållanden som förekommit i sig är allvarliga utan också att det vid en samlad bedömning framstår som motiverat att ålägga förbud. Vid den senare prövningen skall beaktas inte bara de oegentligheter som förekommit utan även t.ex. hur verksamheten skötts i övrigt. I lagtexten anges tre omständigheter som domstolen skall ta särskild hänsyn till, nämligen om missbruket varit systematiskt, om det medfört betydande skada och om det fortsatt sedan vederbörande dömts för brott i näringsverksamhet. Kommittén har ansett att dessa omständigheter typiskt sett är särskilt ägnade att ge en bild av näringsidkaren, av hans inställning till de regler han har att följa och av förekommande missbruk.

5.2 Riksdagsbehandling

Skatteutskottet behandlade år 1978 (SkU 1977/78:27) motionsyrkanden om slopande av tillståndskraven för servering av starkare alkoholdrycker än öl vid slutna tillställningar i personalmatsalar och för servering av öl i sådana lokaler. Utskottet avstyrkte motionerna och framhöll att tillståndskravet motiverades främst av önskemålet om enhetliga regler för hela serveringsområdet. Utskottet behandlade också en motion med yrkande om en särskild översyn av alkohollagstiftningen i syfte att minska byråkratiseringen och att förtydliga lagstiftningen. Motionärerna åberopade bl.a. vissa formuleringar gällande kravet på mathållning vid servering. Utskottet framhöll att lagstiftningen endast kan ange ramarna för tillståndsgivningen och att erforderliga föreskrifter och förtydliganden meddelas av socialstyrelsen. Utskottet avstyrkte därför motionen. Riksdagen följde utskottet.

Även vid riksmötet 1978/79 avvisade skatteutskottet (SkU 1978/79:33) ett motionsyrkande om slopande av tillståndstvånget för servering av öl i personalmatsalar. Vidare avstyrkte utskottet en motion med begäran om slopad reglering av försäljningen av alkoholfria drycker. Utskottet erinrade om att bakgrunden till att de alkoholfria dryckerna omfattas av alkohollagstiftningen är

de s.k. förvarings- och förtäringsförbuden, vilka exempelvis innebär att ingripande kan ske mot ett serveringsställe som inte har rätt att servera alkoholdrycker men som låter gästerna förtära medhavda sådana drycker. Utskottet framhöll att dessa regler inte kan anses betungande för de lojala näringsidkarna. Även här följde riksdagen utskottet.

Frågan om tillståndstvånget för personalmatsalar och liknande togs upp på nytt i prop. 1978/79:111 om åtgärder mot krångel och byråkrati m.m. I propositionen föreslogs att servering av alkoholdrycker till slutna sällskap i personalmatsalar och servering av öl i personalmatsalar, kollektivmatsalar och heminackorderingar skulle få ske utan tillstånd. Enligt skatteutskottets mening (SkU 1979/80:44) skulle ett bifall till propositionen i denna del kunna leda till uppkomsten av svårkontrollerade serveringsrörelser som skulle bereda tillsynsmyndigheterna betydande problem. Enligt utskottets uppfattning måste nämligen tillsynsmyndigheterna kunna leda i bevis att rörelsen inte avsåg personalmatsal eller att försäljningen inte skedde till slutet sällskap innan de kunde påfordra tillstånd och vidta andra erforderliga åtgärder. Utskottet avstyrkte därför bifall till propositionen i denna del. Utskottet avstyrkte också ett motionsyrkande om att utsträckt tid för servering endast skulle få medges om särskilda skäl förelåg. Riksdagen anslöt sig till vad utskottet föreslagit.

Trafikutskottet avstyrkte år 1980 ett motionsyrkande om ändring av inskränkningen i rätten att servera alkoholdrycker på tåg (TU 1979/80:10). Riksdagen godtog utskottsförslaget.

Samordningsorganet för alkoholfrågor (SAMO) föreslog i sin första rapport om alkoholpolitiken (Ds S 1980:10) ändringar i 41 och 45 §§ LHD. Enligt SAMO borde tillstånd till servering endast få meddelas om det kunde antas att serveringsstället kom att få karaktären av restaurang där tillhandahållande av lagad mat utgjorde en betydande del av rörelsen. SAMO föreslog också att, under tider då tillhandahållande av lagad mat inte utgjorde en betydande del av rörelsen, starkare drycker än öl inte skulle få serveras. Bakgrunden till förslagen var att det inom restaurang-

branschen blivit allt vanligare att serveringsställen vissa kvällar i veckan övergick till rena nöjes- och/eller ungdomsställen utan egentlig matservering.

SAMO:s förslag kommenterades i prop. 1980/81:179 med förslag till vissa åtgärder inom alkoholpolitiken. Departementschefen ansåg sig inte beredd att föreslå riksdagen några lagändringar innan frågorna på nytt prövats av regeringen. Vid utskottsbehandlingen av propositionen avstyrkte utskottet ett motionsyrkande med förslag till lagändring (SkU 1980/81:54). Utskottet hänvisade till departementschefens uttalande och fann inte skäl föregripa regeringens prövning. Riksdagen följde utskottet.

Vid riksdagsbehandlingen år 1981 av frågan om återkallelse av serveringstillstånd på grund av ekonomisk misskötsamhet (64 § LHD) uttalade skatteutskottet bl.a. (SkU 1981/82:50) att det kan ligga en viss fara i att tillämpa en lagstiftning med ett rent alkoholpolitiskt syfte för att bekämpa ekonomisk misskötsamhet. Utskottet fann emellertid ej skäl att tillstyrka ett motionsyrkande om avslag på förslaget till lagändring. Utskottet avstyrkte också en motion med yrkande att den berörda kommunen skall kunna begära återkallande av serveringstillstånd på grund av ekonomisk misskötsamhet och att det kommunala vetot skall gälla i sådana fall. Utskottet yttrade härvid följande.

Yrkandet torde delvis få ses mot bakgrund av vissa tillståndsärenden inom Stockholms kommun, där kommunen velat gå hårdare fram än länsstyrelsen. Motionens syfte torde emellertid i huvudsak överensstämma med intentionerna bakom det föreliggande lagförslaget, och frågan är då närmast vilka metoder som bäst gagnar detta syfte. Enligt utskottets mening är det uppenbart att regeringsförslaget bör ge bättre och snabbare möjligheter att ingripa mot oredliga restauratörer än den kommunala metod som motionärerna förespråkar. Skulle i något fall de kommunala organen ha informationer som länsstyrelserna saknar har de givetvis alla möjligheter att informera länsstyrelserna, och vid missnöje med länsstyrelsens beslut har kommun rätt att få en sådan fråga med förtur överprövad av socialstyrelsen. Motionärernas förslag att utvidga det kommunala vetot till att avse även innehavare av serveringstillstånd strider enligt utskottets mening mot de grundläggande principerna för lagstiftningens konstruktion. En

sådan åtgärd skulle också kunna bidra till en betydande rättsosäkerhet, eftersom den kommunala bedömningen kan skifta med de politiska majoritetsväxlingarna.

Utskottet (SkU 1981/82:50) avstyrkte vidare en motion med begäran om obligatorisk remiss till fackliga organisationer vid prövning av ärenden om återkallelse av serveringstillstånd på grund av ekonomisk misskötsamhet. Riksdagen anslöt sig till vad utskottet anfört.

I samma utskottsbetänkande berörde skatteutskottet den av SAMO (Ds S 1980:10) behandlade frågan om den nöjes- och dansverksamhet som vissa restaurangrörelser bedriver på sen kvällstid. Utskottet gjorde därvid följande uttalande.

Innan utskottet lämnar villkoren för serveringstillstånd vill utskottet något beröra en fråga som inte behandlas i den egentliga propositionen utan endast i den som bilaga till propositionen fogade lagrådsremissen. I SAMO:s första rapport föreslogs vissa ändringar av serveringsbestämmelserna i lagen om handel med drycker för att förhindra servering av starkare alkoholdrycker än öl under de tider då verksamheten på en restaurang ändras från vanlig serveringsrörelse till diskoteksdans utan matservering med huvudsakligen ungdomlig publik. Förslaget torde ursprungligen ha initierats av socialstyrelsens alkoholbyrå, som funnit det förenat med påtagliga svårigheter att utan lagändring hindra att åtskilliga restauranger startade sådan diskoteksdans med spritservering någon kväll i veckan. Utvecklingen har lett till att de företag som försökt att följa intentionerna bakom lagstiftningen och drivit diskotek med enbart ölservering konkurrerats ut. I lagrådsremissen hänvisas till att förslaget vid remissbehandlingen visat sig vara kontroversiellt. Vidare erinras om att tillståndsgivningen enligt gällande rätt skall grundas på en helhetsbedömning av rörelsen, varvid kravet på mathållning skall beaktas, och att tillståndsmyndigheten enligt departementschefsuttalanden i samband med LHD:s tillkomst vid tillsynen borde rikta särskild uppmärksamhet på restauranger med ungdomlig kundkrets. Socialministern finner inte anledning att ta upp förslagen i denna del med hänsyn till de möjligheter till ingripanden som gällande lagstiftning erbjuder.

Utskottet vill för sin del inte bestrida riktigheten av den rent formella tolkningen av gällande bestämmelser men utskottet har samtidigt erfarit att det på vissa håll varit förenat med betydande svårigheter att komma till rätta med spritserveringen vid diskoteksdans, även om viss sanering kunnat konstateras under senare tid. Riksdagen har i olika sammanhang understrukit värdet av alkoholfria ungdomsmiljöer. Mot den bakgrunden framstår det som närmast stötande om man inte effektivt skulle kunna ingripa mot ett rent kommersiellt utbud av spritdrycker i samband med diskoteksdans. Utskottet förutsätter därför att regeringen utan dröjsmål vidtar åtgärder som leder till att de här påtalade olägenheterna undanröjs.

Riksdagen beslöt att som sin mening tillkännage för regeringen vad utskottet anfört.

Vid 1982/83 års riksmöte avstyrkte skatteutskottet (SkU 1982/83:47) en motion med yrkande om slopande av reglerna om prissättningen av alkoholdrycker i samband med servering (50 § LHD) samt reglerna om serveringstider och stängningstid (46 och 47 §§). Riksdagen följde utskottet.

Skatteutskottet behandlade hösten 1984 (SkU 1984/85:1) ett trettiotal motioner på alkoholpolitikens område. Vissa av motionerna rörde frågor om handel med alkoholdrycker. I motionen 1983/84:1124 ställdes krav på en samlad översyn av LHD. Motionärerna framhöll särskilt att det kommunala vetot medför olika behandling från län till län. De hävdade också att det allt vanligare förekommande inslaget av diskoteksmusik i samband med restaurangverksamhet lett till bedömningssvårigheter. Motionärerna framhöll vidare att bestämmelserna om drinkbar i 42 § LHD är svåra att tillämpa. I motionen 1983/84:386 hävdades att serveringstillstånd inte bör få återkallas på grund av ekonomisk brottslighet utan endast av alkoholpolitiska skäl. Motionärerna i motion 1983/84:951 ville ha en utvärdering av bestämmelserna om återkallelse av serveringstillstånd. I sistnämnda motion framhölls också att det är obilligt att koppla ihop ett återkallande av serveringstillstånd med oförmåga att fullgöra vissa ekonomiska skyldigheter, speciellt i fall då det inte föreligger några anmärkningar mot sättet att sköta serveringsverksamheten. I motionen 1983/84:1463 föreslogs att restauranger skall få köpa alko-

holdrycker till reducerat pris för att därigenom kunna sänka de höga serveringspriserna på alkoholdrycker. I motion 1984/85:941 begärdes slopande av tillståndstvånget för servering av öl i personalmatsalar. Utskottet avstyrkte samtliga motioner med hänvisning till att de i motionerna upptagna frågorna skulle behandlas av denna utredning. Riksdagen anslöt sig till utskottets förslag.

Riksdagen godtog vid 1984/85 års riksmöte ett propositionsförslag som innebar dels att förbudet mot kvälls- och söndagsförsäljning av öl slopades, dels att servering av öl skulle få ske under samma tid som andra alkoholdrycker, dels att tiden för kommunernas yttrande enligt 60 § LHD begränsades. Vid utskottsbehandlingen yttrade sig skatteutskottet (SkU 1984/85:139) över en motion med yrkande bl.a. om ytterligare liberalisering av reglerna för serveringstillstånd. Motionärerna hävdade bl.a. att LHD lämnar ett betydande utrymme för godtycke i tillämpningen, skapar rättsosäkerhet och utgör ett onödigt ingrepp genom de många för restaurangnäringen försvårande och krångliga reglerna. Krav framställdes på precisering av vissa begrepp i 40 § LHD, slopande av behovsprövningen och av kommunernas inflytande över tillståndsfrågorna samt avskaffande av serveringstiderna enligt 46 §. Med hänvisning till pågående översynsarbete avstyrkte utskottet med riksdagens godkännande bifall till motionen.

5.3 Skrivelser m.m.

Vissa skrivelser, ställda till regeringen, har överlämnats till utredningen. Hit hör en skrivelse från organisationskommittén för socialstyrelsen den 22 juni 1981, där det lämnas vissa förslag rörande tillståndsgivning och tillsyn m.m. på alkoholområdet. I skrivelse den 25 april 1983 har Stockholms kommunfullmäktige med bilagt utlåtande från kommunstyrelsen hemställt bl.a. att oktrojprövningen återinförs i Stockholm och att kommunen blir formell remissinstans vid prövning av serveringstillstånd i samband med ägarskifte (ej nyetablering). Vidare har Stockholms konserthusstiftelse i skrivelse den 29 december 1983 anhållit om tillstånd att på försök få servera vin och öl före konserterna och i kon-

serternas paus. Kommunstyrelsen i Halmstads kommun har i skrivelse den 19 mars 1984 bl.a. tagit upp frågan om kommunal beslutanderätt i ärenden rörande serveringstillstånd.

Värmlands socialdemokratiska partidistrikt har den 17 oktober 1984 till utredningen översänt en motion från Karlstads arbetarkommuns representantskap. I motionen, som bifallits av distriktsstyrelsen, ställs krav på att reglerna om mathållning i samband med alkoholservering modifieras. Liknande krav framförs i skrivelser från privatpersoner. AB Kolingen, Stockholm, har i en skrivelse till utredningen den 26 februari 1985 begärt att utredningen prövar frågan om alkoholservering i teaterlokaler.

Enligt instruktionen (1982:1048) för näringsfrihetsombudsmannen (NO) åligger det NO bl.a. att från konkurrenssynpunkt särskilt granska olika former av etableringshinder, även i fall där konkurrenslagen (1982:729) inte är tillämplig. På grund av nämnda bestämmelse har NO tagit emot och behandlat ett antal anmälningar från restaurangägare om påstådd diskriminering vid tillståndsgivning enligt LHD. I sina beslut riktar NO kritik mot behovsprövningen (40 §) och hävdar att en sådan prövning försvårar en fri etablering av restauranger. I ett ärende (dnr 1983:129) pekar NO särskilt på svårigheterna att göra en objektivt riktig behovsprövning utan att samtidigt hindra etableringen av nya restauranger som kanske skulle bättre tillgodose de alkoholpolitiska och konsumentpolitiska intressena än vad redan befintliga restauranger gör. Vidare uttalar NO bl.a. följande.

NO har vid kontakt med olika företrädare för bl.a. socialförvaltningen i Stockholm fått intrycket att det finns exempel på restauranger som ansöker om utskänkningstillstånd som bättre än vissa av de existerande restaurangerna med tillstånd skulle tillgodose alkoholpolitiska intressen. --- Från effektivitetssynpunkt är det lämpligt att restaurangstrukturen får utvecklas under så fria förhållanden som möjligt. Detta skulle främja utvecklingen mot restauranger av god kvalitet och med rimliga priser. Tillståndsgivningen bör begränsas till att förhindra missbruk. Den bör inte hindra seriösa företrädare att nyetablera och skydda redan etablerade restauranger mot konkurrens.

5.4 Önskemål framförda vid enkät och intervjuer

Som ett led i utredningsarbetet har, som nämnts i inledningen (avsnitt 1.2), diskussioner ägt rum med representanter för olika länsstyrelser. Vidare har en enkätundersökning genomförts hos samtliga länsstyrelser. I denna har tagits upp frågor rörande servering av alkoholdrycker samt parti-och detaljhandel med öl. Genom enkäten har länsstyrelserna också beretts möjlighet att lägga fram förslag till förändringar av den gällande lagstiftningen på området.

Såväl vid diskussionerna som i samband med enkäten har det från länsstyrelsehåll lämnats en rad förslag till förändringar. Utredningen kommer att vid behandlingen av de särskilda frågorna (del II) närmare redogöra för de synpunkter som har framförts. Här skall bara lämnas en kort sammanfattning.

Från flertalet länsstyrelser har framförts önskemål om ett avskaffande av den kommunala vetorätten. Som skäl anförs i första hand rättssäkerhetssynpunkter och behovet av en enhetlig tillämpning på serveringsområdet. Det framhålls också att kommunerna kan påverkas otillbörligt av egna engagemang inom restaurangnäringen på orten.

En majoritet av länsstyrelserna anser att behovsprövningen av serveringsställen bör slopas. Vidare har man föreslagit avskaffande av särbestämmelserna rörande trafikservering (38 § LHD) och servering på nöjes- och idrottsplats (39 §). Det anses bl.a. att bestämmelserna har mist sin aktualitet. Reglerna om godkännande av föreståndare och ersättare (44 §) har föreslagits förenklade eller helt slopade. Det anses att en noggrann prövning av sökanden i ett serveringsärende är tillräcklig, eftersom denne under alla omständigheter har ansvaret för att alkoholserveringen sköts på ett tillfredsställande sätt.

Kraven på ett slopande av bestämmelserna om föreståndare och ersättare är dock inte enstämmiga. Från flera håll hävdas att den särskilda prövningen av föreståndare och ersättare måste kvarstå

för att bl.a. säkerställa att branscherfarenhet finns på varje serveringsställe.

Vissa bestämmelser om serveringens bedrivande, såsom medgivande till ombyggnad av serveringsställe eller inrättande av drinkbar (42 §) och självservering (52 §), har ansetts kunna utgå. Det framhålls bl.a. att de missförhållanden som reglerna är avsedda att förhindra kan åtgärdas inom ramen för den allmänna tillsynsverksamheten. Vidare har föreslagits förenklingar av reglerna om serveringstider och stängningstid (46 och 47 §§).

Rörande själva tillämpningen av bestämmelserna i LHD har påpekats att särskilt 40 och 41 §§ ger upphov till tolkningssvårigheter. Det anses allmänt att svårigheterna är särskilt framträdande när det gäller kravet att matförsäljningen på ett serveringsställe skall utgöra en betydande del av den totala omsättningen. Förslag har lagts fram om förenklingar och förtydliganden av anvisningarna till angivna lagrum.

Förändringar har slutligen begärts i fråga om besvärsförfarandet. Det anses bl.a. att socialstyrelsens uppgift som rådgivande organ i alkoholfrågor inte går att förena med dess funktion som besvärsinstans. Vidare hävdas från en del håll att frågor om varning och återkallelse av serveringstillstånd bör prövas av länsrätterna för att säkerställa en objektiv och allsidig utredning i ärendet.

Som tidigare nämnts har utredningen haft ytterligare diskussioner med länsstyrelsernas handläggare i samband med en av socialstyrelsen anordnad handläggarkonferens. Vid samtalen framfördes i huvudsak sådana synpunkter som tidigare redovisats i enkätsvaren. Därutöver ställdes bl.a. krav på införande av en anmälningsskyldighet när ett bolag som har serveringstillstånd genomför förändringar i ägarstrukturen, även om det formellt sett inte är fråga om en rörelseöverlåtelse, s.k. ägarbyte.

Utredningen har besökt företrädare för Stockholms, Göteborgs, Malmö, Jönköpings och Östersunds kommuner. Vidare har utredningen sammanträffat med en handläggargrupp inom Svenska kommunförbundets storstadsdelegation. Skilda synpunkter har härvid förts fram beträffande den kommunala vetorätten resp. behovsprövningen. Åtskilliga har ansett att såväl vetorätten som behovsprövningen bör finnas kvar. Det har också allmänt ansetts att kravet på mathållning i samband med alkoholservering borde definieras på ett annat sätt än vad som f.n. är fallet. Anknytningen till rednodlade restauranger borde dock inte luckras upp. Vidare har framhållits att kommunerna borde få ett ökat tillsynsansvar när det gäller fältverksamheten och att kommunerna också borde få rätt att besluta i sanktionsfrågor. Ett ökat samarbete myndigheterna emellan anses eftersträvansvärt.

Vad särskilt gäller behovsprövningen har tanken framförts att man skulle kunna ha en schabloniserad tillämpning byggd på ett beslut om ett visst högsta antal serveringsställen i ett område. Från vissa kommuner har framförts önskemål om förenklingar av bestämmelserna om serveringstider och slutna sällskap.

Flera nykterhetsorganisationer, nämligen Nykterhetsrörelsens Landsförbund, IOGT-NTO, Motorförarnas Helnykterhetsförbund (MHF), Blå Bandet och De kristna samfundens nykterhetsrörelse (DKSN), har vid en särskild hearing framfört synpunkter till utredningen. Nykterhetsorganisationerna framhåller särskilt att det nuvarande alkoholpolitiska regelsystemet har visat sig vara effektivt och därför inte bör förändras. En bättre uppföljning av reglernas efterlevnad efterlyses dock, särskilt vad gäller restaurangernas skyldighet att upprätthålla viss matförsäljning och tillhandahålla alkoholfria drycker som alternativ till alkoholdryckerna. Det anses väsentligt att det kommunala inflytandet på alkoholområdet inte undergrävs. Såväl det kommunala vetot som behovsprövningen anses vara viktiga instrument i arbetet med att begränsa tillgängligheten av alkoholdrycker. Det hävdas också att tillståndskravet för ölförsäljning bör bibehållas för att bl.a. förhindra missbruk vid försäljningen. Åtminstone bör man avvakta effekterna av de nyligen upphävda bestämmelserna om förbud mot försäljning

av öl på kvällstid och under helger, innan ytterligare reformer beträffande ölhandeln genomförs.

Diskussioner har också ägt rum med Sveriges hotell- och restaurangförbund (SHR) och med Hotell- och restauranganställdas förbund (HRF). SHR har framhållit att mathållningen är en väsentlig del av restaurangverksamheten och att serveringstillstånd bör förbehållas sådana företag som kan garantera gästerna en rimlig service i detta hänseende. Någon formell gräns för hur stor del av försäljningen som skall utgöras av mat anses dock inte böra fastställas, utan tillståndsgivningen bör ske på grundval av en totalbedömning av verksamheten med beaktande av kraven på bl.a. ordning, nykterhet och trevnad. SHR anser vidare att samma åldersgräns bör gälla för såväl servering på restaurang som försäljning i systembutiker och att servering av alkoholdrycker bör tillåtas från klockan 11. Enligt SHR bör den kommunala vetorätten och behovsprövningen slopas. Det hävdas bl.a. att den nuvarande ordningen ger utrymme för godtycke och att partipolitiska hänsyn många gånger styr kommunernas ställningstaganden. SHR anser vidare att vissa detaljföreskrifter, såsom kraven på särskilda medgivanden för inrättande av drinkbar och självservering, bör slopas.

Även HRF har framhållit att sambandet mellan mat- och alkoholservering bör bibehållas. Förbundet befarar att en friare etablering av serveringsrörelser för alkoholdrycker skulle föra med sig en minskad benägenhet att teckna kollektivavtal. Förbundet anser att någon form av behovsprövning bör vara kvar, åtminstone i de områden där det finns många restauranger. Det finns annars risk för ett ökat antal konkurser och därmed friställande av personal. Förbundet hävdar att kravet på branscherfarenhet bör skärpas, inte minst bland serveringspersonalen, som i större utsträckning än hittills bör informeras om innehållet i det alkoholpolitiska regelsystemet. HRF ställer också krav på en bättre ekonomisk redovisning i restaurangverksamheten. Man anser att serveringstillstånd bör meddelas endast om serveringsrörelsen har tillförlitlig kassautrustning. Förbundet framhåller vidare att tillsyn-

en, särskilt inspektionsverksamheten, bör skärpas för att bl.a. förhindra uppkomsten av olämpliga ungdomsmiljöer.

Vid samtal med företrädare för Svenska Bryggareföreningen har hävdats bl.a. att ett slopande av tillståndskravet för handel med öl inte kommer att medföra någon ökad försäljning av denna dryck. Det anses att öl klass II är en renodlad måltidsdryck och därför bör kunna likställas med lättöl i regleringshänseende.

DEL II ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

6 INLEDNING

Som tidigare nämnts har grunderna för den nuvarande svenska alkoholpolitiken fastställts genom 1977 års alkoholpolitiska program, som i sin tur byggde vidare på 1954 års nykterhetsreform. Programmet innebär att socialpolitiska insatser av skilda slag skall vidtas i syfte att undanröja orsakerna till alkoholmissbruk och motverka ett bruk som leder till skador. Åtgärder skall också vidtas för att begränsa den totala alkoholkonsumtionen. Tyngdpunkten har lagts på insatser för ungdomen.

I samband med att programmet antogs uttalade riksdagen att alkoholfrågorna i fortsättningen borde infogas i sitt sociala sammanhang och att ett klart mål borde ställas upp för de olika insatserna. Målet skulle uppnås genom utökade förebyggande åtgärder och upplysningsverksamhet. Medel avsattes för riksomfattande informationskampanjer och särskilda informationsprojekt, t.ex. inom arbetslivet. Vidare avsattes medel för en utvidgad undervisning om alkonolfrågor i skolorna, liksom för fortbildning av skolans personal. Försöksverksamhet skulle genomföras med fritidsaktiviteter för grupper av människor som är särskilt utsatta för risken att hamna i alkoholmissbruk. Samhällets stöd till nykterhetsorganisationerna byggdes ut. Forskningen om alkohol fick ökade resurser.

De kontrollpolitiska åtgärderna i form av beskattning av alkoholdrycker och restriktioner i alkoholhanteringen bibehölls med vissa modifieringar. Det alkoholpolitiska regelsystemet gjordes dock lättnanterligare genom att bestämmelserna koncentrerades till i princip fyra lagar (se avsnitt 2.2). Regler om försäljning av alkohol, däribland bestämmelser om servering, togs in i lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD).

Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat att de restriktioner som finns på alkoholområdet måste begränsas till sådana som allmänheten uppfattar som meningsfulla. Det finns enligt riksdagen

risk för att förtroendet för alkoholpolitikens grunder minskar, om regelsystemet är onödigt krångligt eller alkohollagstiftningen uppfattas som föråldrad.

Tillkomsten av LHD innebar inga förändringar i stort i vad avser de restriktioner som tidigare gällt beträffande servering och annan handel med alkoholdrycker. Vissa förenklingar skedde dock. Så t.ex. avskaffades dels systemet med tidsbestämda tillstånd (oktrojperioder) för servering, dels turistutskänkningstillstånden. Lagen har emellertid sedermera utsatts för kritik i olika avseenden. Det har sagts att serveringen av alkoholdrycker omgärdas av alltför många detaljregler och att vissa av bestämmelserna medför tolkningssvårigheter. Vidare har pekats på stora skillnader i tillämpande myndigheters praxis och en alltför omfattande administration.

Utredningen har enligt sina direktiv till uppgift att söka åstadkomma förenklingar och rationaliseringar - och därmed en minskad byråkrati - i det alkoholpolitiska regelsystemet. Utredningen, som i detta betänkande enbart tar upp frågor som rör LHD, kommer att i detta syfte föreslå vissa lagändringar som rör dels servering av alkoholdrycker, dels parti- och detaljhandel med öl. Förslagen har bedömts kunna genomföras utan att man rubbar de grunder för alkoholpolitiken som fastställdes av riksdagen år 1977.

7 SERVERING AV ALKOHOLDRYCKER

Servering av alkoholdrycker får i princip endast ske om tillstånd har meddelats. Serveringstillstånd kan, som tidigare nämnts, avse servering året runt (helårsrättighet), årligen under viss tidsperiod (säsongsrättighet) eller vid enstaka tillfälle eller under enstaka tidsperiod (tillfällig rättighet). Tillstånd kan gälla servering till allmänheten eller till slutet sällskap. Det kan avse alla slag av alkoholdrycker eller begränsas till någon eller några av dessa drycker.

Tillståndsprövningen ankommer på länsstyrelsen i det län där serveringsstället är beläget. Länsstyrelsen har också det övergripande ansvaret på regional nivå för att serveringsbestämmelserna efterlevs.

I samband med att serveringstillstånd ges kan länsstyrelsen meddela de föreskrifter som behövs. Länsstyrelsen kan också i efterhand ingripa med föreskrifter. Även andra åtgärder kan vidtas, t.ex. varning eller återkallelse av tillståndet.

Vid tillståndsprövningen skall länsstyrelsen särskilt beakta behovet av serveringen, sökandens lämplighet och serveringsställets tjänlighet för ändamålet. Tillstånd får inte meddelas serveringsställe som inte kan tillhandahålla lagad mat. Matservering skall dessutom utgöra en betydande del av rörelsen. På den punkten gäller dock vissa undantag när det är fråga om tillstånd till servering av öl.

I ärenden som inte rör tillfälliga serveringstillstånd eller s.k. trafikservering skall länsstyrelsen alltid inhämta yttrande från polismyndigheten och från den kommun där serveringen skall bedrivas. I dessa ärenden får tillstånd inte meddelas, om det har avstyrkts av kommunen. Tillståndet får inte heller omfatta starkare drycker än kommunen har tillstyrkt.

Det är uppenbart att serveringen av åtminstone de starkare alkoholdryckerna, dvs. spritdrycker, vin och starköl, även i fort-

sättningen bör vara underkastad en tillståndsplikt. Som har framgått av ett tidigare avsnitt är en sådan tillståndsplikt vanligt förekommande, internationellt sett. Det kan emellertid ifrågasättas om inte öl (klass II) bör kunna serveras utan särskilt tillstånd. Det kan också diskuteras om inte en uppmjukning bör kunna ske när det gäller servering av alkoholdrycker till slutna sällskap.

De nu angivna frågorna kommer att behandlas närmare i ett par följande avsnitt. I det följande kommer också att tas upp frågan om vem som bör ha hand om tillståndprövningen. Vidare skall diskuteras hur det kommunala inflytandet bör utövas för den händelse tillståndsprövningen även i fortsättningen bör åvila länsstyrelserna. Av särskilt intresse är om det kommunala vetot bör behållas.

I särskilda avsnitt kommer också att diskuteras vilka omständigheter som bör beaktas vid tillståndsprövningen. Det kan bl.a. ifrågasättas om hänsyn alltjämt skall tas till behovet av den ifrågasatta serveringen och i vad mån det skall krävas tillhandahållande av lagad mat. Även frågor om tillsyn och sanktioner vid misskötsamhet m.m. kommer att behandlas närmare i det följande.

7.1 Tillståndsprövande myndighet

Utredningens förslag: Länsstyrelserna bör även i fortsättningen pröva frågor om tillstånd till servering enligt LHD.

Det har från en del håll, bl.a. från RRV och vissa kommuner, ifrågasatts om inte länsstyrelsernas beslutanderätt i serveringsärenden helt eller delvis borde överföras till kommunerna. Det har hävdats att kommunernas åligganden inom nykterhetsområdet borde leda till att de också får huvudansvaret för frågor rörande alkoholservering. Härigenom skulle dessa ärenden bättre kunna sättas in i sitt socialpolitiska sammanhang. Det har också pekats på den kännedom om lokala förhållanden som finns i kommunerna och

på att man redan i dag har en viss form av beslutanderätt genom vetorätten i vissa serveringsärenden.

RRV har för sin del ansett att den rent alkoholpolitiska prövningen borde skiljas från prövningen av den sökandes lämplighet och att den senare prövningen även fortsättningsvis borde ligga på länsstyrelsen, främst med hänsyn till sambandet med skatteförvaltningen, tillgången till sekretessbelagda uppgifter etc. Om kommunerna ges ansvaret för den alkoholpolitiska prövningen, bör de enligt RRV:s mening också få ansvaret för tillsynen och möjlighet att besluta om sanktioner. Tillsynen över alkoholserveringen skulle därmed kunna infogas i den fältverksamhet som socialnämnderna redan i dag bedriver.

Från länsstyrelsehåll har framförts en rad omständigheter som talar mot att lägga över tillståndsärendena på kommunerna. Det har särskilt framhållits att en ändring i beslutsordningen skulle medföra en alltför stor oenhetlighet i praxis. Vidare har pekats på länsstyrelsernas större vana att handlägga frågor av förvaltningsrättslig art. Farhågor har framförts att, om kommunerna får hand om tillståndsprövningen, politiska överväganden i alltför stor utsträckning kan komma att gå före rättssäkerhetssynpunkter eller att alkoholpolitiska aspekter får stå tillbaka för näringspolitiska. Många kommuner har ekonomiska intressen i serveringsrörelser (subventionerade stadshotell m.m.), vilket skulle kunna påverka tillståndsprövningen.

En utgångspunkt vid övervägandet av vem som bör ha hand om tillståndsärendena måste enligt utredningens mening vara att prövningen inte utan starka skäl bör flyttas från länsstyrelserna. Dessa myndigheter har en väl fungerande organisation och stor vana att handlägga ärenden enligt LHD. Den juridiska och administrativa kompetensen har inte ifrågasatts. En överflyttning av tillståndsärendena till kommunerna skulle innebära praktiska problem och åtminstone i ett övergångsskede medföra ökade kostnader totalt sett.

Utredningen vill för sin del först ta avstånd från tanken på att göra en uppdelning av beslutsfattandet enligt RRV:s modell. En sådan ordning är ägnad att öka byråkratin och skulle också innebära att det sammantaget blev ett väsentligt merarbete för berörda instanser.

I och för sig torde åtminstone de större kommunerna vara väl rustade att pröva frågor om serveringstillstånd. Dessa kommuner har redan nu inarbetade rutiner för handläggning av serveringsärenden och har i många fall avsatt betydande utredningsresurser. På en del håll har man också antagit riktlinjer för hur serveringsfrågor bör bedömas. Till detta kommer ett väl utbyggt kontaktnät med olika myndigheter och organisationer som ger underlag för en allsidig och objektiv bedömning.

Läget är emellertid annorlunda i de mindre kommunerna. Det kan befaras att resurserna där inte alltid kommer att räcka till för att tillståndsärendena skall kunna hanteras på ett tillfredsställande sätt. Det mindre antalet tillståndsärenden kan också medföra att handläggarna inte får den erfarenhet som är önskvärd.

I det följande kommer utredningen att föreslå att man vid tillståndsprövningen inte längre skall ta hänsyn till behovet av det ifrågasatta serveringsstället. Därmed bortfaller ett av de moment vid tillståndsprövningen som kommunerna är särskilt skickade att ta ställning till. Kvar står framför allt prövningen av den sökandes lämplighet, bl.a. i ekonomiskt avseende. Här har länsstyrelserna lättare än kommunerna att få fram den utredning som behövs, bl.a. genom sina nära kontakter med kronofogde- och skattemyndigheter. Redan nu sköts också den ekonomiska prövningen i stor utsträckning av länsstyrelserna ensamma.

Ett starkt skäl mot att lägga tillståndsprövningen på kommunerna är den uppsplittring av beslutsfattandet som skulle bli följden. Även om kommunernas beslut i och för sig skulle kunna överklagas, finns det en uppenbar risk för att det skulle bli en alltför stor oenhetlighet i tillämpningen.

Sammanfattningsvis har utredningen kommit fram till att den nuvarande ordningen bör behållas och att länsstyrelserna således även i fortsättningen bör pröva frågor om tillstånd till servering av alkoholdrycker. Sanktionsfrågorna återkommer utredningen till i ett följande avsnitt (9.3).

7.2 Det kommunala inflytandet

Utredningens förslag: Kommunerna bör liksom i dag ha ett stort inflytande i serveringsärenden. Den formella vetorätten avskaffas emellertid.

Att kommunerna har ett stort inflytande i serveringsärenden, även om själva beslutsfattandet ligger kvar hos länsstyrelserna, är angeläget av flera skäl. Från flera håll har betonats vikten av att frågor rörande alkoholservering sätts in i sitt socialpolitiska sammanhang. Kommunernas allmänna ansvar inom nykterhetsvården måste omfatta även frågor som gäller servering av alkohol. Det är också viktigt att ta till vara kommunernas kännedom om de lokala förhållandena, bl.a. den ifrågasatta serveringslokalens utseende och belägenhet. Det kan exempelvis från kommunalt håll lämnas upplysningar om huruvida lokalen har ett sådant läge att den kan tänkas bli i större utsträckning besökt av ungdomar eller av personer med missbruksproblem. I många fall torde det också i den berörda kommunen finnas en speciell kännedom om sökanden som kan vara till nytta i tillståndsärendet.

Klart är alltså att länsstyrelserna liksom hittills bör ha nära kontakt med kommunerna i ärenden enligt LHD. Utredningen återkommer i ett följande avsnitt till frågor som rör remissförfarandet (11.1).

Vad som här skall diskuteras är om kommunerna liksom hittills bör ha vetorätt, så att länsstyrelserna blir bundna av kommunernas avstyrkande av serveringstillstånd liksom av deras uppfattning om vilka drycker som skall få serveras.

Enligt 1855 års brännvinsförsäljningsförordning gällde att länsstyrelsen inte fick lämna tillstånd till inrättande av nya eller bibehållande av gamla utminuterings- och utskänkningsställen för brännvin, om kommunala organ hade avstyrkt en ansökan. Meningen med denna vetorätt var "att de vältänkande och kloke bland församlingarnas och kommunernas invånare måtte kunna från den mindre stadgade delen av befolkningen avlägsna lockelser och tillfällen till missbruk av starka drycker" (BevU 1853-1854).

Den kommunala medbestämmanderätten utökades under de följande decennierna och genom antagandet av 1917 års rusdrycksförsäljningsförordning kom den att omfatta frågor rörande bl.a. försäljningsställenas förläggning, försäljningstider och försäljningens bedrivande. Denna vidsträckta vetorätt kritiserades starkt under 1920-talet. 1928 års rusdryckslagstiftningsrevision sammanfattade diskussionen på följande sätt (SOU 1934:39).

Till stöd för den gällande ordningen hava anförts bland andra följande synpunkter. Vetorätten har så småningom blivit fast rotad i svensk tradition och rättsuppfattning och har möjliggjort åtskilliga nykterhetsgagnande åtgärder, som eljest icke skulle kunnat genomföras. Den medgiver också en sådan tillämpning av försäljningslagstiftningen, som är anpassad efter den på olika orter skiftande inställningen till nykterhetsfrågan. Vetorättens utvidgning till att avse närmare villkor för försäljningens bedrivande har ock möjliggjort praktisk prövning av olika uppslag i fråga om begränsning av försäljningens skadliga verkningar. Slutligen har vetorätten varit ägnad att inom kommunerna skapa en känsla av ansvar för upprätthållandet av de inskränkande föreskrifter, som kommit till stånd på kommunernas eget initiativ. Å andra sidan har anmärkts mot den kommunala vetorätten, såsom den hittills utvecklats, att tillämpningen av densamma i vissa fall förhindrat inträffande av försäljningsställen, beträffande vilka förelegat ett mera allmänt intresse inom kontrollområdet, samt att de kommunala myndigheterna stundom utnyttjat sin ifrågavarande befogenhet för att gynna kommunala särintressen av ekonomisk art. Framför allt har emellertid kritiken riktats däremot att den kommunala medbestämmanderätten åstadkommit ojämnhet och olikformighet ifråga om lagstiftningens tillämpning i olika delar av landet samt i vissa fall medfört lokala inskränkningar, som icke visat sig möjliga att genomföra i tillämpningen. Den vidsträckta kommunala självbestämmanderätten har ock ansetts leda till en icke gagnelig politisering av nykterhetsfrågan.

Som en följd av kritiken slopades kommunernas bestämmanderätt i fråga om utminuteringen i samband med antagandet av 1937 års rusdrycksförsäljningsförordning. Vidare inskränktes kommunernas

vetorätt beträffande utskänkningen så till vida att Kungl. Maj:t gavs möjlighet att medge utskänkning i fråga om turistorter trots kommunalt avstyrkande (turistutskänkning).

1954 års nykterhetsreform medförde ytterligare inskränkningar i den kommunala vetorätten. Det kommunala inflytandet var dock alltjämt betydande. Bestämmanderätten omfattade sålunda inte bara tillståndsfrågor utan kommunen hade också det avgörande inflytandet i fråga om det högsta antalet serveringsställen och serveringsställenas förläggning inom kommunen. Vidare hade kommunen rätt att med bindande verkan för länsstyrelsen meddela föreskrifter i en rad frågor rörande serveringens bedrivande.

I sitt slutbetänkande (SOU 1974:91) lämnade APU en redogörelse för den kritik som riktats mot den kommunala vetorätten efter 1954 års reform. Bl.a. hade vissa betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt framförts. Vidare hade gjorts gällande att systemet bidrog till en ojämn rättstillämpning i olika kommuner och under olika tider. Utredningen avvisade emellertid tanken att helt slopa det kommunala vetot och uttalade följande.

Vad först angår det förhållandet, att ansökningar i serveringsärenden blir bedömda av en myndighet som själv direkt eller indirekt kan vara engagerad i serveringsrörelse och därigenom ha ett intresse motsatt sökandens, måste beaktas att kommunen företräder den lokala gemenskapens intressen och att någon typisk jävssituation därför aldrig kan uppkomma. Något nämnvärt missbruk av vetorätten i det påtalade hänseendet har inte kunnat beläggas. Institutet kommunalt veto är heller inte unikt för det här behandlade området. Av samma typ är t.ex. kommunens bestämmanderätt enligt allmänna ordningsstadgan då frågan är om att tillåta att allmän plats tas i anspråk för försäljning. Polisen, som är tillståndsgivande myndighet, skall inhämta yttrande från kommunen. Tillstånd får inte ges mot kommunens avstyrkande, och avslag får inte lämnas mot dess tillstyrkande.

APU finner därför, att de här åberopade skälen mot det kommunala vetot måste tillmätas en relativt underordnad betydelse. När det gäller den ojämna tillämpningen av det kommunala vetot synes nackdelen främst bestå i, att vissa kommuner inte alls eller otillräckligt utnyttjar sina möjligheter att förhindra nyetableringar. Det kommunala vetots främsta alkoholpolitiska funktion i dagens samhälle synes vara just att hindra överetablering. En alltför hård konkurrens innebär erfarenhetsmässigt risker för att de restauranger som klarar sig sämst överträder gällande bestämmelser. Problem härmed har uppkommit främst i de större städerna.

Det framstår som naturligt att kommunerna ges ett avgörande inflytande över etableringen av hotell och restauranger inom det egna området. Dessa frågor har samband med den service som kommunen kan erbjuda och har även betydelse för den förebyggande ungdomsvården.

APU fann däremot kritiken mot den del av det kommunala vetot som gällde rätten att meddela detaljbestämmelser om serveringen värd beaktande och uttalade följande.

Från näringens sida har framhållits, att tillämpningen av denna form av kommunalt veto medfört påtagliga olägenheter. Det kan inte visas, att nackdelarna uppvägs av alkoholpolitiska vinster. Man synes inte längre kunna tillmäta skälen för regleringen samma vikt som tidigare. De ständigt ökade möjligheterna att snabbt förflytta sig mellan olika orter medför sålunda att lokala förbud och inskränkningar alltmer kommer att sakna alkoholpolitiskt betydelse. Men även bortsett härifrån måste den alkoholpolitiska effekten av olika detaljrestriktioner ifrågasättas. Det är därför angeläget att finna ett annat system, som ger bättre möjligheter än det nuvarande att komma till rätta med missförhållanden inom branschen.

Enligt APU:s mening bör ett sådant system bygga på en noggrann prövning i samband med tillståndsgivningen och en med kraft bedriven uppföljning av att de centrala bestämmelser verkligen efterlevs, som tar sikte på att alkoholförtäringen på restaurangerna skall ske med iakttagande av kraven på ordning, nykterhet och trevnad.

APU anser under hänvisning till det anförda, att den här behandlade delen av det kommunala vetot i princip bör slopas. Vetot bör dock av praktiska skäl också kunna avse vilka drycker som tillståndet skall omfatta. Det bör nämligen finnas möjligheter för en kommun att delvis bifalla en ansökan om fullständiga rättigheter t.ex. beträffande vin och starköl.

APU var inte enig i fråga om det kommunala vetots bibehållande. Två av utredningens ledamöter framhöll i en reservation att det kommunala vetot över huvud taget är "en otidsenlig och förlegad företeelse i vår tid med dess förbättrade kommunikationer och dess strävanden till ökad jämlikhet kommunerna emellan vad gäller bl.a. allmän service". Reservanterna ansåg också att vetot innebar en direkt begränsning av konkurrensfriheten samt att uppenbar risk förelåg för missbruk av vetorätten i fall där kommuner själva eller indirekt var engagerade i restaurangnäringen. Viktigast

och avgörande vid bedömningen av vetots vara eller inte vara ansåg dock reservanterna vara rättssäkerhetssynpunkter. Man framhöll att det är "oförenligt med kravet på rättssäkerhet att en beslutsinstans utan motivering och utan möjlighet till överprövning skall få fatta för en rättssökande avgörande beslut, som dessutom berör medborgarna i gemen".

Beredningsgruppen anslöt sig till APU:s förslag och framhöll bl.a. att det kommunala inflytandet i berörda frågor är av stor betydelse inte minst med hänsyn till den lokala kännedomen om serveringsställena och deras lokalisering, serveringspersonal m.m. Beredningsgruppen påpekade att den kritik som riktats mot det kommunala vetot i allt väsentligt hade gällt bestämmanderätten i vad avser detaljföreskrifter.

I 1977 års lagstiftning utformades den kommunala vetorätten i enlighet med beredningsgruppens förslag. Bestämmanderätten är således, som tidigare berörts, begränsad till dels ansökningar om servering av alkoholdrycker i samband med nyetablering av en serveringsrörelse, dels ansökningar om utökade rättigheter för redan etablerade serveringsställen. Kommunen har dessutom rätt att med bindande verkan föreskriva vilka dryckesslag som får serveras.

Under det nu aktuella utredningsarbetet har, som tidigare nämnts, flertalet länsstyrelser framfört önskemål om ett avskaffande av den kommunala vetorätten. Härvid har man bl.a. pekat på rättssäkerhetsskäl och behovet av en enhetlig rättstillämpning. Även RRV har varit inne på att de kommunala ställningstagandena bör kunna omprövas. Vid utredningens kontakter med företrädare för kommunerna har meningarna varit delade.

Utredningen delar den tidigare redovisade uppfattningen att en kommunal vetorätt från flera synpunkter kan ses som en otidsenlig företeelse och att den inte bör behållas annat än om det finns starka skäl. Vetorätten strider mot de allmänna strävandena att få till stånd en större enhetlighet kommunerna emellan, bl.a. när det gäller samhällsservice. Angelägenheten av att söka åstadkomma

en sådan enhetlighet har ökat i takt med de förbättrade kommunikationerna och den ökade rörligheten inom landet.

Det kan också hävdas att, även om en kommunal vetorätt alltjämt är befogad när det gäller centrala ordnings- eller miljöfrågor inom kommunen, frågor om servering av alkoholdrycker får bedömas annorlunda. Intresset av ett avgörande kommunalt inflytande får här antas vara mindre. Som framgår av den tidigare redogörelsen har den kommunala vetorätten på alkohollagstiftningens område efter hand blivit alltmer inskränkt. Vid utredningens kontakter med företrädare för olika kommuner har på en del håll den uppfattningen kommit fram att det inte är så angeläget att behålla den formella vetorätten i serveringsärenden. Många kommuner tycks också ha utnyttjat vetorätten i allt mindre utsträckning under senare år.

Frågan kommer i ett delvis nytt läge om, som utredningen ämnar föreslå i det följande, behovet av en viss serveringsrörelse inte längre skall beaktas vid tillståndsprövningen. Därmed minskar rimligtvis ytterligare kommunernas intresse av att utöva en vetorätt.

Från både enskilda och allmänna synpunkter är det angeläget att tillståndsfrågor överallt bedöms efter samma principer. En sådan enhetlig rättstillämpning motverkas emellertid, om man behåller den kommunala vetorätten. En risk för oenhetlighet föreligger, även om man inte, som har antytts från en del håll, behöver befara att kommunerna påverkas otillbörligt av egna engagemang inom restaurangnäringen på orten. Däremot kan självfallet mer eller mindre tillfälliga politiska uppfattningar spela in.

Även det förhållandet att kommunen inte behöver motivera ett avstyrkande av serveringstillstånd inger betänkligheter. En sådan ordning strider mot moderna förvaltningsrättsliga principer och måste i många fall framstå som klart otillfredsställande för den enskilde. Inte minst när kommunens ställningstagande grundas på misstankar om ekonomiska oegentligheter torde sökanden ha ett

intresse av att detta blir klart redovisat, så att han bl.a. blir i tillfälle att göra invändningar.

I och för sig är det möjligt att införa en skyldighet för kommunerna att motivera varje beslut om avstyrkande. För den enskilde sökanden kvarstår emellertid den stora nackdelen att han, om han drabbas av ett kommunalt veto, inte kan få frågan överprövad i högre instans. Detta är särskilt betänkligt med hänsyn till de ingripande ekonomiska följder som ett avslag på en ansökan om serveringstillstånd kan få för den enskilde.

Rättssäkerhetssynpunkter talar alltså med styrka för att den kommunala vetorätten på det aktuella området avskaffas. Om man beaktar även de övriga synpunkter som har redovisats, bl.a. den omständigheten att det kommunala intresset av en vetorätt får antas minska, om behovsprövningen i samband med tillståndsgivningen avskaffas, kommer man enligt utredningens mening fram till att kommunerna inte längre bör ha någon formell vetorätt.

Utredningen vill emellertid betona att, även om den kommunala vetorätten i serveringsärenden avskaffas, kommunernas synpunkter självfallet måste tillmätas stor vikt vid tillståndsprövningen. Som tidigare nämnts är det angeläget att länsstyrelserna bl.a. tar till vara kommunernas sakkunskap när det gäller de lokala förhållandena. Kommunerna bör också liksom nu kunna överklaga länsstyrelsernas beslut och har alltså möjlighet att framföra sina synpunkter även i högre instans.

7.3 Tillståndsprövningen

Tillkomsten av LHD innebar en skärpning och precisering av kraven för att erhålla serveringstillstånd. Ökade krav infördes på att den sökande skulle vara lämplig att ha hand om alkoholservering. Vidare infördes en skyldighet för tillståndsmyndigheten att pröva behovet av den tilltänkta serveringen. Redan tidigare gällde principen att servering av alkoholdrycker tilläts enbart på restauranger, dvs. serveringsställen vars primära uppgift är att tillhandahålla lagad mat. I LHD togs emellertid in ett uttryck-

ligt krav på att matserveringen skall utgöra en betydande del av rörelsen. Vidare framhölls i förarbetena att särskild uppmärksamhet borde ägnas rörelser som i stor utsträckning besöks av ungdomar.

Utredningen kommer i det följande att diskutera de enskilda momenten i tillståndsprövningen med utgångspunkt från den kritik som riktats mot bestämmelserna från framför allt tillämpande myndigheters sida. Utredningen vill redan här betona att, även om vissa ändringar görs, en noggrann tillståndsprövning är väsentlig för att undvika olägenheter i samband med servering av alkoholdrycker.

7.3.1 Behovsprövningen

Utredningens förslag: Behovet av en tilltänkt serveringsrörelse skall inte längre bedömas som en särskild omständighet i samband med tillståndsprövningen.

I 1954 års rusdrycksförsäljningsförordning fanns inget krav på att tillståndsmyndigheten skulle göra någon prövning av behovet av den tilltänkta serveringen. Däremot förutsattes att en allmän prövning av behovet skulle göras i samband med utgången av varje oktrojperiod. Denna prövning ansågs kunna leda till en rättvis och lämplig fördelning av tillstånden på olika intresserade.

APU, som föreslog ett avskaffande av systemet med oktrojperioder, ansåg att det fanns ett klart alkoholpolitiskt motiv för att förhindra överetablering av restauranger. Man framhöll att en alltför hård konkurrens inom restaurangbranschen kunde leda till alkoholpolitiska olägenheter. APU föreslog därför att tillståndsprövningen skulle omfatta även behovet av den tillämnade rörelsen. I varje ärende skulle tillgången på restauranger i området beaktas. Enligt APU:s mening skulle det dock vara mindre lämpligt att införa bestämmelser om att antalet restauranger skulle stå i ett visst förhållande till exempelvis antalet invånare på orten.

Principen borde vara att iaktta en allmän försiktighet vid tilldelning av nya tillstånd.

Förslaget möttes av viss kritik. Bl.a. framhölls svårigheterna att göra en objektivt riktig behovsprövning utan att samtidigt hindra etablering av nya restauranger som kanske bättre än de redan befintliga kunde tillgodose de alkoholpolitiska och konsumentpolitiska intressena. Beredningsgruppen ansåg det dock befogat att lagfästa en behovsprövning med hänsyn till riskerna för alkoholpolitiska olägenheter vid överetablering. Enligt beredningsgruppens uppfattning borde prövningen framför allt ske genom kommunens försorg. Departementschefen anslöt sig till beredningsgruppens bedömning.

RRV framhåller i sin utredning att begreppen behov och överetablering i detta sammanhang är relativa och svårtolkade. Enligt vad RRV erfarit synes i vissa fall behovsprövningen ha kommit att utnyttjas i andra syften än vad som är avsett. Enligt RRV:s uppfattning borde uppkomsten av alkoholpolitiska olägenheter kunna förhindras främst genom en förbättrad tillsyn av serveringsställena och genom tillgripande av sanktioner när problem uppdagas.

Som tidigare berörts har även NO riktat kritik mot behovsprövningen (se avsnitt 5.3). Enligt NO:s uppfattning kan denna form av etableringskontroll förhindra en sund utveckling av restaurangnäringen. NO instämmer sålunda i den kritik som riktades mot behovsprövningen i samband med behandlingen av APU:s förslag.

Vid enkätundersökningen har framkommit att behovsprövningen normalt företas av kommunerna, medan länsstyrelserna endast i undantagsfall företar en egen utredning i frågan. Vanligtvis accepterar länsstyrelserna den kommunala bedömning som gjorts. Det förekommer sålunda knappast att länsstyrelserna själva avslår en ansökan om tillstånd på den grunden att det inte finns något behov av serveringen.

Det har vidare framkommit att kommunernas praxis i detta sammanhang är eller har varit mycket skiftande. Tendensen är emellertid att antalet kommunala avstyrkanden med hänsyn till bristande behov minskar. Många kommuner avstår numera helt och hållet från att beakta behovet av den tilltänkta rörelsen.

Från en majoritet av länsstyrelserna har uttalats önskemål om ett slopande av behovsprövningen. Man anför bl.a. att det föreligger uppenbara svårigheter att fastställa efter vilka grunder behovet skall bedömas. Vidare hävdas att olika bedömningsgrunder tillämpas av kommunerna, vilket leder till olikhet i behandlingen av likartade ärenden. I kommuner med ett stort antal serveringsställen anses det särskilt svårt att bedöma behovet, eftersom såväl utbud som efterfrågan på restaurangtjänster ständigt fluktuerar. En friare etableringsrätt med en effektiv uppföljande kontroll av att alkoholserveringen inte vållar olägenheter anses som både mera rationellt och mera tilltalande ur rättsäkerhetssynpunkt.

Även utredningen anser att befogad kritik kan riktas mot systemet med behovsprövning. På alla områden där en etableringskontroll av olika anledningar har ansetts behövlig är det en strävan att undvika en ren behovsprövning. Här kan bl.a. hänvisas till det tidigare berörda betänkandet SOU 1984:8 från kommissionen mot ekonomisk brottslighet. Kommissionen har där föreslagit att det inom vissa branscher, bl.a. restaurangbranschen, skall införas ett krav på näringstillstånd som villkor för att en rörelse skall få bedrivas. Enligt kommissionens mening bör emellertid någon behovsprövning inte ingå i tillståndsprövningen. Som skäl för detta har kommissionen bl.a. pekat på att en behovsprövning skulle innebära att marknadsmekanismerna åtminstone delvis sätts ur spel och att detta skulle kunna få mycket allvarliga konsekvenser för näringslivets utveckling. Kommissionen understryker att marknaden kontinuerligt behöver ett nytillskott av företag och att detta nytillskott inte bör regleras genom kvantifiering från samhällets sida.

Utredningen delar de synpunkter som har förts fram av kommissionen och som överensstämmer med vad bl.a. NO har anfört. Inte minst inom restaurangområdet är det angeläget att företag som bedrivs på ett seriöst sätt får konkurrera fritt. Som tidigare nämnts kan en behovsprövning lätt få till resultat att nya restauranger som bättre än de befintliga kan tillgodose både alkohol- och konsumentpolitiska intressen stängs ute.

Till detta kommer de omvittnade problemen att finna objektiva kriterier efter vilka behovet av en viss serveringsrörelse kan bedömas. Det finns här en uppenbar risk för godtycke. Det har också, som tidigare berörts, framkommit att kommunernas praxis på detta område har varit mycket skiftande. Vissa kommuner har sedan gammalt varit restriktiva när det gäller att tillstyrka alkoholservering, medan andra har intagit en liberalare hållning. På åtskilliga håll har alkoholpolitiska synpunkter fått vika för näringspolitiska krav på ökad sysselsättning (jfr. Koskikallios och Bruuns rapport, bilaga 2). De näringspolitiska intressena i förening med svårigheterna att bedöma behovet av en servering torde ha bidragit till det minskade antalet avstyrkanden, totalt sett.

I och för sig kan det naturligtvis uppstå nackdelar från både ordnings- och nykterhetssynpunkter, om restauranger med alkoholservering ligger mycket tätt inom ett område. Enligt utredningens uppfattning väger dock de skäl som kan anföras till förmån för ett bibehållande av behovsprövningen mindre tungt, jämfört med de omständigheter som talar för ett slopande. De ordnings- och nykterhetsproblem som kan uppkomma till följd av en omfattande etablering av serveringsställen får mötas med en skärpt tillsynsverksamhet och ett effektivt utnyttjande av de sanktionsmöjligheter som LHD erbjuder.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen således att det inte längre skall ingå någon behovsbedömning i tillståndsprövningen.

7.3.2 Lämplighetsprövningen

Utredningens förslag: Prövningen av den sökandes lämplighet skall ha samma omfattning och inriktning som hittills. Underlaget för prövningen skall i första hand inhämtas från skatte-, kronofogde- och polismyndigheterna. Även kommunerna förutsätts kunna bidra med upplysningar.

Enligt 1954 års rusdrycksföräljningsförordning kunde tillstånd till servering av rusdrycker meddelas endast om sökanden hade gjort sig känd för ordentlighet och det med hänsyn till hans personliga egenskaper i övrigt och andra förhållanden kunde anses lämpligt att han fick bedriva rörelsen. Genom LHD skärptes kraven på den sökandes lämplighet. I förarbetena framhölls särskilt att den som driver servering skall ha ekonomiska förutsättningar att sköta verksamheten på ett tillfredsställande sätt. Vidare underströks vikten av kännedom om alkohollagstiftningen. Närmare preciseringar av lämplighetskravet har gjorts av socialstyrelsen (se avsnitt 2.2.2).

I sammanhanget bör också nämnas den lagändring som skedde år 1982 och som syftade till att klargöra att bristande lämplighet hos en tillståndshavare också kan utgöra grund för olika sanktioner. I förarbetena till lagändringen underströks att ekonomisk misskötsamhet kan föranleda åtgärd även om själva alkoholserveringen sköts på ett korrekt sätt. Även här har kompletterande råd meddelats av socialstyrelsen.

Prövningen av den sökandes lämplighet har kommit att utgöra tyngdpunkten i tillståndsprövningen. Länsstyrelserna tillämpar i viss mån olika rutiner men följer i stort de råd som socialstyrelsen har meddelat. Sålunda görs en kontroll av den sökandes vandel, där uppgifter från skatte-, kronofogde- och polismyndigheter har stor betydelse. Vidare kontrolleras - vanligtvis genom infordrande av en finansieringsplan - att sökanden har ekonomiska förutsättningar för att bedriva den tilltänkta rörelsen på ett

tillfredsställande sätt. Därutöver ställs krav på viss branscherfarenhet och kunskap i svensk alkohol- och arbetsrättslagstiftning.

Det är uppenbart att det även i fortsättningen måste ske en noggrann prövning av sökandens lämplighet, innan tillstånd till alkoholservering meddelas. Prövningen bör liksom nu innefatta både en kontroll av sökandens ekonomiska förutsättningar och en undersökning av hans kunskaper inom olika berörda områden. Av betydelse är inte bara att sökanden har kännedom om alkohol- och arbetsrättslagstiftningen utan också att kunskaper i bokföring o.d. är tillfredsställande. Det får liksom i dag ankomma på socialstyrelsen att meddela närmare råd i dessa frågor.

Det kan emellertid ifrågasättas hur pass ingående prövningen av den sökandes vandel bör vara. Under senare tid har tillståndsprövningen enligt LHD alltmer kommit att användas som ett instrument för att motverka skattefusk och annan ekonomisk brottslighet inom restaurangnäringen. Sanktionssystemet har använts på motsvarande sätt, inte minst efter 1982 års lagändring. Det innebär att den som exempelvis har gjort sig skyldig till ekonomiska brott eller haft alltför stora skatteskulder har vägrats tillstånd till alkoholservering eller fått sitt tillstånd indraget.

Att på detta sätt använda LHD i kampen mot ekonomisk brottslighet o.d. strider mot de egentliga syftena med lagen. Kommissionen mot ekonomisk brottslighet har också tagit fasta på detta och i det tidigare nämnda betänkandet SOU 1984:8 föreslagit att vandelsprövningen av företagare inom restaurangbranschen helt och hållet skall ske inom ramen för det nya system med tillståndsprövning som enligt kommissionens mening bör införas på vissa områden. Prövningen enligt LHD skulle därmed ske enbart utifrån nykterhetspolitiska synpunkter. Genom en sådan fördelning av prövningen kan man enligt kommissionen få till stånd en uppstramning, samtidigt som kriterierna blir klarare och lättare att tillämpa. Vidare får man bättre möjligheter att hindra misskötsamma personer från att starta restaurangverksamhet, i och med att lämplig-

hetsprövningen kommer att ske redan vid etableringen och inte först i samband med att serveringstillstånd söks.

Utredningen har i och för sig förståelse för de synpunkter som kommissionen har fört fram. Kommissionens förslag har emellertid ännu inte lett till någon lagstiftning, vilket gör att lämplighetsprövningen enligt LHD åtminstone tills vidare bör ha samma omfattning som hittills. Det innebär att länsstyrelsen bl.a. bör beakta om den som söker tillstånd till alkoholservering har visat misskötsamhet i ekonomiska frågor. Framför allt bör naturligtvis tidigare brottslighet inverka på bedömningen, varvid hänsyn får tas till brottets art och svårighetsgrad och när det har begåtts. Som riktpunkt kan lämpligen gälla att förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden inte bör inverka.

Vid sidan om brottslighet bör sådan misskötsamhet beaktas som innebär ett systematiskt åsidosättande av ekonomiska skyldigheter. Här kan bl.a. upprepade restföringar beträffande skatter och avgifter verka diskvalificerande. Denna form av misskötsamhet liksom exempelvis bristfällig bokföring bör också liksom nu kunna utgöra grund för olika sanktioner enligt LHD.

Det underlag som länsstyrelserna behöver för att göra den angivna lämplighetsprövningen bör liksom f.n. i första hand inhämtas från skatte-, kronofogde- och polismyndigheterna. Även kommunerna bör emellertid kunna bidra med upplysningar. Det kan sålunda tänkas att sökanden har gjort sig känd för ekonomiska oegentligheter inom kommunen. Han kan också ha drivit en tidigare restaurangrörelse på ett sätt som enligt kommunens bedömning inte har varit tillfredsställande från nykterhetspolitiska synpunkter. Sådana förhållanden bör självfallet rapporteras till länsstyrelsen.

Som har understrukits både av RRV och från länsstyrelse- och kommunhåll är det emellertid angeläget att dubbelarbete undviks. Information från skatte-, kronofogde- och polismyndigheterna bör således inhämtas enbart av länsstyrelserna.

En särskild fråga i sammanhanget är hur prövningen skall gå till när sökanden är en juridisk person. I förarbetena till LHD lämnades inga anvisningar i denna fråga. Socialstyrelsen har emellertid i sina allmänna råd (SOSFS 1979:71) framhållit att prövningen i sådana fall bör avse den som kommer att ha det verkliga inflytandet i rörelsen. Härvid har särskilt angivits styrelseledamöter och andra personer i ledande ställning inom företaget, såsom verkställande direktör, bolagsdelägare och aktieägare med mera betydande aktieinnehav.

I samband med 1982 års lagändring uttalade departementschefen att prövningen skall innefatta lämpligheten hos den eller de personer som har det verkliga inflytandet i rörelsen. Det framhölls också att en omprövning av tillståndet kan vara befogad när betydande aktieposter byter ägare.

Under utredningsarbetet har det från länsstyrelsehåll påpekats - särskilt vad gäller de mindre handels- och aktiebolagen - att byte av ledande personer i bolagen eller förändringar i aktieinnehavet många gånger leder till att den tidigare lämplighetsprövningen mister sin aktualitet. Det är här fråga om situationer där rörelsen inte formellt överlåts men där ändå de faktiska förhållandena är att jämställa med ett s.k. ägarbyte. Det har ifrågasatts om det inte borde införas en skyldighet att till länsstyrelsen anmäla förhållanden som på detta sätt förskjuter ägarstrukturen inom bolaget.

Enligt utredningens mening bör de uttalanden som har gjorts om vem lämplighetsprövningen skall avse vara vägledande även i fortsättningen. Prövningen bör alltså gälla den eller de personer som kommer att ha det verkliga inflytandet i rörelsen.

Liksom i dag bör det självfallet krävas förnyad tillståndsprövning när en rörelse byter ägare. Att det därvid i princip också bör krävas ett nytt remissförfarande återkommer utredningen till i ett senare avsnitt. Med ägarbyten bör jämställas de nyss berörda fallen då det sker en väsentlig förändring i ägarförhållanden m.m. hos en juridisk person.

Det ligger i sakens natur att det ofta är svårt för tillståndsmyndigheten att få kännedom om sådana ändrade förhållanden som bör föranleda en omprövning av serveringstillståndet. Utredningen har därför förståelse för önskemålen om ett obligatoriskt anmälningsförfarande vid betydande förändringar i aktieinnehav etc. Ett sådant förfarande skulle emellertid dra med sig ett icke oväsentligt administrativt merarbete och en ökad byråkrati. Det skulle också vara förenat med vissa svårigheter att avgränsa de situationer där en anmälan kan anses befogad. Enligt utredningens uppfattning bör i stället länsstyrelserna bedriva en aktiv undersökande verksamhet, exempelvis genom regelbundna kontroller av handels- och aktiebolagsregistren. Vid misstanke om väsentligt ändrade ägarförhållanden bör också uppgifter kunna begäras från tillståndshavaren. Från fall till fall får avgöras om situationen har förändrats i så hög grad att en omprövning av tillståndet bör göras.

7.3.3 Lokalprövningen

Utredningens förslag: Bestämmelsen om att serveringsställets tjänlighet särskilt skall beaktas vid tillståndsprövningen behålls oförändrad. Däremot föreslås upphävande av de särskilda bestämmelserna om inrättande av drinkbar.

Den nuvarande prövningen av lokalernas tjänlighet innefattar till en början en kontroll av att lokalerna har godkänts av hälsovårds- och brandmyndigheterna. Vidare undersöks lokalernas belägenhet, överblickbarhet och allmänna standard. Till sin hjälp har länsstyrelserna vanligtvis ritningar, men vid nyetableringar företas normalt också syn på platsen. I stor utsträckning beaktas de allmänna råd som har lämnats av socialstyrelsen (se avsnitt 2.2.2).

Det har inte framkommit att lokalprövningen skulle ha vållat några större praktiska problem. Den bör alltså äga rum på i stort sett samma sätt som hittills. Som utredningen tidigare har varit

inne på är det viktigt att, utöver de förhållanden som har med hälsovården och brandskyddet att göra eller som i övrigt gäller lokalernas utformning, uppmärksamma om de har ett sådant läge att de kan tänkas i större utsträckning besökas av ungdomar eller missbrukare. Är detta fallet, kan det finnas anledning för länsstyrelsen att vägra tillstånd eller begränsa tillståndet såvitt gäller sortiment eller serveringstider.

I detta sammanhang bör nämnas att det under utredningsarbetet har framförts önskemål om ett slopande av de nuvarande bestämmelserna om inrättande av drinkbar. Enligt dessa bestämmelser kräver inrättande av drinkbar ett särskilt medgivande av länsstyrelsen. Vidare föreskrivs att drinkbar skall utgöra en mindre väsentlig del av restaurangen och finnas i nära anslutning till matsal.

Enligt utredningens uppfattning utgör bestämmelserna om drinkbar ett exempel på onödig detaljreglering. Såväl kravet på särskilt medgivande till inrättande av drinkbar som föreskriften om drinkbarens belägenhet m.m. bör utan olägenhet kunna utgå. Detta hindrar självfallet inte att länsstyrelserna vid sin allmänna prövning av de tilltänkta lokalernas tjänlighet ändå tar hänsyn till om en särskild drinkbar skall inrättas och undersöker om denna i så fall har fått en lämplig placering eller utformning. Denna bedömning bör emellertid kunna ske mera fritt än f.n.

Utöver vad som nu har sagts har utredningen inte funnit anledning att föreslå någon ändring i bestämmelserna om lokalprövning.

7.3.4 Mathållningen

Utredningens förslag: Den nuvarande regeln att matservering skall utgöra en betydande del av rörelsen ersätts med en bestämmelse om att serveringstillstånd får ges endast åt serveringsställen som kan tillhandahålla lagad mat. Regeln om att lagad mat hela tiden skall finnas att tillgå vid servering av spritdrycker, vin eller starköl behålls.

Enligt gällande lag får, som tidigare nämnts, tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl meddelas endast om det kan antas att tillhandahållande av lagad mat kommer att utgöra en betydande del av rörelsen. Vidare stadgas att lagad mat alltid skall finnas att tillgå vid serveringen.

En regel om att lagad mat skall finnas att tillgå vid servering av starkare alkoholdrycker har gällt sedan år 1885. Även dessförinnan hade bestämmelser utfärdats i ämnet. Vid sidan av detta allmänna krav på mathållning fanns i äldre lagstiftning också ett s.k. måltidstvång. I 1954 års rusdrycksförsäljningsförordning stadgades sålunda att spritdrycker och starköl endast fick serveras i samband med måltid. Vidare fanns bestämmelser om lägsta pris för måltiden.

Inför 1954 års nykterhetsreform hade röster höjts för ett avskaffande av måltidstvånget. Som skäl för ett bibehållande anfördes bl.a. att berusningseffekten av sprit blir mindre, om drycken förtärs tillsammans med mat. Måltidstvånget ansågs också ha en viss återhållande verkan för dem som besöker restauranger i huvudsakligt syfte att få alkohol.

Rörande den närmare utformningen av måltidstvånget på restaurangerna uttalades följande av departementschefen (prop. 1954:151).

Enligt min uppfattning bör här vissa reformer genomföras i syfte att bättre anpassa bestämmelserna efter konsumenternas vanor och på så sätt göra dem lättare att iaktta.

Beträffande de måltider som skall serveras i samband med spritutskänkning meddelas bestämmelser huvudsakligen i två hänseenden. Måltiderna skall betinga visst lägsta pris, och de skall bestå av lagad mat. Till dessa bestämmelser är anknutna åtskilliga detaljföreskrifter.

Även i fortsättningen bör bestämmelser finnas om lägsta priser. Sådana bestämmelser går ej att avvara om icke måltidstvånget skall bli en tom formalitet. Priserna bör i fortsättningen avpassas så att de motsvarar vad en enkel men smaklig måltid av genomsnittstyp med lagad mat kostar på vederbörande restaurang.

Åtskilliga av de svårigheter som mött vid tillämpningen av måltidstvånget torde sammanhänga med föreskriften att maten skall var lagad. Många av de restauranggäster det här gäller önskar icke förtära sådan mat i samband med spritförtäringen på restaurangen men skulle kanske inte ha något emot mat i annan form.

Frångår man kravet på att maten skall vara lagad, kan restauratörerna lättare tillgodose gästernas olika önskemål om måltidernas sammansättning. Man torde kunna räkna med att om möjlighet införes att få servera sprit till en måltid bestående exempelvis av några smörgåsar eller av en smörgåsbricka, skulle man kunna uppnå att den serverade maten i större utsträckning än nu är fallet verkligen blev förtärd; de avsedda fysiologiska verkningarna skulle sålunda uppnås bättre. I restauratörernas intresse bör ligga att verka för att kombinationerna av dryck och måltid överensstämmer med god bordskultur.

Måltidstvånget för starköl avskaffades år 1957 och efter en omfattande försöksverksamhet med måltidsfri spritservering under 1960- och 70-talen avskaffades måltidstvånget för spritdrycker i samband med genomförandet av 1977 års lagstiftning. Genom dispenser hade dock vid denna tid måltidstvånget i det närmaste helt satts ur kraft.

1955 års rusdrycksförsäljningförordning innehöll ingen bestämmelse om matserveringens andel av den totala rörelsen. Enligt fast praxis meddelades dock tillstånd till alkoholservering endast i rörelser som hade ett förhållandevis omfattande och allsidigt utbud av maträtter. Vissa krav ställdes på köks- och ekonomilokalernas beskaffenhet.

APU framhöll i sitt slutbetänkande att den grundläggande regeln att restaurangerna i första hand skulle vara matställen hade förhindrat en etablering av den i utlandet vanliga typen av servering av enbart alkoholdrycker. APU betonade vikten av att den svenska modellen bibehölls och föreslog därför en lagregel som uttryckligen fastslog principen att alkoholservering endast skulle få ske på sådana serveringsställen där matserveringen utgjorde en väsentlig del av rörelsen. Utredningen anförde vidare bl.a. följande.

Vad gäller tillståndsprövningen måste bedömningen av om tillhandahållande av lagad mat kan antas bli en väsentlig del av rörelsen till stor del grundas på hur stort restaurangens kök är och den utrustning som skall finnas där. Till ledning kan därvid tjäna vad som f.n. gäller enligt motiv och praxis. I enlighet härmed får f.n. utskänkning av rusdrycker normalt försiggå endast på egentliga restauranger som tillhandahåller både mat och dryck. Med uttrycket "egentliga restauranger" bör förstås servering som har sådana köks- och ekonomiutrymmen som möjliggör servering av

fullständiga måltider i ett med hänsyn till restaurangens storlek och allmänna standard tillfredsställande urval och omfattning. Enbart kiosk- eller kaffekök, ev. med elektronugn, kan alltså inte godkännas. Dessa riktlinjer bör uppehållas vid servering till allmänheten.

Vid t.ex. klubbservering bör kunna godtas att köks- och ekonomiutrymmen inte helt fyller dessa krav. Det kan här räcka med t.ex. anordningar för färdigställande av prefabricerade maträtter.

Vad härefter gäller prövningen under serveringens bedrivande blir den avgörande frågan vad som skall läggas i uttrycket "väsentlig del av rörelsen". Till omsättning av mat bör räknas försäljningsvärdet i kronor för serverad mat inklusive mervärdeskatt men exklusive serveringsavgift. Matomsättningen bör ses i förhållande till motsvarande försäljningsvärde för all servering av mat och dryck jämte entré, bords- och kuvertavgifter o.d. Det får normalt förutsättas att matomsättningen skall vara minst 50 % av denna totalomsättning. Likaså får det anses rimligt att spritdrycksomsättningen normalt inte överstiger 30 % av totalomsättningen.

Vid bedömningen av om försäljningen av lagad mat utgör en väsentlig del av omsättningen måste härutöver beaktas att matomsättningen inte i allt väsentligt hänför sig till lunchförsäljning utan att man också på kvällstid håller uppe denna del av rörelsen.

APU:s förslag utsattes för kraftig kritik av remissinstanserna. Även beredningsgruppen hade invändningar mot utformningen av förslaget och anförde.

Ett fastställande av en viss lägsta andel omsättning från matserveringen i förhållande till totalomsättningen skulle givetvis underlätta kontrollen. Riskerna med ett sådant grovt mått är dock uppenbara. Det behöver nödvändigtvis inte vara så att rörelser som har en lägre matandel än 50 % av omsättningen vållar alkoholpolitiska olägenheter. Enbart förändringar av t.ex. inköpspriser på mat resp. drycker kan ge kraftiga utslag på relationssiffrorna. Vi kan därför inte förorda att det i den kommande lagstiftningen fastställs någon minimigräns för andelen lagad mat med avgörande betydelse för tillstånd till servering av alkoholdrycker. Tillståndsfrågan bör i stället avgöras på grundval av en total bedömning av restaurangen med beaktande av sådana faktorer som verksamhetens inriktning, kundkrets, lokaler och mathållning. Mathållningen bör dock vara en betydande del i rörelsen och i likhet med vad som gäller i dag bör gälla att lagad mat skall finnas att tillgå under hela serveringstiden. Självfallet bör inte detta betyda att lika stort urval av maträtter som tillhandahålls under normala måltidstider också skall kunna serveras t.ex. klockan 01.00 på natten. Kravet på omfattningen av matutbudet behöver inte heller tillämpas på så sätt att renodlade fisk- eller köttrestauranger diskvalificeras i fråga om alkoholserveringsrättigheter.

I prop. 1976/77:108 anslöt sig departementschefen till beredningsgruppens bedömning och framhöll att servering av alkoholdrycker visserligen enbart borde förekomma på egentliga restauranger, dvs. rörelser vars primära uppgift är att tillhandahålla lagad mat, men att det i lagstiftningen inte borde fastställas någon minimigräns för andelen mat.

Som tidigare nämnts har socialstyrelsen i sina allmänna råd (se avsnitt 2.2.2) angivit att en matandel understigande 20-25 procent av den totala omsättningen är en varningssignal som kan tyda på att förhållandena på serveringsstället är otillfredsställande. Socialstyrelsen anser vidare att varje separat verksamhet i en restaurangrörelse skall bedömas för sig.

SAMO framhöll i en av sina rapporter (Ds S 1980:10) att restauranger i allmänhet sköter serveringen av alkoholdrycker utan anmärkning och att ställen som enbart tillhandahåller alkoholdrycker i stort sett har kunnat undvikas. Som tidigare nämnts (se avsnitt 5.2) påpekade dock SAMO att det blivit allt vanligare att restauranger förändrar sitt utbud under kvällstid och utnyttjar lokalerna på sådant sätt att de inte kan betraktas som egentliga restauranger. SAMO ansåg det angeläget att förhindra uppkomsten av ställen som enbart är inriktade på alkoholservering och föreslog vissa lagändringar för att man skulle kunna komma till rätta med den uppkomna situationen. Det borde sålunda föreskrivas i LHD att tillstånd till alkoholservering fick meddelas endast om det kunde antas att serveringsstället kom att ha karaktären av restaurang där tillhandahållandet av lagad mat utgjorde en betydande del av rörelsen. Det borde också införas en regel om att starkare drycker än öl inte fick serveras under tider då tillhandahållande av lagad mat inte utgjorde en betydande del av rörelsen.

SAMO:s förslag ledde inte till någon lagändring. Kritik riktades mot förslaget bl.a. från företrädare för restaurangbranschen, som ansåg att det inte framgick om ändringarna var avsedda att understryka principer som redan gällde eller om avsikten var att förändra restaurangnäringen. Enligt kritikerna skedde alkoholserveringen under former som främjade samhällets önskemål i fråga om

alkoholhanteringen. Gällande regler om möjlighet att återkalla eller begränsa tillstånd ansågs vara tillräckliga för att komma till rätta med oönskade tendenser. Förslaget till en ny regel om inskränkt servering under vissa tider ansågs kunna uppfattas som om matförsäljningen oberoende av klockslaget måste ha en viss minsta omfattning.

Den utveckling inom restaurangbranschen som SAMO vände sig emot har fortsatt. Det har sålunda blivit allt vanligare att restauranger åtminstone vissa kvällar i veckan anordnar en ren nöjesverksamhet där serveringen av mat spelar en underordnad roll. I många fall är det fråga om diskotekverksamhet o.d. som i första hand vänder sig till en ungdomlig publik.

Restaurangbranschen är emellertid långt ifrån homogen. Hotell- och restaurangutredningen konstaterade redan år 1978 att det hade skett en ökad specialisering i fråga om verksamhetsinriktning, sortiment och kundkrets. Specialiseringen hade gått i två riktningar, dels mot renodlade matställen, såsom kvartersrestauranger och hamburgerbarer, dels mot mer nöjesbetonade rörelser som dans- och varitérestauranger. Detta innebar stora variationer i öppethållande och i matserveringens andel av den totala omsättningen.

De problem som hänger samman med servering av alkohol till ungdom skall tas upp närmare i följande avsnitt. Här skall diskuteras om LHD även i fortsättningen bör innehålla regler om matservering och hur dessa regler i så fall bör vara utformade.

Klart är att den nuvarande regleringen har vållat avsevärda problem i den praktiska tillämpningen. Inte minst gäller detta socialstyrelsens rekommendation om en matandel om 20-25 procent av den totala omsättningen. Det har framkommit att ett betydande antal restauranger har svårigheter att uppfylla detta krav, åtminstone om man i enlignet med socialstyrelsens råd beräknar omsättningen inom skilda verksamheter, exempelvis lunchservering och dansverksamhet, var för sig. Enligt vad utredningen erfarit har det dock bara i begränsad omfattning förekommit att serveringstillstånd har återkallats till följd av en alltför liten

matandel. Länsstyrelserna torde sålunda i allmänhet ha ansett att verksamheten trots den bristande matförsäljningen inte har vållat några alkoholpolitiska olägenheter.

Den rådande situationen kan emellertid i längden inte accepteras. Det finns bl.a. en uppenbar risk för oenhetlighet länsstyrelserna emellan när det gäller att bedöma mathållningens betydelse. Det har också från många håll framförts krav på en bättre anpassning av bestämmelserna till rådande förhållanden. Bl.a. anses det att några bestämda minimikrav på försäljning av mat inte bör uppställas.

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

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

Även om man alltså bibehåller principen om att servering av alkoholdrycker skall förbehållas verksamheter som har restaurangkaraktär, anser utredningen att man bör kunna släppa på kravet att matservering skall utgöra en viss andel av rörelsen. Det kan i och för sig finnas anledning för berörda myndigheter att beakta förhållandet mellan mat- och alkoholförsäljning även i fortsättningen och att med särskild uppmärksamhet granska sådana serveringsställen där matandelen är låg. Myndigheterna bör emellertid göra en helhetsbedömning, där det avgörande bör vara om verksam-

heten, trots en ringa matförsäljning, medför resp. kan antas medföra nykterhetspolitiska olägenheter eller ej. En sådan helhetsbedömning görs i motsvarande situationer i Finland.

I det sagda ligger att myndigheterna vid sin granskning av ett företag inte skall behöva dela upp den totala verksamheten på samma sätt som nu. Är det fråga om en rörelse som vid en helhetsbedömning får anses ha restaurangkaraktär, bör det kunna accepteras att det vid vissa tillfällen eller inom vissa lokaler serveras förhållandevis litet mat.

Utredningen anser däremot inte att man bör luckra upp det nuvarande kravet på att mat skall finnas att tillgå under hela den tid som servering av spritdrycker, vin eller starköl sker. I princip skall det också vara fråga om lagad mat i tillfredsställande urval och omfattning. Kravet på ett varierat matutbud bör dock inte ställas alltför högt. Det bör t.ex. kunna accepteras att ett serveringsställe vid sen kvällsservering begränsar sitt utbud till ett par varmrätter.

I princip bör alltså tillstånd till alkoholservering endast kunna meddelas sådana restauranger som har karaktär av full-service-företag. Detta innebär inte att restaurangen måste servera både lunch och middag, utan tillstånd bör kunna ges även åt sådana serveringsställen som exempelvis bara har kvällsöppet. Det förhållandet att lagad mat hela tiden skall finnas att tillgå medför emellertid att ganska stränga krav får ställas både på serveringslokaler och på köksutrustning m.m. Åtminstone gäller detta om det är fråga om mera permanenta tillstånd. Avser tillståndet servering under en kortare period eller vid ett enstaka tillfälle, bör kraven kunna ställas lägre. I sådana fall bör det normalt kunna accepteras att maten transporteras till serveringsstället från ett annat håll. Utredningen återkommer till dessa frågor i specialmotiveringen.

7.3.5 Ungdomsställen

Utredningens förslag: Tillståndsmyndigheterna skall inte, vid sidan av prövningen av sökandens personliga lämplighet, serveringslokalernas tjänlighet och mathållningen, behöva ta någon särskild hänsyn till om den tilltänkta rörelsen vänder sig till en ungdomlig publik. Det får i stället ankomma på de tjänstemän som har hand om tillsynsverksamheten att kontrollera att serveringen till såväl äldre som yngre personer sker med den återhållsamhet som är påkallad.

I 1977 års alkoholpolitiska program har tyngdpunkten lagts på insatser för ungdomen. Det framhålls att restriktionerna inom det alkoholpolitiska regelsystemet måste bibehållas, främst som ett led i skyddet av ungdomen. Rörelser som huvudsakligen vänder sig till en ungdomlig publik och som dessutom främst inriktas på dans och liknande bör, sägs det i programmet, förvägras rättigheter att servera starkare alkoholdrycker än öl. Restauranger med en ungdomlig kundkrets bör vara underkastade en särskild kontroll och tillsyn.

I LHD föreskrivs vissa åldersgränser när det gäller försäljning av alkoholdrycker. Sålunda får spritdrycker, vin och starköl inte säljas eller utlämnas till den som kan antas ej ha fyllt 20 år. Vid detaljhandel med öl och servering av alkoholdrycker är åldersgränsen 18 år.

Under utredningsarbetet har framkommit att tillämpande myndigheters bedömning av serveringsärenden som gäller rörelser med huvudsaklig inriktning på en ungdomlig publik varierar avsevärt. Det framhålls allmänt att dessa frågor vållar svåra tillämpningsproblem. Problemen anses bl.a. bero på att några enhetliga och lättolkade regler inte har ställts upp beträffande serveringsställen med en ungdomlig kundkrets. Vidare är det oklart vad som menas med ungdomlig publik. Från vissa håll har därför framförts önskemål om en närmare definiering av detta begrepp. Från andra

håll hävdas å andra sidan att några särskilda regler rörande serveringsrättigheter för ungdomsställen inte bör gälla utan att servering av alkoholdrycker alltid skall få ske till den som uppnått gällande ålder under förutsättning att serveringsstället uppfyller de krav som i övrigt uppställs i LHD. Det har vidare ifrågasatts om inte åldersgränserna för servering resp. inköp av alkoholdrycker på systembolaget borde vara desamma.

Enligt utredningens uppfattning kan det inte komma i fråga att i detta sammanhang föreslå någon ändring av åldersgränsen för inköp på systembolaget. Även i fortsättningen bör alltså inköp av sprit, vin och starköl förbehållas dem som har fyllt 20 år.

I och för sig talar intresset av enhetliga regler för att man har samma åldersgräns för servering som för inköp av starkare alkoholdrycker. Det får också förutsättas att ett införande av en 20-årsgräns på restauranger skulle ha positiva effekter från alkoholpolitiska synpunkter. Även ordningssituationen på de typiska ungdomsställena skulle kunna förbättras.

Det inger å andra sidan starka betänkligheter att, utöver vad som redan nu gäller, inskränka myndiga personers handlingsfrihet. Åtgärder av det slaget bör inte ske utan att det föreligger mycket starka skäl. Det har inte framkommit att situationen när det gäller ungdomars bruk av alkohol åtminstone f.n. är sådan att den utgör att sådant skäl (se härom avsnitt 3). Inte heller i övrigt anser utredningen att det föreligger tillräcklig anledning att höja den nuvarande åldersgränsen för servering. Den bör alltså fortfarande vara 18 år, åtminstone när det gäller starkare alkoholdrycker. Huruvida det finns skäl att ha en lägre åldersgräns för öl återkommer utredningen till i det följande.

Självfallet åligger det personalen på de restauranger som har rätt att servera alkohol att noga iaktta att 18-årsgränsen efterlevs, så att inte yngre personer serveras starkare drycker. En försummelse på denna punkt måste bedömas strängt av tillsynsmyndigheterna. Det finns också skäl för berörda restauranger att iaktta försiktighet när det gäller att servera alkoholdrycker åt

dem som har fyllt 18 år. En sådan försiktighet är motiverad bl.a. med hänsyn till det allmänna kravet på att ordning, nykterhet och trevnad skall råda på serveringsstället. All serveringspersonal har också ett ansvar för att ett skadligt alkoholbruk, särskilt hos ungdomar, motverkas.

En svårare fråga är i vad mån de myndigheter som prövar en tillståndsfråga skall undersöka om det tilltänkta serveringsstället vänder sig till en ungdomligare publik och vilken betydelse detta i så fall skall ha. Som tidigare har berörts uppstår problem redan när det gäller att avgöra vad som bör menas med ungdomlig publik. Även i övrigt har det visat sig svårt att ställa upp några klara hållpunkter för bedömningen.

Utredningen har i ett tidigare avsnitt föreslagit att serveringstillstånd endast skall kunna ges åt sådana serveringsställen som kan tillhandahålla lagad mat. Det skall alltså krävas att rörelsen har restaurangkaraktär. Med en sådan regel utestängs åtminstone en del av de typiska ungdomsställena från möjligheten att servera alkohol. Det torde sålunda vara mindre vanligt, i vart fall i storstäderna, att diskotek o.d. som i första hand vänder sig till en ungdomlig publik tillhandahåller lagad mat. Regeln om mathållning utgör emellertid inte något hinder mot att tillstånd ges åt sådana ställen som kombinerar lunch- eller middagsservering med andra mera nöjesbetonade verksamheter på kvällen, förutsatt att rörelsen vid en helhetsbedömning får anses ha restaurangkaraktär.

Även den tidigare behandlade regeln om prövning av de tilltänkta lokalernas belägenhet kan medföra att en del ställen som kan tänkas i större utsträckning locka en ungdomlig publik vägras tillstånd till alkoholservering eller får endast ett begränsat tillstånd. Det kan exempelvis röra sig om serveringsställen som ligger i närheten av en skola.

Utöver vad som nu har sagts talar övervägande skäl, bl.a. intresset av att tillståndsprövningen blir så enkel som möjligt, för att tillståndsmyndigheterna inte skall behöva ta någon särskild

hänsyn till om den tilltänkta rörelsen vänder sig till en ungdomlig publik. Det får i stället ankomma på de tjänstemän som har hand om tillsynsverksamheten att kontrollera att serveringen till såväl äldre som yngre personer sker med den återhållsamhet som är påkallad. Det är emellertid naturligt att särskild uppmärksamhet härvid ägnas åt dansrestauranger och andra serveringsställen som i större utsträckning besöks av ungdomar. Konstateras missförhållanden i samband med servering av alkoholdrycker bör, som tidigare har antytts, sanktioner vidtas utan dröjsmål.

Utredningen återkommer i det följande till ytterligare frågor som rör tillsynsverksamheten.

7.4 Vissa särskilda tillståndsfrågor

7.4.1 Tillståndets omfattning

Utredningens förslag: Liksom nu bör tillstånd som avser servering året runt eller årligen under en viss period gälla tills vidare, med möjlighet för tillståndsmyndigheten att i särskilda fall begränsa tillståndets giltighet. Tillståndsmyndigheten bör kunna bestämma fritt vilka drycker som tillståndet skall omfatta.

Serveringstillstånd kan avse servering året runt (helårsrättighet), årligen under viss tidsperiod (säsongsrättighet) eller vid enstaka tillfälle eller under enstaka tidsperiod (tillfällig rättighet).

Som tidigare nämnts avskaffades i och med införandet av LHD den regelbundet återkommande prövningen av meddelade serveringstillstånd (den s.k. oktrojprövningen). Som huvudregel har i stället föreskrivits att tillstånd som avser servering året runt eller under en viss tidsperiod skall gälla tills vidare. Det ansågs emellertid nödvändigt (prop. 1976/77:108) att behålla en möjlig-

het för tillståndsmyndigheten att i särskilda fall begränsa tillståndets giltighet. Man tänkte härvid bl.a. på fall då det var vanskligt att avgöra om en serveringsrörelse kunde ge upphov till olägenheter i nykterhetshänseende på grund av sitt läge. Det kunde i sådana situationer vara lämpligt med ett tidsbegränsat tillstånd så att tillståndsmyndigheten, sedan rörelsen drivits en tid, kunde få bättre underlag för sin bedömning. Det framhölls dock att bestämmelsen om tidsbegränsning borde tillämpas mycket restriktivt och inte komma till upprepad användning beträffande en och samma rörelse.

Under utredningsarbetet har uppmärksammats att det på vissa håll i stor utsträckning meddelas tidsbegränsade serveringstillstånd. Från en kommun har framhållits att permanenta tillstånd (helårs- och säsongsrättigheter) i princip alltid bör föregås av en prövotid. Samma kommun har fört fram krav på återinförande av systemet med oktrojperioder.

Huvudskälet för slopandet av oktrojsystemet var att det ansågs innebära ett omfattande administrativt arbete. Det var också sällsynt att ett serveringstillstånd inte förnyades i samband med omprövningen.

Enligt utredningens mening är de skäl som anfördes till förmån för avskaffandet av oktrojprövningen alltjämt bärande. Det bör alltså inte komma i fråga att återinföra detta system. I stället bör huvudregeln liksom nu vara att sådana serveringstillstånd som inte är tillfälliga gäller tills vidare. Skulle det visa sig att ett tillstånd har föranlett olägenheter får åtgärder vidtas i efterhand inom ramen för sanktionssystemet (se vidare avsnitt 9.3).

Vad som nu har sagts hindrar inte att det av alkoholpolitiska skäl kan vara befogat att i vissa fall överväga en tidsbegränsning. Som framhölls i prop. 1976/77:108 kan t.ex. en serveringsrörelses läge redan från början inge farhågor om kommande ord-

nings- och nykterhetsproblem. Sådana situationer torde dock vara mindre vanliga. Av länsstyrelsernas praxis framgår också att bestämmelsen om tidsbegränsning i allmänhet tillämpas strikt och att således tidsbegränsade tillstånd meddelas endast i undantagsfall. Enligt utredningens mening bör av bl.a. resursskäl tillämpningen av undantagsbestämmelsen även i fortsättningen vara restriktiv.

Serveringstillstånd kan omfatta alla slag av alkoholdrycker eller begränsas till att avse någon eller några av dessa drycker. Normalt meddelas fullständiga rättigheter (spritdrycker, vin, starköl och öl), vinrättigheter (vin, starköl och öl), starkölsrättigheter (starköl och öl) eller ölrättigheter (enbart öl).

Enligt utredningens mening bör som huvudregel alltjämt gälla att en rättighet som avser en viss starkare dryck skall omfatta samtliga alkoholsvagare drycker. Tillståndsmyndigheten bör dock liksom i dag ha möjlighet att avvika från denna princip i det särskilda fallet. Det bör alltså inte föreligga något hinder mot att undanta exempelvis starköl från serveringstillståndet, om det finns anledning att anta att just den drycken skulle komma att missbrukas. Motsvarande bör gälla, om det i efterhand konstateras missförhållanden på ett serveringsställe. Om missförhållandena kan hänföras till serveringen av en viss dryck bör tillståndsmyndigheten alltså - i stället för att återkalla serveringstillståndet i dess helhet - kunna begränsa tillståndet såvitt avser den drycken, oavsett om det är fråga om en starkare eller svagare alkoholdryck. Med hänsyn till den utbredning som starkölskonsumtionen har bland yngre personer, bör indragning av starkölsrättigheter kunna användas som ett medel att komma till rätta med exempelvis olämpliga ungdomsmiljöer.

Spörsmål som hänger samman med ölservering återkommer utredningen till i det följande.

7.4.2 Slutna sällskap

Utredningens förslag: Tillståndskravet för servering av spritdrycker, vin och starköl till slutna sällskap behålls.

Serveringstillstånd kan, som tidigare nämnts, gälla servering till allmänheten eller till slutet sällskap. Tillstånd att servera allmänheten innefattar också rätt att servera slutna sällskap. Tillstånd som gäller slutet sällskap kan avse antingen ett visst sällskap, såsom klubb, förening, personalgrupp e.d. (klubbrättighet) eller flera olika sällskap (festvåningsrättighet).

Regleringen i LHD innebär att all servering av alkoholdrycker som innefattar försäljning till slutna sällskap är tillståndsbunden. Utanför tillståndstvånget faller exempelvis servering i samband med tillställningar där varje deltagare själv anskaffar drycker eller då s.k. samköp föreligger.

Det har från tid till annan framförts önskemål om att tillståndstvånget för alkoholservering till slutna sällskap borde mjukas upp. Vad som särskilt åsyftats är servering vid personalfester o.d. som äger rum i personalmatsalar, föreningslokaler och liknande samlingslokaler. Det har framhållits att dessa tillställningar inte medför några alkoholpolitiska olägenheter och att de vanligtvis anordnas utan vinstintresse. Tillståndstvånget uppfattas därför som meningslöst, i synnerhet som tillstånd vanligtvis meddelas efter enbart muntlig anmälan till tillståndsmyndigheten och någon egentlig kontroll av verksamheten inte förekommer. Det har ansetts att i varje fall öl borde få serveras utan tillstånd.

Frågan aktualiserades av APU, som föreslog att tillstånd inte skulle krävas vid servering till slutna sällskap vid enstaka tillfällen, under förutsättning att ersättning endast skulle utgå för de verkliga kostnaderna för tillställningen och serveringen inte ingick som led i en rörelse. Beredningsgruppen ansåg sig

inte kunna godta förslaget. Det framhölls att ett undantag från tillståndsplikten skulle leda till gränsdragningsproblem och svårbedömbara situationer. Beredningsgruppen framhöll att arbetet med tillstånd till slutna sällskap inte är särskilt betungande för vare sig arrangören eller myndigheterna. Ett undantag skulle underlätta etableringen och försvåra upptäckten av s.k. svarta festvåningar. Departementschefen delade beredningsgruppens uppfattning (prop. 1976/77:108) och ansåg alltså att all servering av alkoholdrycker i princip skulle vara tillståndsbunden.

Under utredningsarbetet har olika uppfattningar framkommit i den berörda frågan. En del länsstyrelser har framhållit att den nuvarande prövningen av slutna sällskap knappast är meningsfull och att, även om varje enskilt ärende inte tar så lång tid, ärendemängden är sådan att den totalt sett kräver en betydande arbetsinsats. En majoritet av länsstyrelserna anser dock att tillståndsplikten bör finnas kvar även för slutna sällskap, framför allt med hänsyn till de gränsdragningsproblem som annars skulle uppstå. Liksom APU har man också pekat på risken för svarta festvåningar o.d. Från polishåll liksom av företrädare för restaurangbranschen har det sagts att kraven på dem som vill ordna servering till slutna sällskap borde skärpas, bl.a. så att tillstånd bara ges åt rörelser med fullständiga restaurangkök. Det har också ifrågasatts om man inte bör begränsa antalet tillfälliga tillstånd för en och samma sökande.

Utredningen vill först framhålla att en del av den kritik som har riktats mot nuvarande ordning blir tillgodosedd, om man, som utredningen ämnar föreslå i det följande, slopar tillståndstvånget för servering av öl. Denna typ av alkoholdryck kommer alltså att få serveras fritt såväl till slutna sällskap som i andra sammanhang. Därmed bortfaller den del av tillståndsprövningen som ofta torde ha uppfattats som särskilt meningslös. Kvar står emellertid en stor mängd ärenden där prövningen måste bli summarisk men som ändå föranleder en hel del arbete. Besparingssynpunkter och intresset av att undvika onödig byråkrati talar för att man mjukar upp tillståndsplikten ytterligare. De alkoholpoli-

tiska skälen för en kontroll gör sig också i allmänhet mindre starkt gällande, när det är fråga om servering till slutna sällskap.

Som har framhållits från flera håll skulle det emellertid uppstå avsevärda gränsdragningsproblem, om slutna sällskap undantogs från tillståndsplikten. Svårigheter uppstår redan när det gäller att i lagtexten definiera vad som skall avses med slutet sällskap. Tillståndsmyndigheterna skulle också få ta ställning till åtskilliga svårbedömda situationer.

Mot en uppmjukning talar vidare att det redan i dag inte sällan förekommer att tillstånd söks till förmån för föreningar o.d., trots att det i själva verket är fråga om servering till en mera öppen krets av personer. Särskilt i sådana fall då samma person eller sammanslutning gång efter annan ansöker om tillfälliga tillstånd har det ibland visat sig vara fråga om en affärsmässig nöjesverksamhet med serveringen huvudsakligen inriktad på alkohol. Sådana förtäckta serveringsrörelser torde med all säkerhet bli vanligare, om man släpper på tillståndskravet för slutna sällskap. Förutom de alkoholpolitiska nackdelar som en sådan utveckling skulle föra med sig skulle den i hög grad missgynna den seriösa restaurangverksamheten.

De skäl som enligt vad som nu har sagts talar för ett bibehållande av tillståndsplikten för slutna sällskap överväger enligt utredningens mening klart de skäl som kan anföras till förmån för ett slopande. Det finns å andra sidan inte tillräcklig anledning att skärpa tillståndskraven, så att exempelvis endast sökande med eget restaurangkök skulle kunna få tillstånd.

Att tillståndsprövningen liksom f.n. blir tämligen summarisk, när det är fråga om tillstånd för slutna sällskap, torde vara ofrånkomligt. Det är också angeläget att tillståndsmyndigheterna har så enkla rutiner som möjligt i dessa ärenden. Är sökanden känd för tillståndsmyndigheten, torde tillståndsfrågan ofta kunna klaras av per telefon.

Vad som nu sagts gäller framför allt tillstånd till servering vid personalfester och liknande tillställningar av tillfällig karaktär. Är det fråga om mera permanenta tillstånd till festvåningar o.d. finns det anledning att göra en mer omfattande prövning. Det kan i sådana fall vara befogat att inhämta yttrande från polismyndighet och kommun. Kan det konstateras att samma förening eller grupp av personer står bakom ständigt återkommande ansökningar bör tillfälliga tillstånd vägras. Sökanden kan i så fall anmodas att ansöka om helårs- eller säsongrättighet.

För att den tidigare antydda utvecklingen mot en mera utbredd illegal restaurangverksamhet skall kunna förebyggas är det angeläget att de som har hand om tillsynsverksamheten ägnar uppmärksamhet även åt dem som har fått tillfälliga tillstånd och att konstaterade missförhållanden snabbt blir rapporterade.

7.4.3 Trafikservering

Utredningens förslag: Den särskilda regleringen för alkoholservering på flygplan, båtar och tåg avskaffas.

Servering av alkoholdrycker på flyg, båt och tåg i inrikes trafik följer i stort sett samma regler som gäller för annan alkoholservering. En viss särreglering förekommer dock. Sålunda får serveringstillstånd inte avse spritdrycker annat än om särskilda skäl föreligger. Vidare förekommer ingen skyldighet för länsstyrelsen att remittera ett ansökningsärende till kommun eller polismyndighet. För trafikserveringen gäller inte heller de särskilda bestämmelserna om serveringstider.

I fråga om servering på olika trafikmedel i utrikes trafik finns inga regleringar. Detta innebär bl.a. att alkoholservering ombord på passagerarfartyg mellan Sverige och annat nordiskt land eller östersjöstat inte kräver tillstånd av svensk myndighet. Vidare gäller att vin, starköl och öl får serveras fritt till passagerare på tåg i internationell trafik.

Begränsningen enligt LHD av dryckesutbudet vid trafikservering motiverades av departementschefen på följande sätt.

I likhet med beredningsgruppen anser jag hänsyn till en god ordning på tåg och andra trafikmedel medföra att tillstånd till trafikservering bör omfatta servering av spritdrycker endast om särskilda skäl föreligger. Däremot bör regeln om särskilda skäl inte nödvändigtvis tillämpas så strängt som hittills har skett då det gäller fartyg i reguljär inrikes trafik. Det tidigare kravet på att resan skall sträcka sig över ett dygn bör utan olägenheter kunna mjukas upp. Permanenta rättigheter avseende även spritdrycker bör dock inte komma i fråga ombord på fartyg i reguljär skärgårdstrafik. Detsamma bör gälla passagerarfartyg som inte bedriver reguljär trafik.

I praxis har tillstånd till servering av spritdrycker i inrikes trafik i första hand kommit att meddelas för tillfällig servering till slutna sällskap i samband med särskilda evenemang. Tillstånd till servering av spritdrycker medges enligt praxis även för den svenska delsträckan vid kombinerad in- och utrikes båttrafik av typ Göteborg - Strömstad - Oslo. Kravet på mathållning har gjort att tillstånd till servering i inrikes flygtrafik inte har kunnat avse starkare drycker än öl.

En övervägande majoritet av länsstyrelserna har förordat ett slopande av den särskilda regleringen av trafikserveringen. Det har framhållits att några särskilda ordningsproblem, som kan hänföras till denna form av alkoholservering, inte förekommer och att även servering av spritdrycker därför bör kunna tillåtas enligt samma regler som gäller i övrigt. Liknande synpunkter har framförts av företrädare för såväl AB Trafikrestauranger som tågpersonalen vid Statens järnvägar.

Enligt utredningens mening torde de nuvarande begränsningarna i möjligheten att servera alkohol på olika trafikmedel inte ha någon större betydelse ur alkoholpolitisk synpunkt. Med särskilt beaktande av vad som har framförts av företrädare för berörd tågpersonal anser utredningen vidare att några ordningsproblem

inte behöver befaras, om särregleringen för trafikmedel slopas. Strävandena att uppnå förenklingar i regelsystemet och skapa enhetlighet på serveringsområdet motiverar ett slopande.

Utredningen föreslår alltså att trafikserveringen skall bedömas efter samma grunder som all annan alkoholservering. De speciella förhållanden som råder på de flesta trafikmedel medför dock att kraven på exempelvis restaurangmässighet bör tillämpas något annorlunda. Utredningen återkommer till denna fråga i specialmotiveringen. Det bör emellertid redan här påpekas att servering av starkare alkoholdrycker liksom nu bör vara utesluten, om det över huvud taget inte förekommer någon servering av lagad mat.

När det gäller undantaget från bestämmelsen om serveringstider - och därmed också stängningstid - har från flera håll hävdats att någon förändring av gällande ordning inte bör ske. Även denna särreglering kan emellertid ifrågasättas. Utredningen återkommer till denna fråga i anslutning till en allmän diskussion om serveringstiderna (se avsnitt 7.5.1).

Av praktiska skäl bör det ej heller i fortsättningen förekomma något obligatoriskt remissförfarande när det gäller trafikservering. Detta hindrar inte att tillståndsmyndigheten ibland kan ha anledning att höra exempelvis berörda kommuner.

Till frågan om servering på tåg i internationell trafik återkommer utredningen i specialmotiveringen.

7.4.4 Nöjes- och idrottsplatser

Utredningens förslag: Den särskilda bestämmelse som gäller för alkoholservering vid nöjes- och idrottsplatser upphävs. Den speciella prövning som kan vara befogad med hänsyn till förhållandena vid dessa platser bör i fortsättningen ske inom ramen för den normala tillståndsprövningen. - Kravet på att ett serveringsställe skall ha restaurangkaraktär innebär att det inte heller i fortsättningen blir möjligt att servera alkoholdrycker i samband med teaterföreställningar o.d.

Tillstånd till servering av alkoholdrycker på nöjes- eller idrottsplatser får - med undantag av tillfälliga tillstånd för slutna sällskap - meddelas endast om särskilda skäl föreligger.

Denna speciella reglering infördes första gången i 1954 års rusdrycksförsäljningsförordning. Som motivering anfördes bl.a. "att det numera på ansvarigt håll torde vara allmänt erkänt att rusdrycksförtäring inte bör tolereras vid idrottstävlingar". Vidare framhölls att rusdrycker i möjligaste mån borde hållas borta från offentliga nöjestillställningar inte minst med hänsyn till ungdomen. Rörande innebörden av begreppen nöjes- och idrottsplats yttrade 1944 års nykterhetskommitté följande: "Vad beträffar nöjesplats avses därmed verkliga nöjesfält och dansbanor men ej fritidsområden, såsom parker, bad- och campingplatser. Med idrottsplats menas utom egentliga idrottsanläggningar även hästsportanläggningar, skjutbanor, tennisbanor, golfbanor o.d., däremot inte friluftsbad även om det inrymmer idrottsanläggningar."

Enligt förarbetena borde utskänkningstillstånd endast ges till välskötta restauranger som redan tidigare hade fått tillstånd. I praktiken visade det sig emellertid att denna utgångspunkt för tillståndsgivningen var alltför restriktiv. Möjligheten att erhålla utskänkningstillstånd utvidgades därför under 1960-talet. APU lämnade i sitt slutbetänkande följande redogörelse för den praxis som dittills utbildats på området.

Restauranger vid egentliga nöjesfält, folkparker, dansbanor och danspalats nekas regelmässigt tillstånd. I en del fall har dock tillstånd lämnats i den formen att utskänkning får äga rum vid de tillfällen då nöjesverksamheten eller dansbanan hålls stängd. Det kan då t.ex. bli fråga om servering vid middagsmåltider på söndagar. På festplatser av typen Liseberg, Gröna Lund och Parken i Eskilstuna, som inte enbart har karaktären av nöjesfält utan även av "kulturpark" (med teater, konserter o.d.), har nya tillstånd ansetts kunna lämnas i viss omfattning. - För restauranger av god klass vid travbanor och andra hästsportanläggningar har tillstånd brukat lämnas. Detsamma gäller motionsanläggningar utan syfte att anordna tävlingar för publik. Det kan anmärkas att vid golfbanor förekommer i åtskilliga fall serveringstillstånd för vederbörande klubb till klubbens medlemmar och gäster samt till golfspelare som utan att vara medlemmar spelat golf på golfbanan; eftersom golfbanorna ej är öppna för spel av allmänheten faller dessa tillståndsärenden utanför tillämpningen av denna paragraf.

På förslag av APU utvidgades tillståndskravet för servering på nöjes- och idrottsplatser till att omfatta även öl. Det framhölls i förarbetena till LHD att tillståndsgivningen även i fortsättningen borde vara restriktiv och följa den praxis som redan utbildats på området.

Flera länsstyrelser har framfört önskemål om att de särskilda bestämmelserna beträffande nöjes- och idrottsplatser skall upphävas. Man anser att lagrummet till stor del har mist sin aktualitet eftersom praxis har utvecklats dithän att tillstånd regelmässigt meddelas för exempelvis restauranger vid trav- och golfbanor.

Enligt utredningens mening har den berörda regeln ett mycket begränsat alkoholpolitiskt värde. När det gäller idrottsanläggningar av annan typ än t.ex. trav- och golfbanor, såsom fotbollsarenor o.d. som bygger sin verksamhet på tillfälliga idrottsevenemang, torde möjligheterna att över huvud taget bedriva en permanent restaurangrörelse vara begränsade. Förekomsten av denna typ av restaurangverksamhet är också mycket liten. Att för dessa fåtal fall ställa upp en särskild regel ter sig inte särskilt ändamålsenligt. Den speciella prövning som kan vara befogad med hänsyn till förhållandena vid en idrottsplats kan utan vidare ske inom ramen för den normala tillståndsprövningen. Skulle det uppkomma missförhållanden, kan de åtgärdas genom de vanliga sanktionerna enligt LHD.

På nöjesplatser är restaurangverksamheten mer utvecklad och får också i många fall anses allmänt accepterad som en del av nöjesutbudet. Enligt utredningens mening föreligger inte heller här tillräckliga skäl för en särreglering. Självfallet får dock tillståndsmyndigheten även i dessa fall ta i beaktande de särskilda omständigheter som föreligger och i mån av behov meddela föreskrifter om hur verksamheten skall bedrivas.

Utredningen föreslår alltså att de undantagsbestämmelser som gäller för nöjes- och idrottsplatser upphävs.

En särskild fråga i sammanhanget är huruvida servering av alkoholdrycker skall tillåtas i teatrar, konserthus och andra liknande lokaler i anslutning till olika slag av föreställningar. Frågan behandlades av APU, som i sitt slutbetänkande bl.a. redogjorde för en försöksverksamhet med alkoholservering på ett tjugotal teatrar i landet under slutet av 1960-talet. Försöksverksamheten fick ett övervägande positivt utfall i den meningen att konstaterade olägenheter var få. Å andra sidan framfördes betänkligheter mot att medge undantag från principen om tillgång till lagad mat, som genom sin tillämpning ansågs ha bidragit till att vissa miljöer behållits alkoholfria.

APU ansåg sig, trots de positiva försöksresultaten, inte kunna föreslå något avsteg från huvudregeln om krav på viss mathållning i samband med alkoholservering. Beredningsgruppen däremot ansåg att undantag från huvudregeln borde kunna tillåtas för servering i teatrar och liknande lokaler om det endast var fråga om servering under pauser i föreställningarna. Prop. 1976/77:108 utformades i enlighet med beredningsgruppens förslag men mötte i denna del motstånd vid riksdagsbehandlingen. Skatteutskottet avstyrkte bifall till förslaget med hänvisning till att alkoholpolitiken borde syfta till att främja alkoholfria miljöer. Riksdagen anslöt sig till vad utskottet anfört.

Frågan har på nytt aktualiserats genom skrivelser till utredningen (se avsnitt 5.3). Med hänvisning till bl.a. resultatet av försöksverksamheten hävdas att alkoholservering, i första hand

vin och öl, bör kunna tillåtas i teatrar och konsertlokaler i samband med föreställningar som vänder sig till en vuxen publik.

Det torde kunna förutsättas att en försäljning av alkoholdrycker i de sammanhang som här kan bli aktuella knappast skulle innebära några problem i nykterhetshänseende. Av rent praktiska skäl kan det inte bli fråga om annat än en blygsam försäljning. Detta visar inte minst resultaten från försöksverksamheten (SOU 1974:91 s. 360). Vid en internationell jämförelse kan också de nuvarande restriktionerna uppfattas som onödig byråkrati.

Strävandena att åstadkomma förenklingar och enhetlighet på serveringsområdet motverkas emellertid om kravet på restaurangmässighet luckras upp genom undantagsbestämmelser. Avsteg från huvudregeln bör därför inte göras om inte starka skäl talar för det. Det kan ifrågasättas om önskemålen om en möjlighet till alkoholservering i samband med teaterföreställningar o.d. är så utbredda att de utgör tillräckliga skäl för en särreglering.

Till detta kommer de gränsdragningsproblem som skulle uppstå för tillståndsmyndigheterna, om det gjordes ett undantag från kravet på mathållning vid servering i teaterlokaler o.d. Tvekan skulle i en del fall kunna uppstå redan vid klassificeringen av den aktuella lokalen. Angelägenheten att så långt möjligt undvika alkoholservering till en yngre publik skulle också ibland göra det nödvändigt med en särskild prövning av varje enskild föreställning i en viss lokal. Det finns därmed risk för ett omfattande merarbete hos berörda instanser.

Sammantagna är omständigheterna enligt utredningens mening sådana att någon särskild undantagsregel för servering i teaterlokaler o.d. inte bör införas.

7.4.5 Föreståndare och ersättare

Utredningens förslag: Liksom nu skall det vid all servering av alkoholdrycker finnas en eller flera personer som har tillsyn över verksamheten. Det särskilda prövningsförfarandet hos länsstyrelsen beträffande föreståndare och ersättare slopas dock.

Vid all servering av alkoholdrycker skall det finnas en föreståndare som övervakar verksamheten. Föreståndare skall ha en eller flera ersättare. Är tillståndshavaren en enskild person, kan han själv vara föreståndare eller ersättare. I annat fall skall föreståndare och ersättare vara godkända av länsstyrelsen. Godkännande krävs dock inte vid enbart ölservering.

Ansvaret för att föreståndare eller ersättare finns på plats åvilar tillståndshavaren, som också har skyldighet att till länsstyrelsen anmäla byte av föreståndare eller ersättare. Serveringsrätten får inte utövas, om godkännande saknas eller utsedd person inte är närvarande på serveringsstället.

Samma krav på lämplighet som ställs upp för tillståndshavaren gäller också för föreståndare och ersättare. Någon prövning av föreståndares och ersättares ekonomiska lämplighet görs dock inte i praktiken.

Ett godkännande av föreståndare eller ersättare kan återkallas, om serveringen bedrivs på ett sätt som strider mot bestämmelserna i LHD eller meddelade föreskrifter eller om förutsättningarna för tillstånd inte längre föreligger.

Det har från åtskilliga länsstyrelser ifrågasatts om det är nödvändigt att bibehålla kravet på att tillståndsmyndigheten skall pröva och godkänna föreståndare och ersättare. Det anses att en noggrann prövning av sökanden är tillräcklig, eftersom denne under alla omständigheter har ansvaret för att alkoholserveringen sköts på ett tillfredsställande sätt.

Det har å andra sidan från flera länsstyrelser hävdats att den särskilda prövningen av framför allt föreståndare bör kvarstå för att säkerställa att branscherfarenhet finns på varje serveringsställe. Det har också framhållits att prövningen bidrar till att motverka etablering av icke seriösa företag i restaurangbranschen.

Antalet ärenden som gäller godkännande och byte av föreståndare eller ersättare är varje år betydande. Om man bortser från de ärenden som rör tillfälliga serveringstillstånd, utgör denna ärendegrupp vid vissa länsstyrelser en tredjedel eller mer av den totala mängden tillståndsärenden. Stora variationer förekommer dock. Avsevärda skillnader föreligger också när det gäller tidsåtgången i varje enskilt ärende.

Det sagda innebär att ej obetydliga resurser skulle kunna friställas, totalt sett, om denna typ av ärenden togs bort. Ett avskaffande ligger också i linje med önskemålet om förenklingar i det alkoholpolitiska regelsystemet. Starka skäl talar således för ett slopande av kravet på länsstyrelsens godkännande i dessa frågor.

Det är i och för sig angeläget att det vid servering av alkoholdrycker alltid finns en eller flera personer närvarande som har tillsyn över serveringen och som har tillräckliga kunskaper om alkohollagstiftning m.m. Enligt utredningens uppfattning bör det emellertid kunna läggas på tillståndshavaren att se till att förhållandena på denna punkt är tillfredsställande. I den mån han inte själv kan närvara vid serveringen bör han alltså utse andra ansvariga personer i sitt ställe och därvid förvissa sig om att de har behövliga kunskaper och även i övrigt är lämpliga. Det får sedan kontrolleras i samband med tillsynen att tillståndshavaren uppfyller de nu berörda skyldigheterna. Anträffas inte någon person som ansvarar för serveringen eller kan den ansvarige inte anses lämplig, får sanktioner vidtas mot tillståndshavaren. Dessutom kan naturligtvis all serveringspersonal drabbas av påföljd när en straffsanktionerad lagbestämmelse om servering har åsidosatts.

Utredningen föreslår alltså att det i lagen alltjämt skall finnas bestämmelser om att det vid all servering av alkoholdrycker skall finnas en eller flera personer närvarande som har tillsyn över verksamheten och som är lämpliga för sin uppgift. Däremot föreslås att det särskilda prövningsförfarandet hos länsstyrelsen beträffande föreståndare och ersättare skall slopas.

Att, som har föreslagits från vissa länsstyrelser, ersätta prövningsförfarandet med ett förfarande som innebär att utsedda föreståndare anmäls och registreras hos länsstyrelsen skulle innebära ett icke obetydligt administrativt arbete som inte kan anses uppväga fördelarna med en sådan ordning. Utredningen vill därför inte föreslå något anmälnings- och registreringssystem.

7.5 Serveringens bedrivande

LHD innehåller en rad bestämmelser som rör bedrivande av alkoholservering. Några av dem har redan berörts i det föregående. Hit hör bestämmelserna om att föreståndare eller ersättare skall vara närvarande vid serveringen och att lagad mat skall finnas att tillgå. Andra regler, nämligen de som handlar om serveringstider och om självservering och uppmaning till förtäring, kommer att behandlas i särskilda avsnitt i det följande. I övrigt anser utredningen att reglerna om serveringens bedrivande bör kvarstå i huvudsak oförändrade. Några av reglerna återkommer utredningen till i specialmotiveringen.

Det finns emellertid anledning att här beröra några centrala bestämmelser som rör såväl detaljhandel som servering. Hit hör bestämmelserna om att all försäljning enligt LHD skall skötas på sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras och att den som tar befattning med försäljning av drycker skall se till att ordning, nykterhet och trevnad råder på försäljningsstället. Dessa regler är visserligen allmänt hållna men har betydelse bl.a. som vägledning vid tillsynsarbetet. De bör därför finnas kvar i lagen. Som utredningen återkommer till i ett följande avsnitt bör bestämmelserna liksom f.n. gälla inte bara vid handel med starkare alkoholdrycker utan också vid försäljning och

servering av öl. För att ingripande lättare skall kunna ske vid förtäring av medhavd alkohol på restauranger o.d. bör bestämmelserna vidare liksom i dag omfatta försäljning av alkoholfria drycker.

Enligt en annan allmän bestämmelse skall vid detaljhandel med alkoholdrycker och vid alkoholservering alkoholfria drycker finnas att tillgå i tillfredsställande urval och omfattning. Vid utredningens diskussioner med företrädare för nykterhetsrörelsen har det sagts att restaurangägare och andra inte sällan brister när det gäller iakttagandet av denna regel. Utredningen vill med anledning därav framhålla vikten av att den som bedriver alkoholservering inte bara ser till att alkoholfria drycker finns i sortimentet utan också presenterar utbudet på ett attraktivt sätt. Vidare är det naturligtvis angeläget att det finns ett tillräckligt varierat utbud av alkoholalternativ och att prissättningen inte avskräcker från inköp. Här har även systembolaget liksom bryggerinäringen ett ansvar.

Enligt utredningens uppfattning bör bestämmelsen om tillgång till alkoholfria drycker kvarstå oförändrad i lagen. Det kan finnas anledning för dem som har hand om tillsynsverksamheten att ägna ökad uppmärksamhet åt regelns tillämpning.

7.5.1 Serveringstider m.m.

Utredningens förslag: Servering av spritdrycker, vin och starköl skall enligt huvudregeln få påbörjas klockan 11 i stället för som i dag klockan 12. Tidpunkten för serveringens avslutande skall även i fortsättningen vara klockan 01 med möjlighet för länsstyrelsen att förlänga tiden i det särskilda fallet.

Serveringen av alkoholdrycker har alltsedan 1855 års reform begränsats genom särskilda regler om serveringstider. Enligt 1954 års rusdrycksförsäljningsförordning fick allmän servering av spritdrycker, vin och starköl inte påbörjas före klockan 12 på

vardagar och före klockan 13 på sön- och helgdagar. Serveringen skulle avslutas senast klockan 22, om inte länsstyrelsen förordnat om annan tid. Servering av öl fick ske mellan klockan 07 och 22.

Mot bakgrund av att det hade förekommit en omfattande dispensgivning, särskilt vad gällde tidpunkten för serveringens avslutande, föreslog APU att serveringstiderna skulle förlängas. APU förordade sålunda att servering av de starkare alkoholdryckerna skulle få ske mellan klockan 12 och 24.

Vid remissbehandlingen av APU:s förslag framfördes önskemål om ett avskaffande av tidsregleringen. Beredningsgruppen framhöll dock att en avveckling av regleringen kunde medföra alkoholpolitiska olägenheter och föreslog i likhet med APU en fortsatt lagreglering. Serveringstiderna ansågs dock böra anpassas till vad som faktiskt gällde för flertalet restauranger. Enligt beredningsgruppen borde därför tidpunkten för serveringens avslutande generellt bestämmas till klockan 01. I likhet med APU ansåg beredningsgruppen att spritdrycker, vin och starköl skulle få serveras från klockan 12 och öl från klockan 07.

Beredningsgruppens förslag godtogs i huvudsak. I propositionen (prop. 1976/77:108) föreslogs dock att serveringstiden för öl alltjämt skulle vara 07-22. Regeln att servering av öl skall avslutas senast klockan 22 är numera upphävd (prop. 1984/85:44). De nu gällande bestämmelserna om serveringstider har därför följande utformning.

Servering av öl får påbörjas tidigast klockan 07 och servering av andra alkoholdrycker tidigast klockan 12. All servering av alkoholdrycker skall avslutas senast klockan 01. Serveringstiderna gäller för såväl allmän servering som servering till slutna sällskap. Tillståndsmyndigheten får liksom tidigare förordna om andra tider. Bestämmelserna gäller inte vid trafikservering.

Vid utredningens kontakter med företrädare för olika myndigheter och organisationer har framkommit att bestämmelserna om serve-

ringstider fyller en viktig funktion genom att motverka nykterhets- och ordningsproblem, inte minst i omgivningarna runt restaurangerna. Från företrädare för såväl restaurangbranschen som de restauranganställda har framhållits att det från arbetsmiljösynpunkt är väsentligt att en viss tidsreglering bibehålls. Det har emellertid från flera håll framförts önskemål om en bättre anpassning av bestämmelserna till rådande förhållanden. Krav på en striktare tillämpning av undantagsbestämmelsen har också förts fram.

Vad särskilt gäller den tidpunkt då alkoholservering får påbörjas har det från flera håll, bl.a. från en rad länsstyrelser, uttryckts önskemål om en tidigareläggning så att servering av spritdrycker, vin och starköl blir möjlig redan från den tidpunkt då restaurangernas lunchservering normalt börjar. Den nuvarande regleringen på denna punkt uppfattas, inte minst bland restaurangpersonalen, som onödigt byråkratisk och föga meningsfull.

Enligt utredningens mening är behovet av enhetliga regler på alkoholområdet särskilt påtagligt när det gäller bestämmelser om serveringstider. Det är också angeläget att undvika till synes godtyckliga klockslag.

Vad först gäller tidpunkten för serveringens början bör beaktas att konsumtionen av alkoholdrycker på restaurang till övervägande del sker på kvällstid. Det finns ingen anledning att befara att konsumtionsmönstret skulle förändras märkbart, om det blev möjligt att servera alkohol tidigare än i dag. Alkoholpolitiska skäl talar alltså inte med någon större styrka för att man bör behålla den nuvarande tidpunkten klockan 12. Däremot talar intresset av att undvika onödiga restriktioner för en viss uppluckring.

Vilken tidpunkt som i så fall bör väljas kan diskuteras. I Finland har nyligen föreslagits en lagändring som innebär att alkoholservering blir tillåten från klockan 11. Ett motsvarande förslag har förts fram av SHR. Med en sådan regel uppnår man att alkoholservering alltid kan ske under normal lunchtid. En annan

lösning är att välja samma tid som den då det är möjligt att inhandla alkoholdrycker i systembolagets butiker, dvs. klockan 09. Fråga uppstår emellertid då om samma tidpunkt bör gälla under sådana dagar då systembolagets butiker är stängda.

Enligt utredningens mening talar övervägande skäl för att man går fram med en viss försiktighet och nöjer sig med att låta servering av spritdrycker, vin och starköl börja klockan 11. Frågan om tidigaste tidpunkt för servering av öl kommer att tas upp i ett senare avsnitt.

Liksom hittills bör länsstyrelsen ha möjlighet att i det enskilda fallet förordna om andra tider för serveringens påbörjande. Här får hänsyn bl.a. tas till serveringsställets karaktär och belägenhet. Det kan också finnas anledning att i en del fall överväga ett senare klockslag för sön- och helgdagar.

Vad beträffar tidpunkten för serveringens avslutande anses på de flesta håll att gällande bestämmelser är godtagbara. Uttalade önskemål om alkoholservering efter klockan 01 finns bara i fråga om de större tätorterna. Där medges i många fall också servering till klockan 02 eller 03, under förutsättning att serveringen inte förorsakar ordningsproblem eller andra olägenheter i närheten av restaurangen.

Den dispensgivning som sålunda förekommer synes inte ha lett till några påtagliga alkoholpolitiska problem. I många fall har restaurangerna f.ö. inte utnyttjat den medgivna förlängningen av serveringstiden fullt ut. Det har emellertid från restaurangnäringens sida framhållits att enhetlighet i dispensgivningen bör eftersträvas, så att konkurrenssituationen inte påverkas genom beslut om olika serveringstider. Från polishåll har också understrukits att det från ordningssynpunkt är angeläget att restauranger inom samma område stänger samtidigt.

Enligt utredningens mening talar både alkoholpolitiska skäl och ordningssynpunkter för att man i lagen har en regel som inte tillåter alltför sen alkoholservering. De särskilda förhållanden

som kan motivera en förlängning av serveringstiden får beaktas genom dispensgivning. Vad som har förekommit under utredningsarbetet ger vid handen att den nuvarande gränsen, klockan 01, är väl avvägd. Denna gräns bör alltså behållas, med möjlighet för länsstyrelsen att i det särskilda fallet bestämma en annan tid för serveringens upphörande. Vid dispensgivningen bör bl.a. beaktas vad som har sagts från bransch- och polishåll om angelägenheten av att så långt möjligt låta samma tider gälla för restauranger inom samma område.

Som tidigare nämnts är den s.k. trafikserveringen inte underkastad några särskilda regler om serveringstider. Det har ifrågasatts om det inte borde införas en tidsreglering även för denna form av servering. Bl.a. har påpekats att en sådan reglering skulle underlätta tillståndsgivningen för sådana fartyg som har ordinär serveringsverksamhet vid kaj under vinterhalvåret. Enligt utredningens mening talar emellertid övervägande praktiska skäl för att bibehålla den nuvarande ordningen. De påtalade problemen torde utan olägenhet kunna lösas genom att länsstyrelsen meddelar tidsbegränsade tillstånd.

I LHD finns f.n. en särskild regel om stängningstid, som innebär att varje serveringsställe skall vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång. Denna regel har framför allt från polishåll ansetts vara av värde. Även de övriga myndigheter och organisationer som utredningen har varit i kontakt med har i allmänhet godtagit regeln. Utredningen förordar därför att regeln om stängningstid behålls.

7.5.2 Självservering m.m.

Utredningens förslag: Bestämmelserna om självservering och servering i drinkbar upphävs. Vidare slopas det s.k. animeringsförbudet.

Självservering av spritdrycker, vin och starköl får enligt gällande lag bedrivas endast efter särskilt medgivande av länsstyrelsen. Under denna regel faller sådana fall då gästerna själva vid serveringsdisk eller liknande tar flaskor eller fyllda glas och sedan betalar i kassa.

Enligt utredningens mening utgör bestämmelsen ett exempel på onödig detaljreglering. Det bör i princip kunna anförtros åt tillståndshavaren att själv avgöra under vilka former serveringen skall bedrivas. I allmänhet torde ordningssynpunkter o.d. föranleda tillståndshavaren att välja andra former för alkoholservering än självservering. Om emellertid självservering tillåts och detta vållar missförhållanden, bör detta kunna åtgärdas inom ramen för den allmänna tillsynsverksamheten.

Servering av alkoholdrycker i drinkbar får enligt gällande ordning ske endast om servering samtidigt bedrivs i annan del av serveringslokalen. Undantagna från denna regel är sådana hotell där flertalet gäster har inackordering med helpension (turisthotell).

Utredningen har i ett tidigare avsnitt (7.3.3) föreslagit ett slopande av de särskilda bestämmelserna om inrättande av drinkbar. Även den nu aktuella bestämmelsen bör enligt utredningens mening utan olägenhet kunna utgå. Bestämmelsens syfte att begränsa en renodlad dryckesservering får anses tillräckligt tillgodosett genom kravet på att det vid servering av spritdrycker, vin och starköl skall finnas lagad mat att tillgå. Självfallet bör dock tillsynsmyndigheterna även i fortsättningen beakta de särskilda olägenheter som kan uppkomma i samband med servering i drinkbar.

LHD innehåller f.n. ett uttryckligt förbud mot åtgärder som syftar till att förmå en restauranggäst till inköp av alkoholdrycker. Ett sådant animeringsförbud fanns även enligt tidigare gällande lagstiftning. I prop. 1976/77:108 konstaterades att bestämmelsen hade fått liten praktisk tillämpning. Det ansågs dock att

det från alkoholpolitisk synpunkt inte var utan betydelse att möjlighet fanns till ingripande med stöd av bestämmelsen.

Animeringsförbudet har ofta kritiserats, såväl före som efter tillkomsten av gällande lag. Det har härvid gjorts gällande att även självklara serviceåtgärder från restaurangägarens sida kan uppfattas som försök att förmå gästen till inköp av alkoholdrycker. Vanliga förfrågningar från serveringspersonalen om ytterligare alkoholdrycker önskas före serveringstidens utgång anses dock inte strida mot förbudet.

Enligt utredningens uppfattning torde bestämmelsen om animeringsförbud sakna nämnvärd alkoholpolitisk betydelse. Med hänsyn härtill och då bestämmelsen, enligt vad som har framkommit, kan vålla praktiska problem i tillämpningen bör den utgå. Skulle det förekomma ett otillbörligt utbjudande av alkoholdrycker på ett serveringsställe, får sanktioner även här vidtas inom ramen för tillsynssystemet.

8 HANDEL MED ÖL

Utredningens förslag: Försäljning och servering av öl (klass II) skall i fortsättningen få ske utan särskilt tillstånd. I huvudsak behålls dock de restriktioner som gäller själva ölhanteringen, t.ex. åldersgränsen 18 år. Vidare införs en möjlighet att vid missförhållanden förbjuda fortsatt försäljning eller servering av öl.

Detaljhandel med öl får bedrivas av Systembolaget - en möjlighet som dock inte utnyttjas - och av den som har meddelats särskilt tillstånd. Tillstånd meddelas bara den som säljer matvaror av visst sortiment eller tillverkare av öl, lättöl eller läskedrycker. I tillståndsärenden skall länsstyrelsen pröva sökandens lämplighet att handha försäljningen. Om inte tillståndshavaren själv förestår och övervakar verksamheten, har han skyldighet att utse en föreståndare och ersättare för denne. Tillståndshavaren svarar för att föreståndare och ersättare är lämpliga för uppgiften. Något särskilt godkännande från länsstyrelsens sida av dessa personer krävs inte.

I ansökningsärenden rörande detaljhandel med öl infordrar länsstyrelsen vanligtvis personbevis och bevis om firmaregistrering samt handlingar som utvisar att sökanden har dispositionsrätt till försäljningslokalen. Lokalen skall också vara godkänd för livsmedelshantering. Sökanden får vidare lämna uppgift om varusortimentets sammansättning. I enstaka fall görs en inspektion av försäljningslokalen. Någon remiss till kommunen eller berörda myndigheter krävs inte. För att kontrollera den sökandes lämplighet brukar länsstyrelsen dock i de flesta fall höra kronofogde- och polismyndigheter.

Partihandel med öl får bedrivas av den som har tillstånd till detaljhandel med öl och, efter särskilt tillstånd, av den som yrkesmässigt bedriver partihandel med matvaror eller alkoholfria drycker eller yrkesmässigt inför öl till landet.

Även servering av öl är tillståndsbunden. Prövningen av ansökningar om serveringstillstånd för öl är i huvudsak densamma som gäller för övriga alkoholdrycker. Länsstyrelsen skall alltså bedöma sökandens lämplighet, behovet av serveringen och lokalernas tjänlighet för ändamålet. Något krav på att rörelsens matförsäljning skall utgöra en betydande del av totalomsättningen föreligger dock inte. Lagad mat skall emellertid finnas att tillgå, om inte särskilda skäl föreligger.

Länsstyrelsen har skyldighet att höra vederbörande kommun och polismyndighet när det gäller servering av öl som inte är tillfällig. Kommunen har här liksom i övriga ärenden om serveringstillstånd vetorätt. Vidare gäller att det vid servering av öl skall finnas en föreståndare, som har tillsyn över verksamheten, och att det även skall finnas ett behövligt antal ersättare. Personerna skall vara lämpliga för sin uppgift, men lämpligheten behöver inte prövas av länsstyrelsen.

För all handel med öl gäller i princip samma inskränkande regler som för försäljning av övriga alkoholdrycker. Regeln om att omyndiga ej får bedriva försäljning av alkoholdrycker medför således att personer under 18 år inte kan få tillstånd till parti- eller detaljhandel med öl eller till servering av öl. Vidare får vid detaljhandel och servering öl inte säljas eller lämnas ut till den som inte fyllt 18 år eller är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel. Öl får inte heller som gåva eller lån överlämnas till en omyndig person.

Skulle försäljning av öl föranleda olägenheter i fråga om ordning, nykterhet eller trevnad kan länsstyrelsen återkalla tillståndet eller meddela varning. Vidare kan särskilda föreskrifter meddelas.

Före den 1 januari 1985 gällde vissa särskilda tidsbegränsningar för ölförsäljning i detaljhandeln liksom för servering av öl. Försäljning fick endast ske vardagar mellan kl. 08 och 20. Denna tidsbegränsning har numera upphävts (prop. 1984/85:44, SkU 13,

rskr 36). Samtidigt har serveringstiden för öl utökats från kl. 22 till 01. Som skäl för lagändringarna uttalades bl.a. att de dittillsvarande begränsningarna fick anses ha haft ringa alkoholpolitisk betydelse. Det pekades också på att konsumtionen av öl hade minskat under senare år.

Det har från flera håll framförts önskemål om en ytterligare uppmjukning av de bestämmelser som reglerar handeln med öl. Riksdagen har således vid flera tillfällen haft att behandla förslag om slopande av tillståndskravet för servering av öl i personalmatsalar och liknande lokaler. Under åberopande främst av att enhetliga regler på hela serveringsområdet är att föredra har emellertid förslagen inte godtagits.

RRV föreslår i sin utredning att tillståndskravet för detaljhandel med öl mjukas upp eller helt avskaffas. En motsvarande inställning har kommit fram vid enkätundersökningen. En majoritet av länsstyrelserna har sålunda förordat ett slopande av tillståndskravet för såväl parti- och detaljhandel som servering. Även vid de direkta kontakter som utredningen har haft med olika kommuner och myndigheter har man från flera håll uttryckt den uppfattningen att ölrestriktionerna bör kunna mjukas upp. Det har bl.a. hävdats att några alkoholpolitiska olägenheter inte kunnat uppmärksammas i samband med ölförsäljningen.

Vissa kritiska röster har dock höjts mot ett avskaffande av tillståndstvånget. Det har bl.a. framhållits att en ökning av antalet försäljningsställen kan medföra ordnings- och nykterhetsproblem, framför allt bland ungdomen. Det befaras att kvällsöppna inrättningar, som i dag inte kan erhålla tillstånd, kommer att helt inriktas på ölförsäljning. Från nykterhetsorganisationernas sida har sagts att man i varje fall först bör avvakta erfarenheterna av de nyligen genomförda ändringarna av försäljnings- och serveringstiderna, innan ytterligare reformer övervägs.

I samband med mellanölsförbudet ökade försäljningen av öl (klass II) markant. Försäljningsökningen avstannade dock redan i slutet av 1970-talet och sedan dess har försäljningen gått ner år från

år. De av skolöverstyrelsen och SIFO årligen genomförda alkoholvaneundersökningarna visar en minskad ölkonsumtion även bland ungdomsgrupperna. Utvecklingen innebär att klass II-ölet inte har kommit att ersätta mellanölet som sällskapsdryck. Delvis torde detta hänga samman med en förändring i ungdomars allmänna inställning till alkoholbruk. En annan bidragande orsak till den ur alkoholpolitisk synpunkt gynnsamma utvecklingen kan antas vara den kraftigt minskade reklamen och marknadsföringen av alkoholdrycker som föranletts av lagstiftningen på området. Det kan inte heller bortses från att öl klass II relativt sett är väsentligt alkoholsvagare än mellanölet och därmed också mindre lockande att dricka i berusningssyfte.

Det kan mot bakgrund av den gynnsamma utvecklingen ifrågasättas om det är alkoholpolitiskt motiverat att bibehålla samtliga restriktioner för ölhanteringen. Ett avskaffande av tillståndstvånget skulle medföra betydande lättnader för tillämpande myndigheter. Även om den sammanlagda handläggningstiden i varje enskilt tillståndsärende kan antas vara förhållandevis liten, medför tillståndsprövningen totalt sett ett inte oväsentligt arbete. Särskilt gäller detta serveringsärendena med deras krav på remissförfarande. Det kan ifrågasättas om inte resurserna skulle användas bättre, om de i högre grad koncentrerades på sådana ärenden som gäller alkoholstarkare drycker. Som utredningen senare återkommer till är det också angeläget att flytta en del resurser från tillstånds- till tillsynsverksamheten.

Viss hänsyn bör också tas till att det i dag mycket sällan inträffar att en begäran om tillstånd till ölförsäljning eller ölservering avslås. Även detta gör att det kan ifrågasättas om tillståndsförfarandet är meningsfullt.

Antalet försäljnings- och serveringsställen som i dag tillhandahåller öl är trots begränsningen till matvaruhandlare resp. natserveringar mycket stort. Som tidigare nämnts får försäljningen numera bedrivas även under kvällstid och på sön- och helgdagar. Någon nämnvärd begränsning i tillgängligheten förekommer alltså i praktiken inte. Avskaffas tillståndstvånget, är det i och för sig

sannolikt att antalet försäljningsställen ökar, så att öl exempelvis säljs i vissa kiosker eller på en del bensinstationer. Det är emellertid knappast troligt att ett ökat antal försäljningsställen kommer att medföra ordnings- eller nykterhetsproblem. Inte heller torde det behöva befaras att ölet blir en vara som dominerar utbudet i en försäljningsrörelse.

De fördelar som står att vinna genom minskad byråkrati och resursinbesparingar motiverar enligt utredningens mening att ölhanteringen får ske under friare former. I och för sig är det möjligt att införa en differentiering, så att man exempelvis låter servering av öl få ske utan tillstånd i personalmatsalar och liknande lokaler. En sådan reglering skulle emellertid medföra gränsdragningsproblem och även i övrigt komplicera tillämpningen. Ett bättre alternativ är att åtminstone tills vidare slopa tillståndsprövningen helt och hållet. Det finns därvid inte någon anledning att göra skillnad mellan å ena sidan parti- och detaljhandel och å andra sidan servering, utan avskaffandet av tillståndstvånget bör avse samtliga försäljningsformer.

Det förhållandet att försäljning och servering av öl bör kunna ske utan särskilt tillstånd betyder inte att alla andra restriktioner skulle vara överflödiga. Tvärtom är det angeläget att exempelvis behålla nuvarande åldersgränser. För öl liksom för andra alkoholdrycker bör alltså gälla att servering endast får ske till den som har fyllt 18 år. Samma åldersgräns bör tillämpas för försäljning av öl inom detaljhandeln. Skulle försäljning eller servering ske till yngre personer, bör liksom i dag straffrättsliga påföljder kunna användas. Att även andra sanktioner bör kunna tillgripas återkommer utredningen strax till.

För ölförsäljning liksom för annan försäljning av alkoholdrycker är det också viktigt att behålla de allmänna kraven på att försäljningen skall skötas på ett sådant sätt att skador så långt möjligt förhindras och så att ordning, nykterhet och trevnad råder på försäljningsstället. Däremot kan det ifrågasättas om man bör ha kvar några särskilda tidsbegränsningar. Det framgår av vad som förut har sagts att detaljhandel med öl redan i dag får ske

under samma tider som gäller för handel i allmänhet och att hinder mot servering i princip bara föreligger mellan kl. 01 och 07. Det ter sig inte särskilt angeläget ur vare sig nykterhets- eller ordningssynpunkt att ha kvar denna tidsbegränsning. I enkelhetens intresse föreslår utredningen därför att några särskilda tidsgränser inte skall gälla för ölhanteringen.

Även om försäljning och servering av öl inte medför samma risker från bl.a. nykterhetspolitiska synpunkter som starkare alkoholdrycker är det viktigt att de som sköter tillsynsverksamheten på alkoholområdet även ägnar uppmärksamhet åt ölhanteringen. Inte minst gäller detta för det fall att antalet försäljningsställen ökar. Skulle missförhållanden framkomma bör det, som utredningen nyss antydde, finnas möjlighet att tillgripa även andra sanktioner än de straffrättsliga. Efter modell av vad som f.n. gäller i fråga om försäljning av alkoholfria drycker bör den som säljer eller serverar öl kunna meddelas varning eller förbjudas fortsätta verksamheten. Vidare bör det kunna meddelas föreskrifter om försäljningens eller serveringens bedrivande. För att man skall kunna förhindra att verksamheten fortgår i en annan persons namn bör det vidare vara möjligt att låta ett förbud avse den lokal där försäljningen eller serveringen har bedrivits. Förbudet bör tidsbegränsas och bör, efter modell av vad som gäller för näringsförbud enligt konkurslagen, kunna avse högst fem år.

Det kan diskuteras om man inte, för att underlätta tillsynsverksamheten, bör införa ett anmälningsförfarande som skulle innebära att den som har för avsikt att sälja eller servera öl också skall anmäla detta med angivande av bl.a. försäljnings- eller serveringsstället. Som har påpekats från flera håll skulle emellertid ett sådant anmälningsförfarande i hög grad begränsa värdet av de förenklingar och besparingar som ett slopande av tillståndsprövningen skulle innebära. Utredningen vill därför inte förorda en sådan ordning.

Det bör understrykas att en förutsättning för att tillståndsprövningen på ölområdet skall kunna avskaffas är att marknadsföringen av öl inte ändras så att den blir mera påträngande e.d. I annat

fall finns det risk för att ölkonsumtionen, särskilt bland yngre personer, ökar på ett icke önskvärt sätt. Utredningen har emellertid inte funnit anledning befara att någon sådan ändring i marknadsföringen kommer att ske. Det finns också goda möjligheter att inskrida mot otillbörlig marknadsföring av såväl öl som andra alkoholdrycker med stöd av den särskilda lagen i ämnet (1978:763).

Angelägenheten av att så långt möjligt motverka ett ölmissbruk bland ungdomar talar för att tillsynen i första hand ägnas åt sådana försäljnings- och serveringslokaler som i större utsträckning besöks av yngre personer. Hit hör diskotek o.d. och även kiosker och andra försäljningsställen som ligger nära skolor. Det kan vara av värde att de som har hand om tillsynsverksamheten samarbetar med bl.a. skolmyndigheter, fritidsförvaltningar och föräldraföreningar.

Avslutningsvis vill utredningen understryka vikten av att den allmänna utvecklingen på ölområdet följs med uppmärksamhet. Skulle, mot vad utredningen har förmodat, ett slopande av tillståndskravet föra med sig missförhållanden i alkoholpolitiskt avseende, får en lagändring övervägas på nytt.

9 TILLSYN OCH KONTROLL

En viktig del av det alkoholpolitiska regelsystemet är tillsynsverksamheten. Det är självfallet angeläget att handeln med alkoholdrycker övervakas effektivt så att alkoholpolitiska missförhållanden snabbt kan åtgärdas. Berörda myndigheter har därför getts stora befogenheter när det gäller att kontrollera verksamheten. Såväl administrativa som straffrättsliga sanktioner kan tillgripas i åtskilliga situationer. I förarbetena till LHD har dock framhållits att tillsynsverksamheten skall inriktas på främst rådgivande och förebyggande insatser och att tvångsmedel endast skall komma till begränsad användning.

Utredningen kommer i det följande att närmare diskutera omfattningen och inriktningen av tillsynsverksamheten samt vissa andra närliggande frågor. Det kan emellertid redan här nämnas att det inte har framkommit skäl för några större förändringar av nuvarande ordning.

9.1 Regional och lokal tillsyn

Utredningens förslag: Tillsynsverksamheten bör bedrivas på i stort sett samma sätt som hittills. Den behöver dock byggas ut. Det är också viktigt att inspektionsverksamheten inte eftersätts. Ett ökat kommunalt deltagande är önskvärt.

Den regionala och lokala tillsynen av alkoholhanteringen enligt LHD skall skötas av länsstyrelser, socialnämnder och polismyndigheter. Länsstyrelsen har huvudansvaret och har ensam befogenhet att vidta sanktioner. Socialnämnder och polismyndigheter har skyldighet att till länsstyrelsen rapportera om sådana förhållanden som kan ha betydelse för tillsynen. Vidare åligger det kronofogdemyndigheterna att underrätta länsstyrelsen när en tillståndshavare brister i sin skyldighet att betala skatter eller socialavgifter. På begäran av länsstyrelsen skall också skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in

skatter eller avgifter lämna uppgifter som länsstyrelsen behöver för tillsynen.

Länsstyrelsernas tillsynsskyldighet fullgörs på likartat sätt i de olika regionerna. Vissa skillnader förekommer dock, främst beroende på olikheter i restaurangstruktur och restaurangtäthet. I viss mån kan också skönjas olikheter i länsstyrelsernas samarbete med övriga tillsynsmyndigheter.

Normalt skiljer länsstyrelserna på s.k. inre och yttre tillsyn. Med inre tillsyn avses kontroll av uppgifter från olika myndigheter, främst i frågor av ekonomisk art. Vidare undersöks företagens försäljningssiffror genom tertialrapporter från tillståndshavarna. Till den inre tillsynen räknas också en fortlöpande övervakning av restaurangernas marknadsföring i annonser o.d. Den yttre tillsynen fullgörs genom inspektioner av försäljningsställena. Inspektionerna företas såväl dag- som kvällstid och i stor utsträckning i samråd med kommunerna och polismyndigheterna.

Det har påpekats från flera håll att tillsynsarbetet väsentligt förändrats sedan rapporteringsskyldighet år 1982 infördes för kronofogde- och skattemyndigheter. Arbetet har mer och mer kommit att inriktas på att avslöja ekonomiska oegentligheter och den renodlat alkoholpolitiska fältverksamheten har fått en mindre framträdande roll. Av de uppgifter som lämnats från länsstyrelserna framgår att inspektionsverksamheten utgör ca en tiondel av alkoholhandläggarnas totala arbetstid. Tidsåtgången för det totala tillsynsarbetet överstiger inte hos någon länsstyrelse 30 procent av arbetstiden (oftast endast 10-20 procent).

Det anses allmänt från länsstyrelsehåll att tillsynsverksamheten är mycket betydelsefull och att den utgör en viktig del av alkoholhandläggarnas arbetsuppgifter. Det påpekas också att tillsynsarbetet ger kunskaper och erfarenheter som är till stor nytta i den övriga verksamheten. Från flera kommuner har framhållits att övervakningen av alkoholhandeln är ett viktigt led i den sociala fältverksamheten, inte minst när det gäller strävandena att motverka alkoholmissbruk hos ungdomar.

Någon egentlig kritik mot den nuvarande uppläggningen av tillsynsverksamheten har inte förts fram. Däremot anses det allmänt att bristande personella och ekonomiska resurser väsentligt begränsar möjligheterna att utöva en tillfredsställande tillsyn. Inte bara länsstyrelserna utan också RRV och företrädare för kommunerna har framhållit att ökade resurser bör ägnas åt tillsynsverksamheten.

Enligt utredningens mening är det självklart att tillståndsgivningen måste följas upp med en kontroll av att inte några nykterhetspolitiska olägenheter uppstår. Inte minst viktigt är det att förebygga uppkomsten av olämpliga ungdomsmiljöer. Självfallet är det också angeläget att ekonomiska oegentligheter inom restaurangbranschen så långt möjligt upptäcks. Även om det kan riktas principiella invändningar mot att den sortens kontrollverksamhet bedrivs inom ramen för LHD anser utredningen, som har berörts i ett tidigare avsnitt, att denna ordning åtminstone t.v. bör bestå. Det har också visat sig att hotet om alkoholpolitiska sanktioner, främst indragning av serveringstillstånd, är ett kraftigt verkande medel för att exempelvis motverka skattefiffel och förmå restaurangägare att fullgöra sina förpliktelser mot det allmänna.

Utredningen har, lika litet som de som har hörts under utredningsarbetet, någon invändning mot den allmänna uppläggningen av tillsynsverksamheten. Utredningen delar emellertid uppfattningen att tillsynsverksamheten behöver byggas ut. Det är också viktigt att inspektionsverksamheten inte eftersätts till förmån för det mera skrivbordsmässiga arbetet. Genom att de som har hand om tillsynsverksamheten med jämna mellanrum träffar restaurangägare och andra som sköter alkoholservering kan alkoholpolitiska olägenheter snabbare upptäckas och beivras. Det bör också vara av värde för restaurangpersonalen att då och då utbyta synpunkter med företrädare för tillsynsmyndigheterna. Utredningen vill i det sammanhanget erinra om att tillsynsverksamheten främst skall inriktas på rådgivande och förebyggande insatser och att tvångsmedel endast skall vara en nödfallsutväg.

En särskild fråga är hur inspektionsverksamheten skall fördelas mellan de olika tillsynsorganen. Även om, som utredningen senare återkommer till, länsstyrelsernas resurser i ökad utsträckning bör ägnas åt tillsynsverksamheten, är det klart att länsstyrelsernas tjänstemän inte har möjlighet att ensamma i tillräcklig utsträckning besöka restauranger och andra försäljningsställen. Här måste det ske ett samarbete med framför allt kommunala företrädare. I de flesta större kommuner ligger också inspektionsarbetet redan nu till stor del på kommunala tjänstemän. I några fall har särskilda tjänster inrättats för bl.a. denna verksamhet. Det förekommer också samrådsgrupper med företrädare för dels länsstyrelsen, dels berörda kommuner och polismyndigheter. Detta samarbete har på många håll slagit mycket väl ut.

Enligt utredningens uppfattning bör huvudansvaret för tillsynsverksamheten ligga kvar hos länsstyrelserna. Det finns i det sammanhanget skäl att betona vikten av att länsstyrelserna tar initiativ till och aktivt medverkar i sådant arbete som syftar till att förebygga alkoholbruk bland ungdomar. Som exempel kan nämnas det samarbete som på en del håll etableras mellan länsstyrelsens handläggare och företrädare för polis- och skolmyndigheter samt föräldraföreningar. Enligt utredningens mening bör också de kommunala fritidsförvaltningarna i större utsträckning än hittills engageras i detta arbete.

Över huvud taget är det önskvärt att det kommunala deltagandet i tillsynsverksamheten byggs ut ytterligare. Att företrädare för kommunerna medverkar i inspektioner av serveringsställen o.d. får ses som en naturlig del av den fältverksamhet som kommunerna bedriver inom socialtjänstens ram. Vid sidan av den allmänna resursförstärkning som det kommunala deltagandet utgör är socialtjänstemännens speciella lokal- och personkännedom av stor betydelse i tillsynsarbetet.

Självfallet kan det uppstå problem på mindre orter, där det inte alltid kan avdelas tillräckliga kommunala resurser för den kontinuerliga övervakning av försäljningsställena som är önskvärd. Här

kan länsstyrelsernas tjänstemän få åta sig en större del av inspektionsverksamheten. Även i övrigt kan speciella åtgärder behöva vidtas från länsstyrelsernas sida. Exempelvis kan särskilda inspektionsplaner läggas upp i samråd med kommunens företrädare.

Såväl när det gäller större som mindre kommuner är det angeläget att det samarbete som redan i dag finns mellan de olika tillsynsorganen vidareutvecklas. Vid sidan av länsstyrelserna och kommunerna kan polisen med dess rörlighet och särskilda lokalkännedom göra en värdefull insats. Med anledning av vad som framkommit under utredningsarbetet bör framhållas vikten av att socialnämnder och polismyndigheter utan dröjsmål underrättar länsstyrelsen om förhållanden av betydelse, så att omedelbara åtgärder kan vidtas mot exempelvis en olämplig alkoholservering.

9.2 Bokföring

Utredningens förslag: De nuvarande bestämmelserna om bokföringsskyldighet bör behållas i fråga om rörelser som avser spritdrycker, vin och starköl.

Bokföringen i rörelser som avser försäljning av alkoholdrycker skall enligt LHD vara så utformad att kontroll av verksamheten är möjlig. Den som driver rörelsen är skyldig att på uppmaning av tillståndsmyndigheten visa upp bokföringshandlingarna.

En motsvarande bestämmelse fanns tidigare i rusdrycksförsäljningsförordningen men inte i ölförsäljningsförordningen. Den utvidgning som skedde i samband med tillkomsten av LHD motiverades med kravet på en ökad övervakning av handeln med alkoholdrycker. I förarbetena till LHD framhölls att bokföringen skulle vara utformad på ett sådant sätt att det skulle kunna utläsas hur stor del av omsättningen i en serveringsrörelse som kunde hänföras till försäljning av varje slag av alkoholdrycker. Det ansågs också nödvändigt att tillståndsmyndigheten hade möjlighet att vid

detaljhandel med öl kontrollera ölförsäljningens andel av den totala omsättningen.

Socialstyrelsen har i sina allmänna råd redogjort för de krav som SHR ställer upp för sina medlemsföretag i bokföringshänseende. Bl.a. krävs att redovisningen skall vara upplagd på ett seriöst sätt, att auktoriserad eller godkänd revisor skall anlitas och att sådana tekniska hjälpmedel (tillförlitlig kassautrustning etc.) skall användas att en vederhäftig ekonomisk hantering garanteras.

Enligt utredningens uppfattning är en tillfredsställande bokföring av stor betydelse för tillsynsmyndigheternas möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn och att komma till rätta med ekonomiska oegentligheter. LHD bör därför liksom i dag innehålla regler om bokföringsskyldighet. Bestämmelserna bör emellertid begränsas till att gälla sådana rörelser som avser spritdrycker, vin och starköl. När det gäller servering eller försäljning av öl, som i fortsättningen föreslås få ske utan föregående tillstånd, finns det inte tillräckliga skäl att ha kvar några särskilda bokföringsregler i LHD.

Utredningen har i ett tidigare avsnitt föreslagit att lagen inte längre skall innehålla något uttryckligt krav på en viss matandel i en serveringsrörelse för att tillstånd till alkoholservering skall få meddelas. Även om detta krav tas bort, kommer länsstyrelserna fortfarande att ha ett visst intresse av att få veta hur stor del av omsättningen som hänför sig sig till mat resp. olika slag av alkoholdrycker. Bokföringen bör därför liksom nu vara utformad så att den ger upplysning i detta hänseende.

Under utredningsarbetet har från bl.a. restaurangbranschens sida förts fram krav på att alla serveringsrörelser skall vara utrustade med kassaapparater som lämnar underlag för bokföringen. Vidare har det ansetts att varje restaurangnota bör vara maskinstämplad med angivande av olika poster mat och dryck var för sig.

De angivna kraven på kassaapparater och på maskinstämplade notor är enligt utredningens mening berättigade. Det kan emellertid i undantagsfall finnas anledning att släppa efter på kraven. Utredningen vill därför inte föreslå att det förs in några uttryckliga bestämmelser i dessa frågor i LHD. Det får förutsättas att tillfredsställande förhållanden kan uppnås genom bl.a. socialstyrelsens råd och genom överläggningar mellan länsstyrelserna och berörda restaurangägare.

9.3 Sanktioner

Utredningens förslag: Serveringstillstånd bör liksom i dag kunna återkallas eller begränsas till vissa drycker. Vidare bör varning eller meddelande av föreskrifter kunna ske. Beslutanderätten i sanktionsfrågor föreslås ligga kvar hos länsstyrelserna. Däremot stärks det kommunala inflytandet i dessa frågor, bl.a. genom att socialnämnden, om det finns skäl till det, skall höras innan beslut fattas.

Föranleder försäljning av alkoholdrycker olägenheter i fråga om ordning, nykterhet och trevnad eller iakttas inte bestämmelserna i LHD eller meddelade föreskrifter, skall länsstyrelsen återkalla tillståndet eller begränsa det till viss eller vissa drycker. I stället för återkallelse kan varning eller särskild föreskrift meddelas.

Åtgärder av nu angivet slag kan också vidtas, då de förutsättningar som gäller för ett meddelat tillstånd inte längre föreligger. Härmed avses t.ex. att en restaurangrörelse övergår till ren pubverksamhet. Viktigare är emellertid att bristande lämplighet hos en tillståndshavare kan utgöra grund för att ingripa med återkallelse eller varning eller särskild föreskrift.

Som tidigare nämnts tillkom bestämmelsen om tillståndshavares bristande lämplighet som grund för ingripanden så sent som år 1982 (se avsnitt 2.2.2). Bestämmelsen, som i och för sig inte

ansågs innebära någon ändring av vad som redan tidigare gällde, har fått stor genomslagskraft och utnyttjas i stor utsträckning för att komma till rätta med ekonomiska oegentligheter inom restaurangbranschen. I förarbetena till lagändringen framhölls att ekonomisk misskötsamhet skall kunna föranleda åtgärd enligt LHD även om alkoholförsäljningen sköts i enlighet med författningar och meddelade föreskrifter. Departementschefen påpekade dock att det av bl.a. rättssäkerhetsskäl måste krävas att misskötsamheten varit betydande.

Av enkätundersökningen framgår att ekonomisk misskötsamhet är det vanligaste skälet till att tillstånd återkallas. Ingripanden på rent alkoholpolitiska grunder, såsom oordning, onykterhet, bristande restaurangkaraktär etc., förekommer också men i betydligt mindre omfattning.

I prop. 1976/77:108 förutsattes, som tidigare nämnts, att rättelse av uppkomna missförhållanden i första hand skall sökas på frivillig väg genom överläggningar med eller påpekanden till tillståndshavaren och att administrativa tvångsmedel endast skall komma till begränsad användning. De flesta länsstyrelser har också framhållit att det oftast är tillräckligt med diskussioner med tillståndshavarna och andra som har del i alkoholhanteringen för att man skall komma till rätta med uppkomna olägenheter. Det anses allmänt att ett förtroendefullt samarbete mellan länsstyrelsernas handläggare och restauratörerna på sikt leder till större vilja och förmåga att följa och acceptera gällande bestämmelser.

Utredningen har vid sina kontakter med företrädare för olika myndigheter och organisationer i allmänhet inte mött någon kritik mot sanktionssystemet. Från restaurangnäringens sida har exempelvis enbart positiva synpunkter framförts när det gäller tillämpningen av återkallelseinstitutet vid ekonomisk misskötsamhet. Från vissa kommuner hävdas dock att åtgärder mot misskötsamhet ibland behöver sättas in snabbare och oftare än som nu är fallet. Det har också från en del håll framförts önskemål om ett större kommunalt inflytande när det gäller tillgripandet av sanktioner.

Utredningen har redan tidigare understrukit betydelsen av att det hålls fortlöpande kontakter mellan dem som har hand om tillsynen och personalen på serveringsställena. Att man i första hand bör söka förebygga eller avhjälpa missförhållanden genom överläggningar och andra mera informella kontakter är självklart. Det är emellertid också givet att möjligheten att vidta olika sanktioner inte kan undvaras. Liksom i dag bör alltså serveringstillstånd kunna återkallas eller begränsas till viss eller vissa drycker. Vidare bör, som utredningen har varit inne på i ett tidigare avsnitt, den som serverar eller säljer öl kunna förbjudas att fortsätta med sin verksamhet. I stället för de nu angivna, mera långtgående åtgärderna bör det kunna förekomma varning eller meddelande av föreskrifter, exempelvis om ändrade serveringstider.

I LHD nämns f.n. återkallelse eller begränsning av serveringstillståndet som den sanktion som i första hand kommer i fråga. I praktiken torde det emelletid i många fall vara naturligt att först pröva de mindre ingripande åtgärderna. Det bör dock inte föreligga något hinder mot att dra in ett tillstånd eller meddela serverings- eller försäljningsförbud utan föregående varning eller föreskrift. Som har framhållits under utredningsarbetet kan det ibland uppstå sådana missförhållanden att det är angeläget att snabbt ingripa med en kraftigt verkande sanktion. Ett omedelbart återkallande av ett tillstånd kan vara befogat både när en serveringsrörelse har vållat allvarliga alkoholpolitiska olägenheter och när omfattande ekonomiska oegentligheter har konstaterats.

När det sedan gäller frågan om vem som bör fatta beslut om de olika sanktionerna har det från en del länsstyrelser hävdats att beslut som innebär varning eller återkallelse av serveringstillstånd bör flyttas från länsstyrelsen till länsrätten. Länsstyrelsernas handläggare skulle i så fall kunna tjänstgöra som allmänna ombud i dessa ärenden. Som skäl för föreslaget har bl.a. anförts att de mera ingripande åtgärderna ofta är aktuella när det har framkommit ekonomiska oegentligheter, som inte sällan är vidlyftiga och komplicerade att utreda. Eftersom särskilt återkallelser

av tillstånd kan vara mycket kännbara för den enskilde, gör sig rättssäkerhetskraven starkt gällande i dessa ärenden. De angivna omständigheterna anses tala för att frågorna bör prövas av domstol.

Från vissa kommuner har å andra sidan, som tidigare nämnts, förts fram önskemål om ett större kommunalt inflytande över sanktionssystemet. Det har ansetts föreligga ett sådant samband mellan sanktionerna och det tillsynsarbete som bedrivs i kommunerna att de kommunala organen bör ha en formell beslutanderätt. Motsvarande synpunkter har anförts av RRV.

Det är självklart att alla sanktionsbeslut måste grundas på en allsidig och objektiv utredning och att rättssäkerhetskraven noga måste iakttas. Rättssäkerhetssynpunkterna kan anföras till stöd för att sanktionsfrågorna skall prövas av domstol. Ett system som innebär att tillståndsfrågor prövas av länsstyrelsen medan återkallelse av tillstånd beslutas av länsrätten förekommer också redan nu i körkortsärenden.

Enligt utredningens mening finns det emellertid flera omständigheter som talar mot att beslutanderätten i sanktionsfrågor på alkoholområdet flyttas till länsrätterna. För det första skulle sannolikt den sammanlagda tidsåtgången för varje enskilt ärende stiga i ej obetydlig omfattning. Därigenom skulle möjligheterna att snabbt komma till rätta med missförhållanden på ett serveringsställe minska. Ett system som innebär att länsstyrelsernas handläggare först måste göra en egen utredning och sedan presentera materialet för länsrätten skulle också i många fall framstå som onödigt tungrott och resurskrävande. Inte minst med tanke på de knappa resurser som redan i dag står till buds inger varje utbyggnad av den formella hanteringen betänkligheter. Till detta kommer att länsstyrelserna har en sådan organisation och kompetens att de måste anses väl skickade att besluta om alla typer av sanktioner, utan att rättssäkerhetskraven åsidosätts.

Även om vissa principiella skäl talar för att sanktionsärendena flyttas till länsrätterna, väger enligt utredningens mening skä-

len mot en sådan ordning tyngre. Utredningen vill alltså inte tillstyrka en sådan överflyttning.

När det sedan gäller frågan om en eventuell kommunal beslutanderätt torde i och för sig de större kommunerna ha möjlighet att sätta av sådana resurser att sanktionsärendena kan bli behandlade på ett tillfredsställande sätt. Situationen är emellertid mera tveksam i de mindre kommunerna. Den uppsplittring av beslutsfattandet som skulle följa med en kommunal beslutanderätt inger också betänkligheter. Det finns en uppenbar risk för oenhetlighet mellan kommunerna, något som är särskilt bekymmersamt med hänsyn till de allvarliga följder som exempelvis en återkallelse av ett tillstånd kan ha för den enskilde.

Till detta kommer att, även om det är angeläget att kommunerna tar stor del i tillsynsarbetet, huvudansvaret alltjämt bör ligga på länsstyrelserna. Särskilt i de mindre kommunerna torde också, som tidigare har berörts, länsstyrelsernas tjänstemän i stor utsträckning få ta hand om den praktiska inspektionsverksamheten. Det kan därför knappast komma i fråga att helt och hållet frånta länsstyrelserna beslutanderätten i sanktionsärendena.

Enligt utredningens mening talar övervägande skäl för att låta länsstyrelserna besluta om de olika sanktionerna i oförändrad omfattning. Detta hindrar emellertid inte att stor hänsyn bör tas till kommunernas synpunkter. I många fall torde det finnas anledning för länsstyrelsen att inhämta yttrande från socialnämnden, innan beslut fattas i ett sanktionsärende. En föreskrift om att socialnämnden skall höras, när skäl föreligger, bör tas in i lagen.

Med anledning av vissa synpunkter som har förts fram från kommunalt håll anser utredningen vidare att kommunerna bör ha en uttrycklig möjlighet att, när missförhållanden har konstaterats, göra en formell framställning om sanktion hos länsstyrelsen. Skulle en sådan begäran inte vinna bifall, bör länsstyrelsens beslut på vanligt sätt kunna överklagas till högre instans. Även på denna punkt bör en komplettering ske av lagens bestämmelser.

9.4 Statistik

Utredningens förslag: Den nuvarande bestämmelsen om skyldighet att lämna statistiska uppgifter behålls för serveringsrörelser med tillståndsbunden alkoholservering. Uppgiftsskyldigheten föreslås begränsad till en gång per halvår.

Enligt LHD har den som bedriver rörelse med försäljning av alkoholdrycker skyldighet att lämna statistiska uppgifter om rörelsen i enlighet med föreskrifter som regeringen eller, efter regeringens bestämmande, socialstyrelsen meddelar. Socialstyrelsen har i detta sammanhang föreskrivit att den som har tillstånd att servera starkare alkoholdrycker än öl skall lämna statistiska uppgifter till länsstyrelsen. Rapportering skall ske var fjärde månad.

RRV föreslår i sin utredning att lämnandet av statistiska uppgifter begränsas till två gånger per år. En majoritet av länsstyrelserna vill emellertid ha kvar tertialrapporteringen. Det anses att restaurangrapporteringen har stor betydelse för tillsynen genom att försäljningsutvecklingen kan följas. Det påpekas också att själva rapporteringen inverkar positivt på restauratörernas sätt att sköta bokföringen.

Utredningen delar uppfattningen att rapporteringen från serveringsställena till länsstyrelserna är av väsentlig betydelse för att tillsynen skall kunna utövas på ett effektivt sätt. En bestämmelse om lämnande av statistiska uppgifter bör alltså finnas kvar i LHD. Enligt utredningens mening kan emellertid kontrollen av rörelsernas ekonomiska förhållanden genomföras på ett tillfredsställande sätt även om antalet rapporteringstillfällen minskas. Socialstyrelsens upprättande av försäljningsstatistik torde inte heller kräva rapportering varje tertial. Utredningen anser att en lämplig avvägning är halvårsvis rapportering.

I övrigt har utredningen inte funnit anledning att föreslå några förändringar beträffande restaurangrapporteringen.

9.5 Socialstyrelsens roll

Utredningens förslag: Socialstyrelsen bör även i fortsättningen svara för den centrala tillsynen över efterlevnaden av LHD och utfärda allmänna råd m.m.

Socialstyrelsen har ansvaret för alkoholpolitiken på central verksnivå. Styrelsens främsta uppgifter på detta område är att verka för att alkoholpolitiska synpunkter beaktas i skilda sammanhang och att samordna olika alkoholpolitiska insatser. Styrelsen skall dessutom ta initiativ till särskilda insatser för information och forskning på alkoholområdet.

Till socialstyrelsen uppgifter hör, som tidigare nämnts, att utöva den centrala tillsynen över efterlevnaden av LHD. Socialstyrelsen är också besvärsinstans beträffande alla beslut som meddelas av länsstyrelserna med stöd av lagen.

I rollen som central tillsynsmyndighet ligger att socialstyrelsen utfärdar allmänna råd rörande tillämpningen av LHD. Vid sidan av den mera formella rådgivningen bedriver socialstyrelsen också en omfattande informationsverksamhet som i första hand riktas till länsstyrelsernas handläggare.

Organisatoriskt handläggs frågor rörande tillämpningen av LHD inom socialstyrelsens byrå för alkohol- och narkotikafrågor. Byrån är i sin tur placerad inom socialstyrelsens avdelning för socialtjänst.

Enligt utredningens mening finns det inte anledning att vidta någon ändring såvitt gäller socialstyrelsens mera övergripande uppgifter på alkoholområdet. Det bör alltså liksom hittills åvila socialstyrelsen att bl.a. svara för den centrala tillsynen över efterlevnaden av LHD och utfärda allmänna råd beträffande tillämpningen av lagen. Även i övrigt bör socialstyrelsen vidta de informationsåtgärder som behövs.

Vad som emellertid kan ifrågasättas är om socialstyrelsen också i fortsättningen bör vara besvärsinstans i förhållande till länsstyrelserna. Denna fråga skall diskuteras i närmast följande avsnitt.

10 BESVÄR

Utredningens förslag: Länsstyrelsebeslut enligt LHD skall överklagas till kammarrätterna.

Som tidigare nämnts tillkommer det i första hand länsstyrelserna att fatta beslut i frågor som rör tillämpningen av LHD. Besluten kan i huvudsak delas upp i två kategorier, dels beslut som rör tillstånd eller annat medgivande till en viss verksamhet, dels beslut om inskränkning eller återkallelse av tidigare meddelade tillstånd eller medgivanden. Vissa andra beslut meddelas också. Så har t.ex. länsstyrelsen möjlighet att förbjuda försäljning av alkoholfria drycker.

Beslut som har meddelats av länsstyrelsen får överklagas till socialstyrelsen, som härvid är sista instans.

Utredningen har i tidigare avsnitt kommit fram till att det även i fortsättningen bör åvila länsstyrelserna att fatta beslut i samtliga frågor som rör tillämpningen av LHD. Både tillstånds- och sanktionsärenden bör alltså handhas av länsstyrelserna som första instans. Frågan uppstår då om den gällande besvärsordningen bör bibehållas.

I avsnitt 9.5 har utredningen konstaterat att det inte finns någon anledning att vidta några förändringar såvitt gäller socialstyrelsens tillsynsfunktion eller dess mer övergripande uppgifter enligt LHD. Från åtskilliga håll har framhållits att denna funktion av rent principiella skäl inte bör förenas med uppgiften att vara besvärsinstans. Till dem som sålunda har föreslagit att besvärsprövningen skall flyttas från socialstyrelsen hör RRV. Även socialstyrelsen själv har ansett att besvärsprövningen bör flyttas till en annan myndighet.

Utredningen delar uppfattningen att det i princip är mindre lämpligt att en myndighet som har allmänna tillsyns- och rådgivnings-

funktioner på ett område också prövar enskilda besvärsärenden. Det har i olika sammanhang varit en strävan att dela upp de angivna funktionerna genom att lägga dem på skilda instanser. Ibland har härvid särskilda organ tillskapats för besvärsprövningen.

Även på det nu aktuella området får det anses motiverat att anförtro tillsyns- och rådgivningsuppgifterna resp. besvärsprövningen åt skilda myndigheter. Besvärsärendena bör alltså flyttas från socialstyrelsen.

Efter modell av vad som gäller i fråga om besvär över åtskilliga andra typer av länsstyrelsebeslut ligger det nära till hands att låta kammarrätterna ta hand om besvärsprövningen enligt LHD. Att på det sättet låta besvären gå till en domstol innebär klara fördelar från rättssäkerhetssynpunkt. Som tidigare nämnts måste sådana synpunkter tillmätas stor vikt med hänsyn till den betydelse som både tillstånds- och sanktionsbeslut kan ha för den enskilde. I ett tidigare avsnitt har det också ifrågasatts om inte sanktionsfrågorna redan i första instans borde bli föremål för domstolsprövning.

Mot att lägga besvärsprövningen på kammarrätterna kan emellertid invändas att ärenden enligt LHD i en del fall innefattar alkoholpolitiska överväganden av ett slag som lämpar sig mindre väl för domstolar. Utredningen har därför övervägt möjligheten att tillskapa en särskild besvärsnämnd, som kanslimässigt skulle kunna knytas till socialstyrelsen. En sådan nämnd skulle kunna ges en sammansättning som svarar mot de speciella krav som ställs i ärenden enligt LHD. En fördel med en besvärsnämnd skulle också vara att man fick en sammanhållen besvärsprövning, utan de skillnader i den praktiska tillämpningen som kan bli följden med kammarrätterna som besvärsinstans.

Kostnadssynpunkter talar emellertid starkt mot inrättandet av en särskild besvärsnämnd. Det bör också beaktas att socialstyrelsen

f.n. inte handlägger mer än ca. 100 besvärsärenden om året. Ärendemängden kan inte väntas genomgå någon större förändring. Det kan ifrågasättas om det är motiverat att tillskapa en ny myndighet för att pröva ett så pass litet antal ärenden.

Till detta kommer att de allmänna alkoholpolitiska övervägandena träder något i bakgrunden om, som utredningen tidigare har föreslagit, tillståndsärendena inte längre skall innefatta någon bedömning av behovet av den ifrågavarande serveringsrörelsen. I stället kommer prövningen i såväl tillstånds- som sanktionsärenden att i stor utsträckning gälla den enskildes personliga lämplighet, inte minst i ekonomiskt hänseende. Här får kammarrätterna med sin erfarenhet av bl.a. skattemål anses vara i hög grad kompetenta.

Kammarrätterna har också en stor vana vid att handlägga mål av mycket skiftande slag. En del av de ärenden som redan i dag ligger på kammarrätterna har vissa beröringspunkter med ärendena enligt LHD. Som exempel kan framför allt nämnas ärenden inom ramen för socialtjänsten.

Utredningen har vid en samlad bedömning kommit fram till att besvärsprövningen enligt LHD åtminstone tills vidare bör läggas på kammarrätterna. Det förhållandevis ringa antalet ärenden kan inte antas medföra några behov av resursförstärkningar eller omdisponeringar av personal.

Vad beträffar den vidare överklagandemöjligheten finns det inte anledning att avvika från vad som i övrigt gäller i fråga om kammarrätternas avgöranden. Även i alkoholfrågor bör det alltså finnas möjlighet att föra målen vidare till regeringsrätten.

11 ÖVRIGA FRÅGOR

11.1 Remissförfarandet

Utredningens förslag: Är det fråga om nyetablering av en serveringsrörelse eller utökade serveringsrättigheter bör länsstyrelserna i princip alltid inhämta yttrande från vederbörande kommun och polismyndighet. Principen utsträcks till att gälla vid s.k. ägarbyten. I undantagsfall skall dock remiss kunna underlåtas.

För att få tillräckligt underlag för prövningen av olika serveringsärenden infordrar länsstyrelsen i regel yttranden från olika myndigheter och organisationer. Länsstyrelsen har i allmänhet frihet att i varje enskilt fall själv bedöma behovet av remiss. I fråga om tillstånd till nyetablering av serveringsrörelse eller utökade serveringsrättigheter föreskrivs emellertid att länsstyrelserna alltid skall inhämta yttrande från vederbörande kommun och polismyndighet. Obligatorisk remiss är dock inte föreskriven i ärenden om tillfälliga tillstånd. Utanför remisstvånget faller dessutom alla andra serveringsärenden, exempelvis överförande av tillstånd till ny ägare, ombyggnad av serveringsställe, byte av föreståndare etc. Även ärenden som gäller trafikservering är undantagna från det obligatoriska remissförfarandet.

Det remissförfarande som tillämpas av de olika länsstyrelserna är i stort sett likartat. I tillståndsfrågor inhämtas regelmässigt yttrande - förutom från kommunen och polismyndighet - även från kronofogde- och skattemyndigheter samt från bransch- och fackorganisationer. I övriga serveringsärenden begränsas vanligtvis remissförfarandet till vederbörande kommun och polismyndighet.

När länsstyrelsen hör en kommun skall remissen ställas till kommunfullmäktige. Fullmäktige får emellertid uppdra åt ett annat kommunalt organ eller åt en eller flera särskilt utsedda personer

att avge yttrande i fullmäktiges ställe. Det är vanligt i de större kommunerna att yttrande avges av socialnämnden. I särskilt de mindre kommunerna har emellertid möjligheten att delegera inte utnyttjats i samma utsträckning.

Det har från flera länsstyrelser anmärkts att vissa tillståndsärenden är av sådan natur att remiss till kommun och polismyndighet utgör en onödig byråkratisk omgång. Vad som åsyftas är i första hand sådana ärenden där det redan vid en preliminär genomgång av ansökningshandlingarna, särskilt vad gäller sökandens vandel och ekonomiska förutsättningar att driva rörelsen, kan konstateras att ett bifall till ansökningen är uteslutet. Vidare har pekats på att ansökningar om utökade serveringsrättigheter i en del fall kan vara enkla och okontroversiella, beroende bl.a. på vederbörande kommuns allmänna inställning i serveringsärenden.

Från kommunalt håll har framhållits att ärenden som gäller överförande av tillstånd till ny innehavare i många fall kan jämställas med nyetableringar. Det anses därför befogat att även i dessa ärenden föreskriva obligatorisk remiss till kommun och polismyndighet. Att det också har framförts önskemål om ett kommunalt inflytande i sanktionsärenden har berörts i ett tidigare avsnitt.

Enligt utredningens mening är det en viktig princip att kommuner och polismyndigheter skall höras i ärenden som rör nyetablering av en serveringsrörelse eller utökade serveringsrättigheter. Som tidigare har framhållits torde de berörda instanserna många gånger kunna lämna nyttig information i dessa ärenden. Även i övrigt är det viktigt att bevara ett lokalt inflytande.

Vad som nu har sagts är tillämpligt även i en del andra fall än de som nu har nämnts. Särskilt gäller detta vid de s.k. ägarbytena. Dessa ärenden är många gånger att jämställa med nyetableringar, och den utredning som i dag görs hos länsstyrelserna är i stort sett lika ingående i bägge fallen. Det förekommer sålunda

redan nu i stor utsträckning att kommun och polismyndighet hörs när det är fråga om ett ägarbyte.

På grund av det anförda föreslår utredningen att länsstyrelsen alltjämt skall vara skyldig att höra berörd kommun och polismyndighet i ärenden om sådana serveringstillstånd som inte är tillfälliga och att denna föreskrift skall utsträckas till att gälla i ärenden om överförande av tillstånd till ny innehavare. Med hänsyn till vad som har sagts från länsstyrelsehåll anser emellertid utredningen att det bör införas en möjlighet att i undantagsfall underlåta remiss. En sådan regel är motiverad av önskemålen att undvika onödig byråkrati och att förkorta handläggningstiden i enkla ärenden. Det skall emellertid vara fråga om klara undantagsfall av den typ som har nämnts från länsstyrelsernas sida för att remiss skall kunna underlåtas.

Frågan om det kommunala inflytandet i sanktionsärenden har behandlats i avsnitt 9.3.

Vid sidan om kommuner och polismyndigheter torde länsstyrelserna vanligtvis ha anledning att höra kronofogde- och skattemyndigheter liksom bransch- och fackorganisationer. Att det också krävs yttrande från hälsovårds- och brandmyndigheter för att lokalernas tjänlighet skall kunna bedömas har berörts i det föregående. Enligt utredningens mening behöver lagen emellertid inte, lika litet som idag, innehålla några bestämmelser om dessa remisser.

Det är från flera synpunkter angeläget att handläggningstiden hos länsstyrelserna är så kort som möjligt. Den nyligen genomförda lagändringen om att remissyttranden i princip skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre månader efter det att yttrande begärdes skall ses mot denna bakgrund. Enligt utredningens mening finns det inte anledning att nu föreslå ytterligare lagändringar för att åstadkomma förkortningar av handläggningstiden.

När det slutligen gäller kommunernas hantering av remissfrågor har flera länsstyrelser framhållit som önskvärt att yttrande avges av socialnämnden i stället för av kommunfullmäktige. Som

tidigare nämnts överensstämmer detta också med den praxis som tillämpas i åtskilliga kommuner. För att handläggningen överallt skall bli densamma har det ifrågasatts om inte en lagändring borde ske.

Att ärenden enligt LHD handläggs av socialnämnden i stället för kommunfullmäktige har bl.a. den fördelen att handläggningstiden i många fall kan bli kortare. Utredningen vill emellertid inte förorda någon lagändring på denna punkt. Liksom nu bör det anförtros åt kommunerna att själva avgöra hur man vill bereda de aktuella ärendena.

11.2 Avgifter

Utredningens förslag: En höjning av expeditionsavgifterna i ärenden enligt LHD bör ske. Höjningen bör emellertid anstå i avvaktan på stämpelskatteutredningens betänkande.

Enligt expeditionskungörelsen (1964:618) skall länsstyrelsen ta ut en expeditionsavgift på 160 kr. för tillstånd till försäljning enligt LHD och 80 kr. för medgivande eller godkännande. Den sistnämnda avgiftsskyldigheten avser exempelvis ägarbyte, medgivande till ombyggnad av serveringslokal och godkännande av föreståndare. Tillfälliga tillstånd till servering är avgiftsfria.

RRV föreslår i sin utredning att de nuvarande expeditionsavgifterna höjs kraftigt och att de nya avgifterna sätts i relation till myndigheternas handläggningskostnader. Enligt RRV bör inte bara de kostnader som föranletts av själva tillståndsprövningen ersättas utan även de kostnader som uppstått till följd av den tillsynsverksamhet som är förenad med exempelvis ett serveringstillstånd. RRV har övervägt om inte kommunerna också bör ges rätt att ta ut avgift. Enligt RRV:s mening finns emellertid inte skäl för en sådan ordning, så länge kommunerna endast är remissorgan och inte beslutsfattande myndighet i frågor enligt LHD.

Samtliga länsstyrelser anser att expeditionsavgifterna bör höjas kraftigt. En majoritet vill ha en kostnadsrelaterad avgift. Man anser dock allmänt att avgiftssystemet inte bör konstrueras så att även tillsynskostnaderna täcks. Det sägs bl.a. att det inte går att skapa ett rättvist system på den punkten och att tillsynen enligt LHD bör ses som ett led i samhällets allmänna alkohol- och socialpolitiska verksamhet.

Ett flertal länsstyrelser anser att avgifterna bör differentieras, så att exempelvis "spritrestauranger" åläggs en större avgift än andra. Förslag har också framförts om införande av en ansökningsavgift för samtliga ärenden.

Frågan om kostnadsrelaterade expeditionsavgifter är, som tidigare nämnts, föremål för översyn av stämpelskatteutredningen (Dir. B 1977:06). Enligt inhämtade uppgifter kommer förslag att läggas fram om ett schabloniserat avgiftssystem med olika avgiftsklasser som är grundat på en beräkning av den genomsnittliga tidsåtgången i varje enskilt ärende. Tillsynskostnader avses inte bli täckta. Systemet skall enligt planerna omfatta även ärenden enligt LHD. Ett betänkande i dessa frågor beräknas bli framlagt under hösten 1985.

Enligt utredningens mening är det helt klart att de nuvarande avgifterna i ärenden enligt LHD är alltför låga. En höjning bör alltså ske. Det kan härvid ifrågasättas om beloppen skall, liksom hittills, bestämmas mera godtyckligt eller om man skall fastställa en beräkningsgrund som utgår från de verkliga handläggningskostnaderna. Vidare kan ifrågasättas om inte tillsynskostnaderna skall tas med. En avgiftsbeläggning av de i dag avgiftsfria ärendena bör också övervägas.

Enligt utredningens mening bör, med hänsyn till det väntade betänkandet från stämpelskatteutredningen, någon ändring av avgiftsbestämmelserna inte ske i detta sammanhang. Skulle emellertid betänkandet dröja, kan det finnas anledning att överväga en provisorisk avgiftshöjning.

11.3 Sekretess

Utredningens förslag: De sekretessbestämmelser som berör tillämpningen av LHD bör t.v. kvarstå oförändrade.

Enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen gäller sekretess i den utsträckning regeringen föreskriver i fråga om statliga myndigheters tillståndsgivning och tillsyn med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för uppgift om enskilds affärs- och driftsförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Av 2 § sekretessförordningen (1980:657) och punkt 37 i bilagan till förordningen framgår att 8 kap. 6 § sekretesslagen skall tillämpas i ärenden angående tillståndsgivning och tillsyn enligt LHD.

I praxis har de angivna bestämmelserna kommit att tillämpas förhållandevis strängt. Regeringsrätten har sålunda i en dom den 10 november 1982 (se RÅ 1982 Ab 290) uttalat att namnet på en restaurang för vilken ett serveringstillstånd återkallats är att hänföra till sådana uppgifter om tillståndshavarens affärs- och driftsförhållanden för vilka sekretess gäller. I en dom den 13 november 1984 i mål 4228-1984 tog regeringsrätten ställning till en begäran om utlämnande, inte bara av namnet på restaurangen, utan också av återkallelsebeslutet i sin helhet. Även i detta fall vägrades utlämnande. I en dom den 20 juni 1984 (mål nr 2158-1984) har emellertid ansetts att ett utlämnande av de delar av återkallelsebeslutet, som innehåller en redovisning av skälen för återkallelsen, inte skulle medföra skada för tillståndshavaren.

Det har från ett par länsstyrelser framställts önskemål om att utredningen ser över de aktuella sekretessbestämmelserna. Det har bl.a. framhållits att vissa restaurangägare, som fått sina serveringstillstånd återkallade, oemotsagda går ut i massmedia och kritiserar länsstyrelserna för deras myndighetsutövning.

Enligt utredningens mening måste förändringar i sekretessbestämmelserna föregås av överväganden som inte lämpligen kan ske i detta sammanhang. Bestämmelserna bör därför åtminstone t.v. kvarstå oförändrade.

11.4 Resursfrågor

Utredningens förslag: Sammantagna medför inte utredningens förslag något behov av ökade resurser hos länsstyrelserna. I stället torde flera förslag leda till att en del resurser som i dag ägnas åt tillståndsprövningen frigörs. Det blir därmed möjligt för länsstyrelsernas handläggare att lägga ned mer tid på tillsynsverksamheten. Genomförs de avgiftshöjningar som utredningen har ansett påkallade, kan de sammanlagda kostnaderna bli mindre.

Som framgått av det föregående har utredningen inte funnit skäl att, vid sidan av besvärsförfarandet, föreslå några organisatoriska förändringar när det gäller handläggningen av tillstånds- och tillsynsfrågor enligt LHD. Länsstyrelserna bör alltså även i fortsättningen ha huvudansvaret för såväl tillståndsgivningen som tillsynsverksamheten.

Länsstyrelsernas skyldigheter enligt LHD fullgörs av särskilda handläggare. Antalet handläggartjänster är formellt 45 men som en följd av bl.a. neddragningskraven på länsstyrelserna har flera tjänster vakantsatts sedan år 1977, då antalet tjänster fastställdes (se avsnitt 2.2.2). Härtill kommer att åtskilliga handläggare tilldelats arbetsuppgifter som inte rör tillämpningen av LHD, exempelvis såsom allmänna ombud i körkortsärenden. Detta innebär att den verkliga handläggningstid som i dag ägnas åt alkoholfrågor motsvarar 32,5 heltidstjänster.

Det kan alltså konstateras att de personella resurser, som enligt 1977 års alkoholpolitiska beslut ansågs behövliga, väsentligt har beskurits. Det har också från länsstyrelsehåll framhållits att

resurserna är otillräckliga, särskilt när det gäller tillsynsverksamheten.

Under utredningsarbetet har framkommit att de flesta handläggare ägnar merparten av sitt arbete åt tillståndsprövningen. Från åtskilliga länsstyrelser har emellertid framhållits att tillsynsarbetet, särskilt fältverksamheten, bör tillföras ökade resurser. Motsvarande synpunkter har förts fram av företrädare för kommunerna och RRV.

Utredningen har redan i det föregående understrukit vikten av att länsstyrelsernas handläggare i ökad utsträckning ägnar sig åt tillsynsarbete (se avsnitt 9.1). Särskilt betydelsefullt är det att kontrollera sådana serveringsställen som i större omfattning besöks av ungdomar.

För att ökade insatser skall kunna göras inom tillsynsverksamheten är det nödvändigt att en del resurser som i dag ägnas åt tillståndsprövningen frigörs. Flera av utredningens förslag har också en sådan innebörd. Detta gäller inte minst slopandet av tillståndsprövningen för servering och annan försäljning av öl. Enligt länsstyrelserna upptar denna handläggning f.n. genomsnittligt minst 10 procent av tiden. Med utredningens förslag försvinner också en stor mängd ärenden avseende godkännande av föreståndare och ersättare, som enligt utredningens bedömning i dag upptar ytterligare ca 10 procent av handläggartiden. En del resurser bör vidare kunna frigöras till följd av förslagen om upphävande av behovsprövningen, slopande av särskilda medgivanden för drinkbar och självservering samt begränsning av restaurangstatistiken.

Genomförs utredningens förslag, blir det alltså möjligt för länsstyrelsernas handläggare att ägna mer tid åt tillsynsverksamheten. Om dessutom de kommunala tjänstemännen deltar i tillsynen i enlighet med vad utredningen tidigare har förordat, bör denna kunna bedrivas på ett tillfredsställande sätt utan att det totalt sett sker någon resursförstärkning.

Inte heller utredningens förslag i övrigt torde medföra behov av ökade resurser hos länsstyrelserna. I stället kan de sammanlagda kostnaderna bli mindre, om man genomför de avgiftshöjningar som utredningen har ansett påkallade.

12 SPECIALMOTIVERING

3 §

Försäljning av spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av den som har tillstånd eller medges rätt till försäljning enligt denna lag.

Paragrafens nya lydelse är föranledd i första hand av förslaget om slopande av tillståndskravet beträffande handel med öl. Av den nya lydelsen framgår också tydligare regelsystemets uppbyggnad. Vid sidan av fall då tillstånd har meddelats medges i vissa situationer försäljning av spritdrycker, vin eller starköl direkt enligt bestämmelser i lagen (4, 20, 22, 23 och 25 §§).

4 §

Utan hinder av denna lag får spritdrycker, vin och starköl serveras till passagerare på järnvägståg i internationell trafik. Vin får säljas för kyrkligt behov enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, socialstyrelsen.

Denna lag inskränker inte den rätt till försäljning som följer av gällande bestämmelser om tullager som har inrättats för förvaring av proviant m.m. samt till försäljning av obeskattade varor i exportbutik.

Enligt 18 § andra stycket i dess nu gällande lydelse får vin och starköl, som medförs som proviant på järnvägståg i internationell trafik, införas i den utsträckning som krävs för servering av passagerare under tågets färd inom landet. Enligt nuvarande 4 § första stycket får sådan servering ske utan tillstånd. Även servering av öl är undantagen från tillståndstvånget.

Utredningen har i den allmänna motiveringen (se avsnitt 7.4.3) föreslagit att man slopar den särskilda regleringen av alkoholservering på luftfartyg, fartyg och järnvägståg i inrikes trafik. Förslaget innebär att servering av spritdrycker på dessa trafikmedel skall kunna tillåtas enligt samma regler som gäller för all annan alkoholservering. I överensstämmelse härmed bör servering

av spritdrycker kunna ske även på järnvägståg i internationell trafik. Denna form av alkoholservering bör vara jämställd med annan servering på internationella tåg och således vara undantagen från lagens tillämpningsområde. Liksom hittills bör undantag från tillståndstvånget gälla inte bara sådana drycker som införs som proviant utan också de drycker som under färden anskaffas här i riket. Till följd av utredningens förslag om avskaffande av tillståndstvånget för handel med öl saknas anledning att låta undantagsbestämmelsen innefatta servering av öl.

Ändringen i paragrafens andra stycke är av redaktionell natur.

5 §

Om rätt att förfoga över spritdrycker, vin och starköl som medförs som proviant på fartyg och luftfartyg i internationell trafik gäller särskilda bestämmelser.

Ändringen är föranledd av förslaget om slopande av tillståndskravet vad gäller handel med öl.

13 §

Försäljning av öl och alkoholfria drycker är, med de inskränkningar som föreskrivs i denna lag, tillåten under samma villkor som gäller för drivande av handel i allmänhet.

Slopandet av tillståndstvånget för handel med öl innebär i princip att försäljning av öl får ske enligt samma villkor som gäller för näringsverksamhet i allmänhet. Som utredningen tidigare framhållit bör emellertid vissa inskränkningar finnas. Enligt utredningens mening är det exempelvis angeläget att behålla nuvarande åldersgräns vid försäljning av öl (11 § första stycket). Därutöver bör 7-10 §§, övriga delar av 11 § samt 12, 24, 32, 44, 45, 54 och 55 §§) behållas i huvudsak oförändrade.

18 §

Spritdrycker, vin och starköl får införas till landet

1. av den som har rätt till tullfrihet enligt 7 § tullförordningen (1973:979),

2. av handelsresande som medför varan som prov, i och för dennes rörelse,

3. av resande eller av person, som utför arbete på transportmedel, för eget eller familjens bruk eller som gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk enligt bestämmelser som meddelas av regeringen,

4. i form av enstaka gåvoförsändelse till enskild person för dennes eller dennes familjs personliga bruk enligt bestämmelser som meddelas av regeringen,

5. som proviant på fartyg eller luftfartyg enligt särskilda bestämmelser.

Spritdrycker, vin och starköl, som medförs som proviant på järnvägståg i internationell trafik, får införas i den utsträckning som krävs för servering av passagerare under tågets färd inom landet.

Angående skälen för den ändrade lydelsen av paragrafens andra stycke hänvisas till specialmotiveringen under 4 §.

21 §

Paragrafen, som i sin nuvarande lydelse reglerar förutsättningarna för att få driva partihandel med öl, upphävs som en följd av förslaget att handel med öl skall få bedrivas utan särskilt tillstånd (se avsnitt 8).

23 §

Den som enligt lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m. har tillstånd att tillverka vin får sälja av honom tillverkad vara för export och till partihandelsbolaget.

Den som har tillstånd att tillverka starköl får sälja sådan vara för export, till partihandelsbolaget, till detaljhandelsbolaget och till annan tillverkare av starköl samt till den som har rätt att servera starköl.

Överförs serveringstillstånd enligt 36 § andra stycket på någon annan, får överlåtaren sälja sitt lager av spritdrycker, vin eller starköl till sin efterträdare.

För konkursbo eller dödsbo får utan hinder av denna lag spritdrycker, vin och starköl säljas till parti- eller detaljhandelsbolaget samt starköl säljas till tillverkare av sådan dryck enligt de föreskrifter som meddelas av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, socialstyrelsen. Motsvarande gäller i andra fall om särskilda omständigheter annars visas föreligga.

Ändringarna i paragrafens tredje och fjärde stycken är föranledda av förslaget om slopande av tillståndskravet för handel med öl. Här bör uppmärksammas att termen serveringstillstånd avser tillstånd till servering av spritdrycker, vin eller starköl (jfr 34 §).

24 §

Vid partihandel med alkoholdrycker är säljaren skyldig att förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja varan.

Vid varje partihandelsställe med försäljning av starköl eller öl skall, om innehavaren inte är enskild person som själv förestår verksamheten, finnas en eller flera för uppgiften lämpliga personer, som har tillsyn över försäljningen (föreståndare).

Vid partihandel med alkoholdrycker får endast anlitas anställd personal. Såld vara får dock sändas genom annan till återförsäljare.

Som tidigare framhållits är det angeläget att försäljningen av öl även i fortsättningen bedrivs med iakttagande av de grundläggande alkoholpolitiska principerna. Kravet på föreståndare vid varje partihandelsställe med försäljning av öl, liksom för starköl, har därför behållits. Bestämmelsen om föreståndare (andra stycket i förevarande paragraf) har emellertid formulerats om något. Det föreskrivs liksom i motsvarande bestämmelse som gäller för detaljhandel med öl (32 § första stycket) att det skall finnas en eller flera personer som har hand om tillsynen över försäljningen och som är lämpliga för uppgiften.

I lämplighetskravet ligger bl.a. att varje föreståndare måste ha tillfredsställande kunskaper på alkohollagstiftningens område. Någon myndighetsprövning i förväg av länsstyrelsen föreskrivs inte, lika litet som i dag. Däremot kan sanktioner vidtas i efterhand, om paragrafens krav inte är uppfyllda (se 65 §).

30, 31 och 33 §§

Paragraferna, som i sin nuvarande lydelse reglerar tillståndsgivningen för detaljhandel med öl och andra frågor beträffande sådan handel, upphävs (jfr. avsnitt 8).

32 §

Vid varje detaljhandelsställe med försäljning av öl skall, om innehavaren inte är enskild person som själv förestår verksamheten, finnas en eller flera för uppgiften lämpliga personer, som har tillsyn över försäljningen (föreståndare).

Vid detaljhandel med öl får endast anlitas anställd personal. Såld vara får dock sändas genom annan till köpare.

Första stycket har ändrats bl.a. till följd av förslaget om slopande av tillståndskravet för handel med öl. Se också vad som har anförts i specialmotiveringen till 24 §.

34 §

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

För servering av spritdrycker, vin och starköl skall alltjämt fordras särskilt tillstånd. Sådant tillstånd bör - oavsett vilka rättigheter som meddelats - betecknas som serveringstillstånd.

Före tillkomsten av LHD gällde särskilda regler för servering av alkoholdrycker på militära mässar. Eftersom dessa regler ansågs

ha orsakat vissa tillämpningssvårigheter, upphävdes de (prop. 1976/77:108). Samma krav på tillstånd till servering gäller alltså i princip för både civila och militära lokaler. Från tillståndstvånget har dock - utan särskild motivering - undantagits mässar ombord på örlogsfartyg.

Utredningen förslår att undantagsregeln upphävs. De rent praktiska skäl som kan antas ligga bakom bestämmelsen om servering på mässar ombord på örlogsfartyg kan inte anses tillräckliga för att motivera en särreglering.

Angående prövningen av tillstånd till servering ombord på olika trafikmedel hänvisas till specialmotiveringen under 39 §.

36 §

Serveringstillstånd hänför sig till viss lokal eller annat avgränsat utrymme.

Överlåter tillståndshavare rörelsen, kan tillståndsmyndigheten medge att tillståndet överförs på förvärvaren.

Tillstånd till servering av spritdrycker, vin eller starköl skall liksom hittills vara knutet till ett visst serveringsställe. Härmed avses avgränsade utrymmen såväl inomhus som utomhus. Serveringen får endast ske i sådana lokaler eller utrymmen som anges i tillståndsbeviset.

Kravet på att serveringstillstånd skall hänföras till en viss lokal innebär inte att separata tillståndshandlingar behöver upprättas för varje lokal eller utrymme inom en viss restaurang. Ett tillståndsbeslut kan avse flera lokaler eller utrymmen. Avgörande för om ett eller flera tillstånd behövs blir bl.a. om de olika lokalerna har gemensamt kök o.d. Normalt bör det emellertid krävas skilda tillstånd för lokaler som ligger i olika fastigheter eller som annars inte är belägna i anslutning till varandra. Däremot saknas anledning att meddela separata tillstånd enbart därför att det i samma lokal bedrivs olika verksamheter under exempelvis dagtid och kvällstid.

37 §

Serveringstillstånd kan avse servering

1. till allmänheten året runt eller årligen under en viss tidsperiod,

2. i förening, klubb eller annat slutet sällskap året runt eller årligen under en viss tidsperiod,

3. vid enstaka tillfälle eller under en enstaka tidsperiod.

Tillstånd enligt första stycket 1 eller 2 gäller tills vidare. Tillståndsmyndigheten får dock, om särskilda skäl föreligger, begränsa tillståndets giltighet till viss tid.

Paragrafen har, frånsett några redaktionella ändringar, lämnats oförändrad. Frågor om tillämpningen av paragrafen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.4.1 och 7.4.2).

38 §

Serveringstillstånd kan gälla såväl spritdrycker som vin och starköl eller begränsas till en eller två av dessa drycker.

Paragrafens andra stycke upphävs till följd av förslaget om slopande av den särskilda regleringen av alkoholservering på luftfartyg, fartyg och järnvägståg i inrikes trafik (se avsnitt 7.4.3). Ändringarna i övrigt är föranledda av förslaget om slopande av tillståndstvånget för handel med öl. Angående tillämpningen av paragrafen hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 7.4.1).

39 §

Serveringstillstånd får endast meddelas serveringsställe som kan tillhandahålla lagad mat.

Paragrafens nuvarande lydelse reglerar servering av alkoholdrycker på nöjes- och idrottsplatser. Utredningen har i avsnitt 7.4.4 närmare motiverat förslaget att upphäva denna reglering.

I paragrafen har i stället tagits in det grundläggande kravet på att serveringstillstånd bara får ges åt sådana serveringsställen som kan tillhandahålla lagad mat. Bestämmelsen har sin motsvarighet i nuvarande 41 §. Utredningen anser emellertid att bestämmelsen har en sådan central betydelse för tillståndsprövningen att den bör placeras före de bestämmelser som i övrigt behandlar förutsättningarna för medgivande till servering av spritdrycker, vin och starköl.

Frågan om kravet på mathållning har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.3.4). Huvudprincipen är att endast sådana företag som vid en helhetsbedömning har restaurangkaraktär skall kunna få tillstånd att servera alkohol. Det skall vara fråga om s.k. full-serviceföretag, dvs. företagen skall kunna erbjuda sina gäster ett varierat och komplett utbud av såväl maträtter som drycker. Höga krav måste därför ställas på både serveringslokaler och köksutrustning m.m. Lokalerna skall ha en sådan utformning och vara utrustade på sådant sätt att det kan förekomma matservering på vedertaget sätt. Köksutrustningen skall vara av sådan beskaffenhet att lagad mat i tillräcklig omfattning kan tillredas av råvaror. Enklare uppvärmningsanordningar för prefabricerade varor kan i princip inte anses tillräckliga.

De krav på köksutrustning m.m. som nu har angetts gäller i första hand sådana företag som vill ha tillstånd att under en längre tidsperiod servera alkoholdrycker. Är det fråga om servering vid enstaka tillfällen får kraven ställas lägre. Det bör då kunna accepteras att serveringsstället inte har någon fullständig köksutrustning utan att maten hämtas färdiglagad utifrån. Det kan i sådana fall inte heller alltid krävas att det finns några uppvärmningsanordningar på serveringsstället.

Vad som emellertid bör krävas som förutsättning för alla slags serveringstillstånd är att lagad mat hela tiden skall finnas att

tillgå. Denna princip kommer till uttryck i 48 §. Det är alltså inte tillräckligt att det finns ett välutrustat restaurangkök o.d. utan köket skall också användas. Gästerna skall vidare erbjudas ett varierat utbud av maträtter, åtminstone om det är fråga om fullständig alkoholservering till allmänheten. Gäller det servering till ett slutet sällskap, bör kravet på matutbud kunna ställas lägre. Det bör emellertid också beträffande slutna sällskap krävas att det serveras lagad mat för att tillstånd till alkoholservering skall få meddelas.

Ett mera begränsat utbud av maträtter bör också kunna godtas, om sökanden bara vill ha tillstånd till servering av vin eller starköl. Liksom i dag bör alltså exempelvis pizzerior och kvartersrestauranger, som från andra synpunkter kan anses lämpliga, kunna få begränsade tillstånd utan hinder av att matutbudet inte är så varierat.

Även om lagad mat hela tiden skall finnas att tillgå på ett serveringsställe med tillstånd att servera alkohol, behöver matserveringen rent faktiskt inte ha en viss minsta omfattning. Förhållandet mellan mat- och alkoholservering kan visserligen ha ett intresse vid bedömningen om ett företag skall anses ha restaurangkaraktär, men det skall inte längre krävas att tillhandahållandet av lagad mat vid varje tillfälle utgör en betydande del av omsättningen. Vid sen kvällstid bör det alltså kunna accepteras att det serveras förhållandevis litet mat. Utredningen hänvisar på denna punkt till vad som redan sagts i den allmänna motiveringen.

Närmare anvisningar om serveringslokalernas och ekonomiutrymmenas utformning och utrustning får meddelas av socialstyrelsen.

En särskild fråga i sammanhanget är servering på olika trafikmedel. Utredningen har tidigare antytt att man här bör kunna ställa mindre krav på såväl serveringslokaler som köksutrustning. Det bör även kunna accepteras att utbudet av maträtter inte är lika stort som i andra fall. Principen att det på serveringsstället skall tillhandahållas lagad mat får dock inte frångås. Är det

fråga om begränsade serveringsrättigheter bör det även på trafikmedel kunna godtas att matutbudet är mindre varierat.

40 §

Vid tillståndsprövningen skall särskilt beaktas sökandens lämplighet och serveringsställets tjänlighet för ändamålet.

I paragrafen har gjorts den ändringen att behovet av en viss servering inte längre skall beaktas vid tillståndsprövningen. Skälen härför har redovisats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 7.3.1).

Vad som fortsättningsvis särskilt skall beaktas är alltså den sökandes lämplighet och serveringslokalernas tjänlighet. Utredningen har i avsnitten 7.3.2-3 framhållit att de sistnämnda prövningsgrunderna bör tillämpas på i huvudsak samma sätt som hittills. Vissa rekommendationer har också lämnats om hur prövningen bör gå till. Det får förutsättas att socialstyrelsen liksom hittills lämnar kompletterande allmänna råd.

41 §

Paragrafen, som i sin nuvarande lydelse innehåller regler om mathållningen på serveringsställen, upphävs. Det grundläggande kravet på att ett serveringsställe skall kunna tillhandahålla lagad mat har i stället tagits in i 39 §.

42 §

Ombyggnad av serveringsställe som medför väsentlig ändring av serveringslokalerna kräver särskilt medgivande av tillståndsmyndigheten.

De särskilda bestämmelser som gäller inrättande av drinkbar har utgått ur paragrafen (se avsnitt 7.3.3). Enligt utredningens mening skall frågor som gäller drinkbar inte behöva bli föremål för särskilda beslut från länsstyrelsernas sida utan de bör ingå som ett led i helhetsbedömningen av verksamheten. Däremot behålls kravet på särskilt medgivande för ombyggnad av serveringsställe.

43 §

Tillståndsmyndigheten får i serveringstillståndet meddela de föreskrifter som behövs.

Ändringen är av redaktionell art.

44 §

Vid serveringsställe för alkoholdrycker skall finnas en eller flera personer som har tillsyn över serveringen (föreståndare). Dessa skall med hänsyn till sina egenskaper och övriga omständigheter vara lämpliga för uppgiften.

Utredningen har i den allmänna motiveringen föreslagit att det särskilda prövningsförfarandet hos länsstyrelsen beträffande föreståndare och ersättare slopas (avsnitt 7.4.5). Paragrafen har ändrats i enlighet härmed. Det har härvid ansetts onödigt att skilja mellan föreståndare och ersättare, utan samtliga personer som skall svara för tillsynen har fått benämningen föreståndare. Att det hela tiden måste finnas en föreståndare närvarande på serveringsstället framgår av 45 §. Liksom nu gäller att en innehavare som är enskild person själv kan vara föreståndare.

Det bör framhållas att kravet på föreståndare gäller även vid ölservering (jfr 24 och 32 §§).

45 §

Alkoholdrycker får inte serveras, om inte någon föreståndare är närvarande på serveringsstället.

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

I paragrafen, som gäller all alkoholservering, har endast gjorts smärre ändringar. Sålunda nämns i första stycket inte längre ersättare utan endast föreståndare (se specialmotiveringen till

44 §). Vidare har, som en följd av slopandet av tillståndskravet för ölservering, ordet "tillståndshavaren" i andra stycket bytts ut mot "innehavaren".

46 §

Servering av spritdrycker, vin och starköl får påbörjas tidigast klockan 11.00 och skall avslutas senast klockan 01.00. Tillståndsmyndigheten får dock förordna om andra tider för serveringens bedrivande.

Första stycket gäller inte vid servering på luftfartyg, fartyg eller järnvägståg i inrikes trafik (trafikservering).

Paragrafen innehåller inte längre några regler om tider för servering av öl (se avsnitt 8). Vidare har tidpunkten då spritdrycker, vin och starköl enligt huvudregeln tidigast får serveras flyttats från kl. 12 till kl. 11. Denna fråga liksom andra frågor som gäller serveringstider har diskuterats i avsnitt 7.5.1.

I övrigt har paragrafen bara ändrats redaktionellt.

51-53 §§

Paragraferna, som i nuvarande lydelser reglerar servering i drinkbar, självservering och det s.k. animeringsförbudet, upphävs. Angående skälen hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 7.5.2).

54 §

Från serveringsställe får inte någon medföra eller tillåtas medföra serverad alkoholdryck.

I och med att försäljning av öl inte längre skall kräva tillstånd bör det vara möjligt för restauranginnehavare att sälja öl på annat sätt än genom servering. En sådan försäljning torde framför allt bli aktuell för pizzarestauranger och liknande, som säljer

mat för avhämtning. Förevarande paragraf har därför ändrats, så att den endast talar om förbud mot att medföra "serverade" alkoholdrycker från ett serveringsställe. Om öl har serverats, omfattar förbudet även denna dryck.

Att den som har serveringstillstånd inte har rätt att sälja tillståndspliktiga drycker, dvs. starkare drycker än öl, på annat sätt än genom servering framgår av andra bestämmelser (jfr. betäffande detaljhandel 25 §).

56 §

På serveringsställe, för vilket serveringstillstånd gäller, får inte någon dricka eller tillåtas dricka spritdrycker, vin eller starköl i annan utsträckning än vad som har serverats i enlighet med tillståndet.

Ej heller får någon dricka eller tillåtas dricka spritdrycker, vin eller starköl på serveringsställe där sådana drycker inte får serveras eller i lokal, som yrkesmässigt upplåts för anordnande av sammankomster i slutna sällskap vid vilka mat och dryck tillhandahålls av innehavaren eller genom dennes försorg och där servering av spritdrycker, vin och starköl ej är tillåten.

Spritdrycker, vin eller starköl som inte får serveras i lokal som avses i denna paragraf får ej heller förvaras i sådan lokal eller därtill hörande utrymmen annat än om det är uppenbart att drycken inte är avsedd att drickas på stället.

Den nya lydelsen av paragrafen är i första hand föranledd av förslaget om slopande av tillståndskravet för handel med öl. Enligt utredningens mening saknas anledning att bibehålla förtärings- och förvaringsförbuden när det gäller öl. Ändringarna i övrigt är av redaktionell natur.

57 §

Paragrafen, som i sin nuvarande lydelse reglerar behörig länsstyrelse vid ansökan om tillstånd till parti- eller detaljhandel med öl, upphävs.

58 §

Serveringstillstånd meddelas av länsstyrelsen i det län där serveringsstället är beläget. Avser tillståndet trafikservering

meddelas det dock av länsstyrelsen i det län där det företag som vill bedriva serveringen har sitt säte. Har företaget inte säte inom landet, meddelas tillstånd av länsstyrelsen i Stockholms län.

Ändringarna i paragrafen är av redaktionell natur.

59 §

Ansökan om tillstånd enligt 58 § görs skriftligen hos tillståndsmyndigheten.

Den nya lydelsen är föranledd av förslaget om upphävande av 57 §.

60 §

I ärende om serveringstillstånd enligt 37 § första stycket 1 eller 2 eller om överförande av tillstånd enligt 36 § andra stycket skall tillståndsmyndigheten, om det inte finns särskilda skäl som föranleder annat, inhämta yttranden från polismyndighet och kommunfullmäktige i den kommun där serveringen skall bedrivas. Vad som nu har sagts gäller inte vid trafikservering.

I ärende om serveringstillstånd inom eller invid militärt område skall tillståndsmyndigheten, utöver vad som sägs i första stycket, inhämta yttrande från vederbörande militära chef.

Kommunfullmäktige får uppdra åt kommunalt organ eller åt en eller flera särskilt utsedda personer att i fullmäktiges ställe avge yttrande.

Yttrande skall vara tillståndsmyndigheten tillhanda inom tre månader från det yttrandet begärdes, om inte tillståndsmyndigheten i det särskilda fallet bestämmer något annat. Kan yttrande inte lämnas inom angiven tid skall en skriftlig förklaring om orsaken lämnas inom samma tid.

Bestämmelserna i första stycket om remiss till polismyndighet och kommunfullmäktige har utvidgats till att gälla ärenden om överförande av serveringstillstånd till ny ägare (se avsnitt 11.1). Samtidigt har det öppnats en möjlighet att underlåta remissförfarande, om särskilda skäl föreligger. Som har framhållits i

avsnitt 11.1 avses i första hand fall då en ansökan redan vid en preliminär granskning kan förutsättas leda till avslag. Även andra undantagsfall kan tänkas då ett remissförfarande skulle utgöra en onödig omgång, t.ex. då det är fråga om ett utökat tillstånd och förändringen måste bedömas som okontroversiell med hänsyn till kommunens tidigare redovisade inställning.

I första stycket har dessutom gjorts tillägg som innebär att bestämmelserna om remiss inte gäller vid trafikservering. Detta hindrar inte att länsstyrelsen i vissa fall ändå kan ha anledning att höra berörda kommuner eller polismyndigheter, exempelvis när det är fråga om servering ombord på en båt i inrikes trafik (jfr avsnitt 7.4.3).

Övriga ändringar är av redaktionell art.

61 §

Paragrafen, som i sin nuvarande lydelse reglerar den kommunala vetorätten i vissa serveringsärenden, upphävs (se avsnitt 7.2).

63 §

Har den som fått serveringstillstånd avlidit, försatts i konkurs eller förklarats omyndig och vill dödsboet, konkursboet eller förmyndaren fortsätta rörelsen, skall anmälan göras till tillståndsmyndigheten. Anmälan skall ha inkommit senast två månader efter dödsfallet respektive första borgenärssammanträdet eller omyndighetsförklaringen. Har anmälan inte inkommit inom föreskriven tid, upphör tillståndet att gälla den dag anmälningstiden utgick.

Den nya lydelsen är föranledd av att tillståndstvånget beträffande handel med öl och prövningen av föreståndares lämplighet föreslås slopade.

64 §

Föranleder servering av spritdrycker, vin eller starköl olägenheter i fråga om ordning, nykterhet eller trevnad eller iakttas inte bestämmelserna i denna lag eller med stöd därav meddelade föreskrifter, skall tillståndsmyndigheten återkalla tillståndet eller begränsa det till att avse viss eller vissa drycker.

Finns anledning anta att tillfredsställande förhållanden kan åstadkommas utan att en så ingripande åtgärd vidtas, får tillståndshavaren i stället meddelas varning eller särskilda föreskrifter.

Första stycket tillämpas även i fall då tillståndshavaren inte längre kan anses lämplig att bedriva serveringen eller annars de förutsättningar som gäller för meddelande av tillstånd inte längre föreligger.

Frågor om åtgärd enligt denna paragraf tas upp på begäran av socialnämnden i den kommun där serveringen bedrivs. Tillståndsmyndigheten får också självmant ta upp sådana frågor. Innan beslut fattas skall yttrande i sådant fall inhämtas från socialnämnden, om skäl föreligger. Nämnden får uppdra åt en eller flera särskilt utsedda personer att avge yttrande i nämndens ställe.

Den ändrade lydelsen av första och andra styckena är föranledd av det slopade tillståndstvånget vid servering och annan försäljning av öl. När det närmare gäller i vilka fall sanktioner bör vidtas och vilken sanktion som i första hand bör komma i fråga hänvisas till avsnitt 9.3.

Tredje stycket innehåller f.n. en bestämmelse om återkallande av godkännande av föreståndare eller ersättare. Bestämmelsen upphävs som följd av att sådant godkännande inte längre skall förekomma (se avsnitt 7.4.5). Iakttas inte reglerna om att det vid alkoholservering skall finnas en eller flera föreståndare närvarande, blir första stycket tillämpligt.

I tredje stycket har i stället tagits in bestämmelser om att länsstyrelsen skall ta upp frågor om sanktion, om socialnämnden begär det, och att länsstyrelsen också, liksom i dag, kan ta upp sådana frågor självmant. I sistnämnda fall skall yttrande inhämtas från socialnämnden, om det finns skäl till det (se härom avsnitt 9.3). Sådana skäl torde i första hand föreligga när det är fråga om en mera ingripande åtgärd.

Av en särskild föreskrift framgår att socialnämnden kan delegera rätten att avge yttrande till en eller flera särskilt utsedda personer (jfr. 60 § tredje stycket). En sådan delegation gör det möjligt för länsstyrelsen att inhämta yttrande per telefon eller på annat informellt sätt.

65 §

Föranleder försäljning av öl eller alkoholfria drycker olägenheter i fråga om ordning, nykterhet eller trevnad eller iakttas inte bestämmelserna i denna lag eller med stöd därav meddelade föreskrifter, skall den som bedriver försäljningen meddelas varning eller förbjudas att fortsätta verksamheten. I sådant ärende kan även meddelas föreskrifter om försäljningens bedrivande.

Förbud som avses i första stycket kan hänföras till en viss lokal eller annat avgränsat utrymme.

Ärende som avses i första stycket prövas av länsstyrelsen i det län där försäljningsstället är beläget. Saknas fast försäljningsställe, tillämpas 58 § andra och tredje meningarna.

Förbud enligt denna paragraf skall meddelas för viss tid, dock längst fem år.

Utredningen har i avsnitt 8 föreslagit att, om det förekommer missförhållanden i samband med servering eller annan försäljning av öl, den som bedriver försäljningen skall kunna drabbas av försäljningsförbud och andra åtgärder i enlighet med vad som f.n. gäller vid försäljning av alkoholfria drycker. Första stycket har därför kompletterats.

Den nya lydelsen av paragrafens andra och fjärde stycken har närmare motiverats i avsnitt 8.

68 §

Länsstyrelsens beslut enligt denna lag överklagas genom besvär i kammarrätten.

Angående skälen till den föreslagna lydelsen av paragrafen hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 10).

69 §

Socialstyrelsen utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna lag.

Länsstyrelser, socialnämnder och polismyndigheter skall övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i lagen.

Polismyndigheter och socialnämnder skall underrätta länsstyrelsen om förhållanden som är av betydelse för länsstyrelsens tillsyn.

Kronofogdemyndigheter skall underrätta länsstyrelsen när den som har serveringstillstånd brister i sina åligganden att erlägga skatter eller socialavgifter. På begäran av länsstyrelsen skall skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter lämna uppgifter som länsstyrelsen behöver för tillståndsprövning eller tillsyn enligt denna lag.

Ändringen i fjärde stycket har föranletts av förslaget om slopande av kravet på tillstånd för servering av öl.

70 §

Bokföring i rörelse som avser servering av spritdrycker, vin eller starköl skall vara så utformad att kontroll av verksamheten är möjlig. Den som driver rörelsen är skyldig att på anfordran av tillståndsmyndigheten förete bokföringen i rörelsen. Han är dessutom skyldig att lämna statistiska uppgifter i enlighet med de föreskrifter regeringen eller, efter regeringens bestämmande, socialstyrelsens meddelar.

Som utredningen tidigare framhållit saknas tillräckliga skäl för att ha kvar några särskilda bokföringsregler när det gäller servering och annan försäljning av öl. Lagrummet har justerats i enlighet härmed.

72 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet
1. säljer spritdrycker, vin eller starköl utan tillstånd eller, om tillstånd inte behövs, utan rätt enligt denna lag,
2. serverar spritdrycker, vin eller starköl som har anskaffats på annat sätt än som sägs i 49 §,
döms för olovlig försäljning av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet grovt, döms till fängelse i högst fyra år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om försäljningen har utgjort led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning.

Den nya lydelsen av första stycket 1 är en följd av förslaget om slopande av tillståndskravet för handel med öl.

76 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller utlämnar alkoholdrycker i strid mot 11 § till någon som kan antas inte ha uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, eller vid partihandel underlåter att på sätt föreskrivs i 24 § första stycket förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja varan, döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

För olovlig dryckeshantering döms också den som säljer öl eller alkoholfria drycker i strid mot förbud som meddelats enligt 65 §, förvarar drycker i strid mot 55 § eller tillåter förtäring eller förvaring av spritdrycker, vin eller starköl i strid mot 56 §.

Förslaget att förbud enligt 65 § skall kunna meddelas mot försäljning av öl har föranlett ett tillägg i andra stycket av förevarande paragraf. Vidare har den nya lydelsen av 56 § föranlett en ändring.

Övergångsbestämmelse

Bestämmelsen innebär att besvär över länsstyrelsebeslut som har anförts före lagens ikraftträdande skall prövas av socialstyrelsen.

Bilaga 1

Översyn av vissa regler inom alkohollagstiftningen

Dir 1984:30

Beslut vid regeringssammanträde 1984-06-28.

Statsrådet Sigurdsen anför.

I riksdagens alkoholpolitiska beslut år 1977 lades grunderna fast för den svenska alkoholpolitiken (prop. 1976/77:108, SkU 40, rskr 231). Beslutet innebar bl.a. omfattande förändringar av alkohollagstiftningen. Denna lagstiftning är i huvudsak samlad i lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, lagen (1977:293) om handel med drycker, lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat och lagen (1977:306) om dryckesskatt.

Under senare tid har från flera håll förts fram krav på vissa ändringar av reglerna på alkoholområdet.

Riksrevisionsverket (RRV) har nyligen genomfört en kartläggning av hur reglerna för servering av alkoholdrycker tillämpas och kommit med förslag till vissa ändringar. I promemorian (1984-02-14) Servering av alkoholdrycker konstaterar RRV att serveringsfrågorna omgärdas av ett förhållandevis krångligt regelsystem och en omfattande administration. I promemorian berör RRV också reglerna om tillstånd för detaljhandel med öl. Promemorian utmynnar i en rekommendation att en rad frågor borde ses över mer ingående.

Även i andra sammanhang har olika brister i alkohollagstiftningen aktualiserats. Det gäller främst tillståndsgivningen vid servering och försäljning samt svårigheter och inkonsekvenser vid tolkningen av vissa bestämmelser. En rad förändringar har bl.a. efterlysts i olika riksdagsmotioner.

Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat att de restriktioner som finns på alkoholområdet måste begränsas till sådana som allmänheten uppfattar som meningsfulla. Det finns risk för att förtroendet för alkoholpoitikens grunder minskar om regelsystemet är onödigt krångligt eller om alkohollagstiftningen uppfattas som föråldrad.

Grunderna för alkoholpolitiken enligt 1977 års riksdagsbeslut bör ligga fast. Det finns emellertid skäl att se över vissa regler i lagstiftningen på alkoholområdet. Som grund för detta arbete bör ligga de synpunkter som förts fram av bl.a. RRV. Översynsarbetet kommer därmed främst att beröra frågor om servering och annan handel med alkoholdrycker. Syftet bör vara att åstadkomma förenklingar och rationaliseringar - och därmed en minskad byråkrati - i det alkoholpolitiska regelsystemet. Lagen om dryckesskatt bör inte omfattas av översynen.

Kommittén mot ekonomisk brottslighet har i ett delbetänkande (SOU 1984:8) Näringstillstånd lagt fram förslag bl.a. om förutsättningarna för etablering i restaurangbranschen. Betänkandet bereds f.n. i regeringskansliet. Utgången av denna beredning bör beaktas i översynsarbetet. Översynen har vidare beröringspunkter med stämpelskatteutredningen (Dir B 1977:06).

För översynsarbetet gäller kommittédirektiv (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning.

Översynen skall slutföras under första halvåret 1985.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om hälsovård

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av vissa regler inom alkohollagstiftningen,

att besluta om sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta femte huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Socialdepartementet)

Bilaga 2

Restaurangbranschen i det svenska samhället

Ilpo Koskikallio och Kettil Bruun

Historiskt perspektiv på utvecklingen

För att kunna förstå restaurangkulturens och -branschens nuläge är det nödvändigt att känna till den också i internationellt perspektiv unika historiska utvecklingen i Sverige. Den svenska restaurangpolitikens säregna restriktiva skede inleddes i mitten av 1800-talet. Då grundades de första kommunala monopolbolagen enligt det s.k. Göteborgssystemet. Dessa bolag hade ursprungligen två ändamål. Det mest centrala var att få arbetarnas krogar under kommunal övervakning och på detta sätt söka hindra uppkomsten av den arbetarklassens krogkultur som var på väg att etableras. Det andra målet var att begränsa det privata vinstintresset i alkoholhandeln. Emellertid blev kommunens ekonomiska intressen snart den viktigaste faktorn i bolagens verksamhet efter det bolagen visat sig vara utomordentligt vinstgivande.

För att få en helhetsbild av restaurangbranschens struktur är det nödvändigt att ge en snabbskiss av läget under senare delen av 1800-talet. Den tidens restauranger kan indelas i tre grupper: städernas folkrestauranger/krogar, herrskapsrestaurangerna och landsbygdens gästgiverier. Dessutom fanns ännu ett otal lönnkrogar både i städerna och på landsbygden. Restaurangkulturen på den tiden kan betecknas som tudelad. Dels fanns en överklassens restaurangkultur, dels en stadsbefolkningens spirande krogkultur. Den egentliga restaurang/krogkulturen kan betraktas som ett nästan enbart urbant fenomen. Landsbygdens gästgiverier hade ingen bred fast kundkrets varför det inte uppkom lika klart utformade vanor som på städernas restauranger. Det finns många förklaringar till detta. För det första var gästgiverierna främst avsedda för resande, som mestadels blev tillfälliga kunder. Gästgiverierna blev sällan mötesplats för den lokala befolkningen, bl.a. för att man redan tidigt började kontrollera lokalbe-

folkningens alkoholbruk genom en rad olika regler. För det andra var avstånden på landsbygden långa och landsbefolkningen var i regel bunden till sin boningsort, där såväl hem som arbetsplats var belägna. Gästgiverierna lämpade sig därför dåligt som nöjesplatser för landsbygdsbefolkningen och därför har krogkulturen i Sverige alltid varit ett specifikt urbant fenomen.

Städernas burgnare skikt använde främst två typer av restauranger. Dels fanns "konditorier och schweizerier", ett slags caféer med rätt att utskänka alkoholdrycker. Dels började man i slutet av 1800-talet enligt kontinentalt mönster bygga hotell, till vilka ofta stora restauranger anslöts.

Utan tvekan mest intressant och till sina samhälleliga verkningar betydelsefullast var den restaurangform som här betecknats som arbetarnas/folkets krogar. Dessa avvek klart från andra utskänkningsplatser. De blev för den första generationens stadsbor en viktig närmiljö. Krogen var ofta "ett andra hem" för arbetare med usla bostadsförhållanden. I industrialiseringens inledningsfas fungerade krogarna bl.a. som arbetsförmedlingsbyråer och t.o.m. löneutbetalningsplatser.

Påståendet att arbetarklassens krogkultur var betydelsefull bygger inte på att det skulle ha varit fråga om en utbredd institution för en stor del av befolkningen. Så är inte fallet eftersom stadsbefolkningens andel av folkmängden ännu i början av 1900-talet var liten; år 1850 bodde 90 procent av befolkningen på landet och 1910 ännu 71 procent. Sistnämnda år bodde endast 15 procent av befolkningen i städer med över 25 000 invånare.

Krogkulturens betydelse ligger däri att den var en del av den snabbast växande folkgruppens livssfär. Den berörde städernas och omgivningarnas lönearbetare vilka under industrialiseringen växte oerhört kraftigt i antal.

Krogarnas centrala betydelse för arbetarbefolkningen kan lätt observeras i länder som industrialiserats tidigare än Sverige. T.ex. pubarna i England var djupt förankrade i folkkulturen och de utgjorde ett slags skyddsplatser dit den kapitalistiska statens kontroll inte nådde. I Tyskland sökte man kontrollera krogarna vid sekelskiftet, men detta var dömt att misslyckas eftersom arbetarnas fackliga och politiska verksamhet redan utvecklats och var intimt bunden till krogarna. Arbetarnas levnadssätt och alkoholkultur under den förindustriella perioden var på många sätt oförenliga med industrisamhällets krav. Städernas krogar (det gäller särskilt de större städerna) var den nya livsstilens centrala punkter. Det är därför naturligt att Göteborgssystemets kontrollpolitik särskilt under inledningsfasen nästan enbart inriktade sig på att sanera krogarna. Systemets grundidé var att arbetarkrogarna (folkrestaurangerna) skulle övertas av kommunala monopolbolag. Det lokala monopolet fick i sin stad ensamrätt att sköta folkrestaurangverksamheten. Formellt var bolagen aktiebolag, och i ledningen och som aktieägare återfanns vanligen stadens mäktiga - ofta sådana personer som hade intresse av att industrialiseringen främjades. Bolaget var emellertid till sin karaktär allmännyttigt i den meningen att aktieägarna i allmänhet erhöll högst 5-6 procents årlig ränta på sitt kapital, medan den övriga vinsten gick till allmännyttiga ändamål.

Tabell 1 Antal bolagsrestauranger i Stockholm och Göteborg 1865-1915

År	Stockholm bolagsrestauranger antal	inv/rest	Göteborg bolagsrestauranger antal	inv/rest
1865	..	..	50	916
1875	193[1])	780[1])	25	2 790
1885	96	2 200	23	4 070
1895	63	4 300	22	5 350
1905	33	9 700	17	8 020
1915	24	16 250	14	12 900

[1]) 1876

Det var naturligtvis i storstäderna restauranginstitutionen var viktigast.

Tabell 1 visar hur folkrestaurangernas antal i Stockholm och Göteborg snabbt sjönk så snart bolag grundats. I Stockholm var utvecklingen rent av dramatisk, särskilt med tanke på folkökningen. Dessutom började man kontrollera utskänkningen på många olika sätt. Som villkor för brännvinsutskänkning krävdes nästan alltid måltidstvång och antalet supar begränsades strikt - åtminstone i princip.

De nya bolagen visade sig från första början vara ytterst lönsamma och de levererade årligen betydande summor till kommunen (dessutom också till hushållningssällskap, landskommuner och landsting). Utskänkningsbolagens ekonomiska framgångar ledde till att de snabbt spred sig över hela landet och redan innan sekelskiftet fanns utskänkningsbolag i nästan alla landets städer. Detta innebar att bolag bildades också på sådana orter, där arbetarnas krogkultur inte var något problem. I riksperspektiv var Göteborgssystemets fiskala roll central. Bolagets ledande personer tillhörde i många städer den politiska eliten, varför

det var naturligt att bolagen fick stor betydelse som finansiärer av de snabbt växande investeringarna i infrastrukturer på kommunal nivå. Men inom bolagen fanns en inre spänning på grund av två motstridiga grundläggande idéer om verksamheten. Å ena sidan skulle krogarna saneras, å andra sidan skulle ett gott ekonomiskt resultat garanteras i enlighet med de fiskala intressena. Denna inre motsättning är säkert ett skäl till att skillnaderna mellan de olika bolagens politik var utomordentligt stora. I vissa städer, som Göteborg och Stockholm, var och förblev det centrala målet att kontrollera arbetarklassen och därmed förhindrades utvecklingen av en vital folklig krogkultur. Utskänkningsbestämmelserna var stränga och antalet krogar var litet. I andra städer, särskilt i södra Sverige, var kontrollen svagare och det fiskala intresset kom klarare fram.

Göteborgssystemets tillkomst just vid tiden för industrialiseringens inledningsprocess har starkt påverkat både svensk restaurangkultur och hela den samhälleliga utvecklingen. Det är främst fråga om två centrala effekter. För det första blev den disciplinering som industriproduktionen krävde totalare i Sverige än i de flesta andra länder. I Sverige kom krogarna också att främja det nya samhällets målsättningar. För det andra fick de nya restaurangerna karaktären av socialpolitisk apparat i den meningen att utskänkningsrestaurangernas vinst blev en viktig finansieringskälla när grunden för den svenska socialstaten formades.

Restauranginstitutionens utveckling i Sverige efter Göteborgssystemets tillkomst avvek sålunda på många sätt från den i andra industriländer. Detta historiska arv har haft långsiktig inverkan på hela restaurangstrukturen.

Göteborgssystemets restaurangkontroll inriktade sig nästan enbart på folkrestaurangerna. "Fina" restauranger var fortfarande de privata restauratörernas verksamhetsområde. Egentligen var den enda betydelsefulla kontrollåtgärd som riktade sig mot dessa restauranger begränsningen av antalet, men också denna kontroll drabbade folkrestaurangerna betydligt hårdare. Detta ledde till att restaurangstrukturen alltmer började ändras till förmån för de "finare" restaurangerna. Spår av denna strukturförändring kan observeras än i dag.

Tabell 2 visar att verkningarna av Göteborgssystemet är betydande också vad gäller försäljningens omfattning. I Stockholm sjönk utskänkningsbolagets restaurangförsäljning från det första verksamhetsårets (1878) 6,5 liter per invånare till 2,8 liter 1895 och till 0,8 liter 1909. Minutförsäljningen sjönk i betydligt långsammare takt, från 6 liter 1878 till 3,5 liter 1895 och till 3,8 liter 1910.

Tabell 2 Bolagsförsäljning i 100 % alkohol per invånare i Stockholm och Göteborg 1878-1915

År	Stockholm bolagsförsäljning liter per inv			utskänkning i %	Göteborg bolagsförsäljning liter per inv			utskänkning i %
	utmin	utsk	total		utmin	utsk	total	
1878	6,0	6,5	12,5	52	5,3	6,4[2])	11,7	55
1880	5,2	6,0	11,2	54	4,3	5,2[2])	9,5	55
1885	4,7	4,0	8,7	46	4,5	3,9[2])	8,4	46
1890	3,8	2,9	6,7	43	4,3	2,9[2])	7,2	40
1895	3,5	2,8	6,3	44	3,6	2,2[2])	5,8	38
1900	4,4	2,9	7,3	40	3,7	2,0	5,7	35
1905	3,9	2,2	6,1	36	3,0	2,0	5,0	40
1910	3,8	0,8[1])	4,6	17	2,3	1,5	3,8	39
1915	3,1	0,3	3,4	9	2,0	1,2	3,2	37

[1])1909

[2])I siffrorna ingår även de privata restaurangernas försäljning (överlåtna rättigheter)

Utskänkningens andel av Stockholmsmonopolets försäljning sjönk alltså från 52 procent 1878 och 29 procent 1895 ända till 17 procent 1910. Också i Göteborg kan samma utvecklingslinje observeras, men förändringen var inte lika dramatisk. Göteborgssystemet var alltså ett effektivt medel att disciplinera städernas krogar och i början av 1900-talet hade den proletära krogkulturen i stort sett förintats.

Hur var det möjligt att genomföra denna radikala politik utan starka protester? Skälet är helt enkelt att motståndarna till reformen i riksperspektiv utgjorde en relativt liten och maktlös grupp. Den bestod av innehavarna av arbetarkrogarna och krogbesökarna. I Göteborgssystemets begynnelseskede fungerade de flesta bolagsrestauranger så att bolaget avlönade en krogföreståndare och denne skötte för bolagets räkning utskänkningen mot en fast ersättning. Dessutom sålde föreståndaren för egen räkning mat och öl. För de krögare, som togs i bolagens tjänst, var förändringen inte nödvändigtvis ofördelaktig ur ekonomisk synpunkt, eftersom försäljningen på grund av nedgången i antalet krogar kunde öka trots en sjunkande total försäljning. Dessutom steg efterfrågan på mat till följd av bestämmelserna om måltidstvång och därigenom steg krögarens egen omsättning. Reformen kunde genomföras så smärtfritt främst för att den genomfördes på ett så tidigt stadium. Krögarsamarbetet var nästan obefintligt. Eftersom reformen ägde rum i början av den häftiga urbaniseringsprocessen, representerade inte arbetarkrogarnas kundkrets någon betydande kraft i samhället. Då den egentliga ruschen till städerna började var krogarna redan disciplinerade och de kom därför aldrig att representera samma grundläggande behov som i många andra länder i Europa.

Vid sekelskiftet blev förbudsfrågan central i den alkoholpolitiska diskussionen och därigenom kom också stränga kontrollpolitiska system att accepteras av förbudsmotståndarna som ett slags kompromiss och ett mindre ont. Ironiskt nog skulle det emellertid visa sig att det strängaste alkoholpolitiska alternativet, totalförbudet, var mindre ödesdigert för krogkulturen än den samman-

lagda effekten av Göteborgs- och Brattsystemen i Sverige. Detta visar en jämförelse mellan Sverige och Finland under 1900-talets första decennier.

Den s.k. Brattepoken

På 1910-talet övergick Sverige från Göteborgssystemet till Brattsystemet, som kan uppfattas som en kompromiss mellan förbudsanhängarna och deras antagonister. Samtidigt fortsattes och utvecklades systematiskt den kontrollpolitiska tradition som Göteborgssystemet representerade.

Det finns en viktig skillnad mellan de båda systemen. I motsats till Göteborgssystemet var kontrollpolitikens tyngdpunkt för Brattsystemet utminuteringen. Denna omorientering var en naturlig konsekvens av den ovan beskrivna strukturförändringen från utskänkning till utminutering. Detta innebar emellertid inte någon liberalisering på utskänkningssidan, utan snarare att kontrollen skärptes såväl på utminuterings- som utskänkningssidan, även om som sagt tyngdpunkten låg i utminuteringskontrollen. Den viktigaste förändringen på utskänkningssidan var att det område som berördes av kontroll och restriktioner vidgades. För det första innebar Bratts program att restauranger för "fint folk" skulle kontrolleras bättre. För det andra uppfattades vin och öl som alkoholdrycker klarare än tidigare och kontrollen visavi dessa drycker skulle skärpas.

Ett särdrag i Bratts alkoholpolitiska tankelinjer och verksamhet var hans planer och experiment med alkoholfria restauranger på 1910-talet i Stockholm. Det är vanskligt att avgöra i vad mån det var fråga om en äkta tro på möjligheterna att skapa ett nät av spritfria restauranger och i vad mån det var fråga om taktik för att få stöd av nykterhetsfolket. Faktum är att det experiment, som förverkligades genom AB Stockholms Folkrestauranger i avsikt att så småningom få till stånd ett allt större nät av spritfria restauranger, visade sig vara ekonomiskt orealistiskt. Den ursprungliga tanken var att så småningom förvandla alla folkrestauranger till spritfria. På sätt och vis kan planerna ses som en logisk fortsättning av den kontinuerliga nedgången i restaurang-

försäljningen under de senaste årtiondena. Denna utveckling torde på vissa håll ha gett näring åt drömmarna om en total torrläggning av restaurangerna; utskänkningen skulle bli ett första steg mot totalförbud.

Men det visade sig att en restauranginstitution utan alkoholdrycker åtminstone i stor skala var en ekonomisk omöjlighet. Experimentet visade konkret gränserna för kontrollpolitiken. Arbetarbefolkningens krogkultur hade visserligen begränsats genom kontrollpolitiska åtgärder och disciplinerats i enlighet med nya samhälleliga krav, men att totalt eliminera denna form av folkkultur var helt enkelt omöjligt - detta hade ju brännvinets slopande från folkrestaurangerna inneburit.

Under Brattsystemet var inställningen till att begränsa vinstintresset betydligt mera konsekvent än under Göteborgssystemet. Här drev Bratt och hans anhängare en linje som innebar att även det kommunala vinstintresset borde elimineras ur alkoholhanteringen som helhet. Målet var ett statligt monopol om också man ansåg att detta kunde nås endast genom stegvisa reformer. Behovet av att eliminera det kommunala vinstintresset var en naturlig konsekvens av att verksamheten inom många utskänkningsbolag visade att kommunens fiskala intressen hotade att åsidosätta eller redan hade åsidosatt de grundläggande alkoholpolitiska principerna.

Bratt ansåg det också som utomordentligt viktigt att vinsterna från den privata utskänkningsverksamheten begränsades och målet var att de så småningom helt skulle elimineras. Bratts reformförslag framlades 1912 och förverkligades 1938, då en ny förordning trädde i kraft. Enligt denna skulle restaurangernas vinster av utskänkningen på starksprit och starkviner, de s.k. vinstkvantiteterna, årligen skäras ned med 4 procent så att man efter 25 år eller 1962 skulle ha helt eliminerat all vinst av utskänkning av dessa alkoholdrycker. Vi återkommer nedan till denna reform som haft ett utomordentligt stort inflytande på den svenska restaurangbranschen och -kulturen.

Ur restaurangbranschens synpunkt hade Brattsystemet många negativa drag. Främst gäller detta givetvis strävan att begränsa och eliminera vinsterna av utskänkningen och att utsträcka kontrollen till de privata restaurangerna. Vissa skärpningar av kontrollen var också ovälkomna, men särskilt stark kritik från restaurangernas sida fick inspektionen av de privata restaurangerna och bruket att använda sig av hemlig kontroll eller spritspioneri. Trots allt detta var de privata restaurangernas ekonomiska ställning stark ända till slutet av 1940-talet. Detta berodde främst på att Brattsystemet också innehöll ur branschens synpunkt positiva drag. För det första var skärpningen av utminuteringskontrollen fördelaktig för restaurangerna. Vidare var systemet till sin ideologiska grunduppfattning positivt för restaurangerna eftersom dessa uppfattades som ett slags "säkerhetsventiler". För dem som ville konsumera mera än sin utminuteringsranson (motbokssprit en) var restaurangalkoholen den enda lagliga möjligheten. Vidare var den stränga etableringspolitiken fördelaktig för de restauratörer som hade tillstånd. Ur tabell 3 framgår att restaurangernas antal var nästan konstant under perioden 1916 till 1955. Om man beaktar den potentiella kundkretsens tillväxt till följd av urbaniseringen är det uppenbart att betydelsen av restaurangerna och av restaurangkulturen under hela 1900-talets förra hälft fortgående minskade.

Tabell 3 Utskänkningsrättigheternas täthet 1916-1935 (begagnade helårsrättigheter)

År	Storstäder[1] antal rättigheter	invånare/ rättigheter	Hela landet antal rättigheter	invånare/ rättigheter
1916	143	4 800	557	10 300
1925	162[2]	(4 900)	606[2]	(9 975)
1935	118	7 800	450	13 900
1945	121	9 600	477	13 900
1955	126	10 800	539	13 500
1960	131	11 000	576	13 000
1965	154	9 500	685	11 300

1) Stockholm, Göteborg och Malmö
2) Säsongs- och klubbrättigheter medräknade (10-20 % av totala antalet)

Den stränga etableringskontrollen garanterade att branschens företagare behöll sina positioner fastän kontrollen blev strängare och fastän utskänkningsvolymen var liten. Det är anmärkningsvärt att restaurangbranschen i Sverige klarade sig från 1930-talets kris med mindre förluster än restauratörerna i de flesta andra länder. Vidare var en sådan kontrollpolitisk åtgärd som måltidstvånget i regel fördelaktig för restaurangerna, eftersom den bidrog till att öka matförsäljningen och vinstmarginalen på maten var på den tiden större än på starksprit.

Systemet med sjunkande vinstkvantiteter hade, som nämnts, framlagts av Bratt redan på 1910-talet. Systemet innebar att man för varje restaurang slog fast en bestämd alkoholkvantitet, för vilken utskänkningsersättning erlades. För den mängd som utskänktes därutöver erhölls endast en spillmånsersättning på någon procent. Kvantitetssystemet förverkligades i praktiken första gången i hela landet från ingången av 1920. Då fastslogs fasta vinstkvantiteter för restaurangerna. Reformens inverkan blev emellertid inte stor, eftersom kvantiteterna slogs fast på basen av försäljningen 1919. Utskänkningen sagda år hade på grund av högkonjunktur varit utomordentligt stor. Därför blev kvantiteterna så höga att de endast i undantagsfall överskreds. Kvantiteterna förändrades visserligen i enskilda fall, t.ex. vid ägarbyte, men med tanke på helheten hade dessa fall ingen större betydelse.

Branschen motsatte sig bestämt det nya kvantitetssystemet och försökte under riksdagsbehandlingen få denna punkt eliminerad ur lagen. I själva verket hade hela vinstkvantitetssystemet inkluderats i lagförslaget utan att det föreslagits i det betänkande från år 1934 som låg till grund för lagförslaget. Det återfanns dock i ett avvikande yttrande i betänkandet. Under lagförslagets behandling infördes emellertid målet om att eliminera vinsten i lagen. Förslag till hur vinsterna skulle minskas i praktiken lades däremot fram i en särskild motivering. Landets tidningspress reagerade betydligt negativare på kvantiteternas reduceringssystem än på övriga lagändringar.

Efter reformen ebbade diskussionen om kvantiteterna snabbt ut och till detta bidrog säkert att slutet på 1930-talet och krigsåren för restaurangbranschen var en period av högkonjunktur. I slutet av 1940-talet och början av 1950-talet blossade diskussionen om vinstkvantiteterna upp på nytt sedan förhållandena normaliserats och kvantiteternas nedskärningar på allvar började märkas i restaurangernas ekonomi. Till följd härav tillsattes 1953 en kommitté för att studera restaurangbranschens läge och planera nya riktlinjer för restaurangpolitiken. Kommittén fick dock inte sitt arbete färdigt förrän alkohollagstiftningen 1955 ändrades så att motboken slopades. För utskänkningen innebar själva lagen inga större förändringar, men de praktiska konsekvenserna var dock avsevärda. Omedelbart efter reformen sjönk utskänkningsvolymen starkt, närmast på grund av att motbokens slopande eliminerade restaurangernas roll som "säkerhetsventil". Till följd härav tvingades man till improviserade beslut enligt vilka man fördröjde kvantiteternas nedskärningstakt. Senare frös man ned kvantiteterna och slutligen upphörde man att skära ned dem.

1953 års utskänkningsvinstkommitté behandlade i sitt betänkande främst frågan om vinstkvantiteterna. Men två andra frågor som togs upp, var centrala för branschen och de återspeglar den tidens diskussion. Det gällde för det första frågan om utskänkningsskatten och för det andra det problemkomplex som rörde tillfälliga och olagliga utskänkningsplatser samt sådana som befann sig på gränsen till det tillåtna.

En utskänkningsskatt infördes i Sverige från ingången av 1920. I motiveringen för skattens införande hänvisade myndigheterna till statsfinanserna. Den nya pålagan betraktades som ett slags lyxskatt betingad av statens svaga ekonomiska situation. I själva verket lade stat och systembolag på den tiden beslag på en mycket stor del av priset på den alkohol som utskänktes. Statens utskänkningsskatt t.ex. 1955 var 23 procent av utskänkningspriset. Därutöver skulle restauratören betala 25 procent av den egentliga utskänkningsvinsten till systembolaget, dvs. skillnaden mellan inköps- och försäljningspris (detta gällde starksprit och starkviner). Vidare skulle hela försäljningsvinsten för den försälj-

ning som översteg de fastställda kvantiteterna frånsett den 2-procentiga spillmånsersättningen betalas in till systembolaget. På grund av dessa bestämmelser tenderade utskänkningspriset att tidvis stiga långt över utminuteringspriset. Detta trots att utskänkningspriserna var fasta och att restauratörens andel av försäljningsvinsten var mycket liten. I mitten av 1950-talet var restauratörens bruttovinst på starksprit under 10 procent av utskänkningspriset. En konsekvens av det dåvarande prissystemet var att priserna på svaga viner tenderade att stiga kraftigt, eftersom dessa inte berördes av vinstkvantitetssystemet och bruttovinsten inte överlämnades till systembolaget. De svaga vinernas vinstmarginal var alltså avsevärt högre än övriga alkoholdryckers. Men den höga prisnivån var en orsak till att svagvinernas restaurangkonsumtion också i fortsättningen förblev mycket liten.

Olika privata utskänkningsutrymmen som konkurrerade med restaurangerna upplevdes av branschen allt från 1930-talet som ett alltmer brännande problem. Begreppet "svarta festvåningar" användes för att beteckna olika verksamhetsformer, av vilka en del var lagliga platser med tillfälliga utskänkningsrättigheter, en del olagliga och en del sådana som befann sig på gränsområdet mellan lagligt och olagligt. De sistnämnda var de egentliga "svarta festvåningarna" och det var dem man främst berörde i diskussionen. Det var fråga om olika typer av festvåningar som idkade affärsverksamhet i relativt fasta former. Verksamheten byggde på att våningsinnehavaren arrangerade utrymmen och mat åt kunden som själv sörjde för dryckerna. Officiellt krävdes för att detta skulle vara lagligt att våningsinnehavaren inte på något sätt medverkade i servering eller anskaffning av drycker, varken alkoholfria eller alkoholdrycker. Denna regel torde vara den man oftast bröt mot, eftersom en fast praxis utvecklat sig enligt vilken gästerna levererade dryckerna till våningsinnehavaren, som sedan skötte serveringen alldeles som på en vanlig restaruang. Särskilt efter 1955, då utminuteringen blev fri och inköpsmängden inte mera reglerades, blev situationen helt utom kontroll. Det blev ju avsevärt lättare att efter detta anskaffa stora mängder

alkoholdrycker till de svarta festvåningarna. Detta var säkert en av de viktigaste omständigheterna bakom restaurangbranschens växande svårigheter och den svaga försäljningsutvecklingen under denna tid.

År 1958 beräknade man att det i Sverige fanns omkring 3 500-4 000 platser där man kunde ordna sammankomster för större slutna sällskap. De "svarta festvåningarna" hade alltså vuxit till en viktig "inofficiell" del av restaurangnäringen. Det är fråga om ett fenomen som var specifikt för Sverige och dess rötter står att finna i landets särpräglade kontrollpolitiska tradition och i den restaurangkultur som kontrollpolitiken medverkat till att forma.

Expansionen av denna festvåningssektor var också den huvudsakliga orsaken till att det alkoholpolitiskt intressanta och unika experimentet med att skära ned vinstkvantiteterna misslyckades. De ambitiösa alkoholpolitiska målen (att fullständigt eliminera det privata vinstintresset från utskänkningen av starksprit) bröt samman inför de ekonomiska realiteterna. Målet kunde inte nås utan att de ekonomiska förutsättningarna för den etablerade privata restaurangsektorn på allvar ifrågasattes. I de kalkyler som gjordes, då kvantiteternas nedskärningssystem etablerades, beaktades inte alls att det redan fanns en inofficiell festvåningsinstitution och att den kunde förstärkas. Detta ledde till att verklighetsfrämmande drag i systemet levde kvar.

I och med att Göteborgssystemet lyckades i försöket att pacificera krogkulturen, upphörde restauranginstitutionen att vara en väsentlig arena för arbetarklassens sociala liv. Folkrestaurangernas betydelse i det svenska samhället blev marginell. Under Brattsystemets inledningsskede torde restaurangernas viktigaste kunder ha rekryterats bland storkonsumenter från de högre samhällsskikten, för vilka restaurangalkoholen var en säkerhetsventil då motbokssprit inte räckte till.

För majoriteten av befolkningen (eller åtminstone för stadsbefolkningen) blev restaurangerna i högre grad än tidigare en institution för fest snarare än för vardag. Befolkningens bostads-

förhållanden förbättrades avsevärt under 1920 och 1930-talen och konsumtionsmöjligheterna ökade snabbt. I denna situation var restaurangkulturens marginella betydelse i fortsättningen ett resultat såväl av kontrollpolitiken som av den allmänna samhällspolitiken.

Utvecklingen innebar att restaurangstrukturen gick i en alltmer elitistisk riktning. De restauranger som tillhörde den dyra prisklassen var klart överrepresenterade. Tendensen förstärktes ytterligare genom prisutvecklingen efter 1963, då man övergick till fri prissättning på restaurangerna. Priserna steg snabbt, eftersom efterfrågestrukturen redan tidigare utvecklats så att priselasticiteten var låg. Då dessutom antalet restauranger ännu på 1960-talet var relativt litet, kom restaurangnäringen att hålla fast vid traditionen med höga priser, eftersom detta var ekonomiskt rationellt. Ett betydande inslag i kundkretsen var de som kom i representationssyfte, och kunderna räckte till trots den höga prisnivån. En mindre justering av priserna nedåt hade knappast varit tillräcklig för att väsentligen öka kundkretsen.

Sveriges kontrollpolitiska historia har sålunda varit antagonistisk mot krogarna. Detta har haft en tydlig effekt på opinionsklimatet. Detta framgår bl.a. av den offentliga debatten ännu långt in på 1950-talet. Restaurangerna uppfattades som någon form av syndens nästen trots att utskänkningens andel av alkoholkonsumtionen höll sig kring 10 procent eller t.o.m. därunder. Betecknande är utvecklingen på 1940-talet, vars början var en högkonjunktur för restaurangerna på grund av undantagsförhållandena. Då andra konsumtionsmöjligheter begränsades till följd av krisåren, samtidigt som inkomstutvecklingen var god, ökade efterfrågan på restaurangtjänster starkt. Också restaurangdanserna blev allt populärare. I den offentliga debatten kom reaktionen snabbt. Särskilt nykterhetsrörelsens kritik mot restaurangdanserna blev skarpare under krigstidens undantagsförhållanden. Man hävdade att lagens dansbestämmelser tolkats alltför liberalt. Försämringen i nykterhetstillståndet skylldes allmänt på de allt vanligare restaurangdanserna. Frågan togs också upp i riksdagen.

År 1943 tillsattes en snabbkommittē för att undersöka situationen och föreslå åtgärder för att förbättra nykterhetstillståndet. Kommittén fick sitt betänkande färdigt i början av 1944. Kommittén ansåg att nykterhetsläget försämrats, men man lade skulden på de undantagsförhållanden som rådde. Inkallelserna till militären ledde till att män samlades i stora massor. Restaurangerna blev naturliga rekreationsplatser för soldaterna, som tvingades leva långt hemifrån. Ransonering och varuknapphet bidrog också till att människor sökte sig till restaurangerna. Kommittén föreslog att dans skulle förbjudas i samband med utskänkning och om detta inte ansågs möjligt borde antalet dansaftnar begränsas. Vidare föreslogs att utskänkningsåldern skulle höjas, utskänkningens maximikvantiteter minskas och bestämmelserna om mat i samband med alkoholförtäring skärpas. I remissvaren med anledning av betänkandet motsatte man sig i allmänhet de framställda förslagen. Intressant är att restauratörernas organisation och kontrollstyrelsen (restaurangernas övervakande myndighet) lämnade likartade remissvar. Restauratörerna motsatte sig i skarpa ordalag alla ytterligare restriktioner och kontrollstyrelsen följde i stort samma linje. Detta närmande mellan restaurangbranschen och kontrollstyrelsen kan observeras redan 1941, då bägge motsatte sig krav från socialdepartementet att skärpa utskänkningskontrollen. Branschens språkrör visade öppet sympati och tacksamhet gentemot kontrollstyrelsen för dess ståndpunkt.

Det fanns alltså på 1940-talet ett slags "social beställning" för en breddning av restaurangernas roll, men en bred antagonistisk front mot restaurangerna avvisade "beställningen" trots att detta inte mera kunde motiveras alkoholpolitiskt. Alkoholpolitiska argument anfördes såväl mot restaurangerna som sådana som mot restaurangdanserna.

Reformen 1963 och tiden efter denna

År 1963 övergav man slutgiltigt idén om att eliminera vinstintresset från utskänkningen. I praktiken hade man gjort detta redan på slutet av 1950-talet, men trots detta hade lagändringen

1963 stor principiell betydelse. Då begrovs den restaurangpolitiska grundtanken, enligt vilken det ekonomiska vinstintresset skulle elimineras ur alkoholförsäljningen. Denna tanke fanns klart formulerad i lagen av 1917 och den stärktes genom lagändringen 1937. Nu däremot lanserades en princip enligt vilken restaurangernas ekonomi måste vara tryggad om de skulle kunna sköta sina alkoholpolitiska uppgifter. Detta förutsatte tillräckliga ersättningar för utskänkningsverksamheten.

I praktiken blev emellertid reformens verkningar små. Restaurangstrukturen förändrades långsamt också efter reformen och som ovan nämnts lyckades man i själva verket med hjälp av reformen renodla den företagstaktik som bäst passade in på den existerande restaurangnäringen. Utskänkningspriserna steg avsevärt och restaurangernas kundkrets förblev vid det gamla. Den under tidigare decennier uppkomna specifika svenska restaurangkulturen påverkades ej heller. Inte ens festvåningsinstitutionen med sina missförhållanden påverkades i önskad riktning. De nya prishöjningarna ledde till att man i ännu högre grad än tidigare tenderade till att flytta fester utanför den egentliga restauranginstitutionen.

Erfarenheten från 1960-talets början visar att man inte med lagstiftningsåtgärder med ett slag kan förändra de former för restauranglivet som en stabil restaurangpolitik under årtionden bidragit till.

Prisutvecklingen

Då orsaker till den relativt låga alkoholkonsumtionen på restaurangerna diskuteras, är patentsvaret den höga prisnivån. Svaret är emellertid bristfälligt, redan därför att man genast ställer sig frågan varför prisnivån är så hög. Dessutom: Är prisnivån verkligen den enda orsaken i en situation där alkohollagstiftningen inte ställer hinder i vägen för prissänkningar? För det första har vi i vår historiska skiss pekat på de orsaker som lett till den särpräglade restaurangstruktur till vilken denna höga prispolitik ansluter sig. För det andra, och det ansluter sig

till det föregående, är den höga prisnivån inte orsaken till den låga relativa utskänkningen utan snarare ett resultat av en lång tradition inom restaurangpolitiken med dess samhälleliga konsekvenser.

För att närmare analysera prisutvecklingen i ett längre tidsperspektiv presenteras i tabell 4 hur mycket brännvin en arbetare erhöll för en dagslön under perioden 1865-1975. Vidare anges i tabellen prisrelationen mellan utskänkning och utminutering.

Tabell 4 Mängd egentligt brännvin som en arbetare erhöll för sin dagslön, prisrelationen mellan utskänkning och utminutering 1865-1975 samt spritutskänkningens andel av den totala konsumtionen

År	Liter brännvin per dagslön utskänkning	utminutering	Prisrelation utsk/utmin	Utskänkning i % (spritdrycker)
1865			1,75	
1870	0,96	2,01	2,09	
1875	1,53	1,92	1,26	
1880	1,16	1,71	1,47	
1885	1,11	1,63	1,47	
1890	0,99	1,52	1,54	
1895	1,11	1,62	1,45	
1900	1,28	1,86	1,45	
1905	1,23	1,64	1,33	
1910	1,44	1,73	1,20	
1915	1,42	1,89	1,33	
1916	2,06	2,75	1,33	15,4
1920	1,70	3,66	2,15	12,6
1925	1,41	3,03	2,14	10,6
1930	1,55	3,50	2,26	10,8
1935	1,08	1,99	1,84	9,5
1940	0,80	1,32	1,65	10,3
1946[1])	0,59	1,31	2,22	12,7
1950[1])	0,84	1,47	1,98	12,3
1955[1])	0,98	1,69	1,73	5,8[2])
1960[1])	0,86	1,59	1,74	7,2
1965[1])	0,87	1,85	2,14	5,4
1970	1,06	2,44	2,31	4,4
1975	1,09	3,03	2,79	3,7

[1]) alla spritdrycker genomsnittligt pris
[2]) 1956
1870-1915 jordbruksarbetare
1916-1975 industriarbetare

Från 1970-talet till 1910-talet kan inga större förändringar i prisrelationen registreras, men sedan sjönk utskänkningens andel av totalkonsumtionen dramatiskt. Omkring 1870 var utskänkningskonsumtionen ungefär hälften och kanske ännu större (exakta siffror för hela landet saknas) medan andelen 1915 sjunkit till 15 procent. Efter detta har inga större förändringar inträffat i utskänkningens andel av totalkonsumtionen med undantag för 1955 då motboken slopades. Det är att märka att en del av nedgången i restaurangkonsumtionen, särskilt från 1950-talets början, beror på strukturförändringar i alkoholkonsumtionen. T.ex. kan en del av nedgången på 1950-talet förklaras av introduceringen av starkölet eftersom en del av starkspritkonsumtionen överflyttades på starköl. Likaledes har vinernas andel särskilt i restaurangerna på 1950-talet ökat på bekostnad av starkspriten. Man kan sålunda hävda att den avgörande förändringen i restaurangkulturen inträffat redan vid övergången till 1920-talet och att denna situation sedan hållit sig stabil. Emellertid har under perioden 1960-75 en brant ökning av prisrelationen ägt rum som gjort restaurangkonsumtionen än mer marginell. Däremot kan den likaledes branta nedgången i prisrelationen från slutet av 1920-talet till slutet av 1930-talet inte sägas ha påverkat utskänkningens relativa andel.

Utvecklingen på 1940-talet stöder antagandet att restaurangkonsumtionen är beroende av den samhälleliga situationen och att det "restaurangbehov" som den skapar kan betyda mer än restaurangpriserna. På detta tyder bl.a. att restaurangkonsumtionens relativa andel efter år 1916 var störst år 1946, trots att alkoholens pris i förhållande till dagslönen då var störst och prisrelationen hög. Då möjligheter till annan konsumtion försvårades steg efterfrågan på restaurangtjänster kraftigt. Men detta var ett tillfälligt fenomen. Då förhållandena normaliserades kom restaurangkulturens uppblomstringstendens att brytas och till detta bidrog även den mot restaurangerna antagonistiska opionionen.

Det är klart att restaurangen inte kan ha samma sociala betydelse för dagens lönearbetare som för 1870-talets. Den grundläggande

orsaken till detta är ingalunda prispolitiken, utan den traditionella kontrollpolitiken och detta århundrades allmänna samhällspolitik som inte skapat en grogrund för nya restaurangkulturer. Den marginaliserade restauranginstitutionen var inget problem i det stabila folkhemmet med dess snabba ekonomiska tillväxt. Först under förändrade förhållanden på 1970- och 1980-talen har det uppkommit nya krav på restauranginstitutionen. I en sådan ny situation upplevs den traditionella prispolitiken som det centrala hindret för utvecklingen, men det är också fråga om hinder som har att göra med kontrollpolitiska traditioner.

Innan vi närmare granskar det aktuella restaurangpolitiska läget i Sverige och möjligheterna att utveckla restaurangkulturen skall vi jämföra Sverige och Finland med hänsyn till restaurangbransch och -kultur.

Jämförelser med Finland

En restaurangpolitisk jämförelse mellan Sverige och Finland är intressant därför att det trots stora likheter i alkohoholkultur finns stora skillnader genom att alkoholkonsumtionen har en betydligt större betydelse för restaurangerna i Finland än i Sverige. Överhuvud förefaller restauranginstitutionen att i dag ha större betydelse för det finska folket än det svenska. För hundra år sedan var situationen den motsatta. Då hade restaurangerna en viktig plats i såväl arbetarnas som herrskapens liv i Sverige. Men i det mindre urbaniserade och fattigare Finland spelade restauranginstitutionen en mindre viktig roll. Detta framgår bl.a. av att Göteborgssystemet, vars idéer snabbt lånades till Finland, till sina former och till försäljningsstruktur avvek från sin svenska föregångare. Fastän det i bägge fallen var fråga om kommunala bolag, var utskänkningen i Finland marginell och verksamheten främst koncentrerad till utminuteringen. I Finland, där det lokala alkoholbolaget grundades redan 1873, var utskänkningen endast 3 procent av bolagets totala försäljning under de första verksamhetsåren och procenten översteg aldrig 10. Då totalkonsumtionen i Finland på den tiden var knappt hälften av

den svenska, är det naturligt att stadsbefolkningens krogkultur inte upplevdes som något särskilt problem. Då Sverige redan övergått till Brattsystemet infördes i Finland 1919 det strängast möjliga kontrollsystemet, totalförbudet, som sedan upphävdes i april 1932. En bedömning av utvecklingen på basen av försäljningsdata omedelbart efter förbudets upphävande och på basen av samtida beskrivningar av restaurangverksamheten under förbudstiden pekar på att restaurangpolitiken under Brattsystemet i praktiken var ett strängare system än förbudet. Vi vill t.o.m. hävda att förbudstiden för Finland innebar en viss vitalisering av restaurangliv och -kultur på grund av att förbudet stärkte utskänkningens position i förhållande till utminuteringen. Den olagliga utskänkningen var nämligen till sin form starkt institutionaliserad och kunde i stor utsträckning äga rum inom de existerande restaurangerna. På utminuteringssidan var det svårare att utveckla illegal hantering som ett komplement till den legala hanteringen. Det var allmänt bekant att nästan alla restauranger serverade alkoholdrycker, även om prisnivån anses ha varit mycket hög.

Sedan förbudslagen upphävts beviljades under de närmaste åren ett stort antal utskänkningstillstånd. Målet med denna politik var att bekämpa langningen med sprit som utbildats till en fast institution. Ett viktigt medel för att nå detta mål var etableringen av ett nät av ölrestauranger närmast avsett för arbetarbefolkningen. Vidare beviljades fullständiga utskänkningsrättigheter i stor utsträckning. Endast få av dessa var folkrestauranger.

Tabell 5 Antal restauranger i Stockholm och Helsingfors år 1935 (inv./rättigheter)

	Stockholm	Helsingfors
Spritdrycker och vin		
- helår	7 420	6 140
- klubb och säsong	21 960	7 941
Vinrestauranger	5 730	6 430
Sprit och vinrestauranger tillsammans	2 820	2 250
Starkölrestauranger	-	3 253
Alla rättigheter	2 820	1 330

I tabell 5 jämförs restaurangtätheten i Stockholm och Helsingfors 1935. Vi ser att Helsingfors i relation till folkmängden hade något mera restauranger. Om ölrestaurangerna beaktas blir restaurangtätheten i Helsingfors betydligt större än i Stockholm. Sverige och Finland skilde sig från varandra särskilt visavi ölpolitiken på 1930-talet, då Sverige hade starkölsförbud 1922-1954, medan Finlands alkoholpolitik på 1930-talet favoriserade ölet. Det långvariga starkölsförbudet är i själva verket en omständighet som inverkat avsevärt på den svenska restaurangstrukturen.

Tabell 6 Konsumtion per capita av rusdrycker i Stockholm och Helsingfors år 1935 (volymliter).

	Utskänkning		Utminutering		Totalt	
	Stock-holm	Helsing-fors	Stock-holm	Helsing-fors	Stock-holm	Helsing-fors
Brännvin	0,11	0,18	7,69	4,75	8,50	4,93
Andra sprit-drycker	0,86	0,73	3,31	1,18	4,17	1,91
Vin	0,82	0,59	2,79	0,51	3,61	1,10
Starköl	-	20,2	-	2,75	24,5[1])	23,0

[1]) Öl klass II (högst 3,2 viktprocent)

I tabell 6 jämförs Stockholms och Helsingfors´ alkoholkonsumtion per invånare 1935. En intressant observation är att starkspritsoch vinkonsumtionen är betydligt högre i Stockholm än i Helsingfors trots att den senare staden har något flera spritdrycksrestauranger. Om man beaktar ölutskänkningen blir utskänkningskonsumtionen per invånare räknad i absolut alkohol något större i Helsingfors än i Stockholm. Problemet med jämförelsen är emellertid att det saknas vissa data för ölkonsumtionen i Stockholm. I volymliter räknat torde det också på restaurangerna i Stockholm ha druckits mera öl än i Helsingfors, men skillnaden i styrka (Sverige 3,2 %, Finland 4,5 %) innebär att skillnaderna utjämnas

vid en omräkning till absolut alkohol. Tabellen visar i alla fall att restauranginstitutionen i Sverige, trots att dess positioner under flera årtionden försvagats, ännu på 1930-talet med tanke på alkoholkonsumtionen var betydelsefullare än restaurangnäringen i det fattigare och mindre urbaniserade Finland.

Från mitten av 1930-talet blev utskänkningspolitiken i Finland strängare. Detta berodde på att langningen minskat och att läget normaliserats. Politiken rörande utskänkningsersättning var också vid den tiden sträng, även om man inte introducerade det svenska vinstkvantitetssystemet.

Under åren efter kriget upplevde restaurangnäringen en rätt våldsam högkonjunktur. Såsom tidigare framhållits var det i Sverige fråga om att restaurangtjänsterna steg i människornas behovshierarki, vilket ledde till att konsumtionsmöjligheterna tillfälligt begränsades. För Finlands vidkommande var bakgrunden delvis densamma, men den allmänna trenden i efterfrågan på restaurangtjänster avvek dock från Sveriges. Detta framgår tydligt av tabellerna 7 och 8 vilka illustrerar huvudstädernas utbud på restaurangtjänster och alkoholkonsumtionens struktur.

Tabell 7 Antal restauranger i Stockholm och Helsingfors åren 1950, 1960 och 1975 (inv./rättigheter)

	Stockholm			Helsingfors		
	1950	1960	1975	1950	1960	1975
Spritdrycksrättigheter	7 590	7 610	3 280	4 100	4 720	2 380
Vin och starköl	9 540	8 410	4 520	14 760	16 000	18 630
Starköl	-	22 400	25 500	-	-	-
Alla rättigheter	4 230	3 390	1 770	3 210	3 640	2 110

Tabell 8 Konsumtion per capita av alkoholdrycker i Stockholm och Helsingfors åren 1950, 1960 och 1975

	Stockholm[1]			Helsingfors		
	1950	1960	1975	1950	1960	1975
Starka drycker						
- utminutering	7,4	8,3	8,5	7,6	5,8	9,4
- utskänkning	1,8	0,8	0,5	2,5	2,0	2,1
- totalt	9,2	9,1	9,0	10,1	7,8	11,5
Vin						
- utminutering	2,6	7,2	15,4	1,2	3,7	13,6
- utskänkning	0,4	0,8	1,4	1,2	2,0[2]	1,7
- totalt	3,0	8,0	16,8	2,4	5,7[2]	15,3
Starköl						
- utminutering	-	1,5	3,0	8,7[3]	15,3[3]	29,2[2][3]
- utskänkning	-	1,8	1,9	11,4[3]	9,6[3]	31,0[2][3]
- totalt	-	3,3	4,9	20,1[3]	24,9[3]	60,2[2][3]

1) Stockholms län
2) inkl. mellanöl
3) inkl. s.k. long-drinks

Det förefaller sålunda som om restaurangkonsumtionen i början av 1950-talet skulle ha haft ungefär samma omfattning i finska och svenska storstäder. Men oberoende av denna kvantitativa likhet var utvecklingslinjerna nästan konträra. I Sverige levde restaurangnäringen i kris på grund av nedskärningarna i vinstkvantiteterna och på grund av motbokens slopande. På grund härav skedde inom branschen under början av 1960-talet något som kunde karaktäriseras som en strukturell stagnation. Denna karaktäriserades av höga priser och ett relativt litet antal utskänkningsställen.

I slutet av 1950-talet inträffade i Finland en klar omorientering i kontrollen av restaurangerna. Den stränga traditionella kontrollpolitiken övergavs och man började i stället tala om befolkningens behov och en restaurangstruktur som skulle anpassas till regionala behov. Den allmänna tonen blev liberalare och på 1960-talet började detta ge utslag i form av en snabb tillväxt i antalet utskänkningsrättigheter. I mitten av 1960-talet ökade restaurangkonsumtionen kraftigt.

Med tanke på de kraftiga strukturförändringarna i det finska samhället under 1950- och särskilt 1960-talet kan man hävda att liberaliseringen i utskänkningspolitiken inträffade vid en tidpunkt då det fanns en "social beställning" på ett utvidgat restaurangnät. Liberaliseringen och samhällsförändringarna samverkade till att restaurangen snabbt fick en betydande plats i levnadsvanorna för den nyligen till staden inflyttade befolkningen. Då restauranginstitutionen samtidigt bredde ut sig till mindre tätorter, spred sig denna kulturella modell delvis också till befolkningens icke-urbaniserade del. Man kan t.o.m. hävda att det i 1970-talets Finland uppstått en finsk restaurangkultur med nationella särdrag. Den skiljer sig från 1950-talets restaurangkultur så att den senare endast rörde en mycket liten del av befolkningen och främst begränsade sig till de högre samhällsskikten. Den nya restaurangkulturens centrala delområden är förortsrestauranger, till städerna koncentrerade pub-lika "våta" restauranger och olika typer av restauranger med egna danskulturer (eftermiddagsdanser, kvinnodanser). Tabell 8 visar att dessa nya kulturformer är starköls-centrerade. Restaurangkonsumtionens mycket starka uppgång under perioden 1960 till 1975 beror nästan helt på starkölskonsumtionens utveckling.

Den svenska restaurangnäringens senaste utveckling

Jämförelsen mellan Finland och Sverige visar att det inte under de senaste tjugo åren i Sverige skett någonting som skulle motsvara den förändring i restaurangkulturens betydelse som vi registrerat för Finland. Restaurangtätheten har såsom tabell 7

visar visserligen stigit, men restaurangkonsumtionen har hållit sig i stort sett konstant. Den enda dryckesgrupp där en konsumtionsökning ägt rum är vinerna. Detta har samband med att ätandet på restaurang har blivit allt vanligare, något som understryker den svenska restauranginstitutionens medelklasskaraktär.

Vilka orsaker ligger då bakom den olikartade utvecklingen i Sverige och Finland? För det första har Sverige inte haft en motsvarande "social beställning" som Finland haft för en ny restaurangkultur. Den svenska förändringen i befolkningsstruktur har varit betydligt jämnare och inga stora folkmassor har som i Finland ryckts upp med rötterna för att flytta in till de nya förorterna. Den svenska strukturförändringen inträffade tidigare - redan på 1940- och 1950-talen. Detta innebar också att strukturförändringen ägde rum då det alkoholpolitiska opinionsklimatet i befolkningen ännu var starkt negativt mot alkoholbruk. Detta framgår t.ex. av en Gallupundersökning enligt vilken inemot hälften av befolkningen ännu 1951 gav sitt stöd åt totalförbud.

En annan bakgrundsfaktor är olikheterna i kontrollpolitisk tradition. Den svenska kontrollpolitiken har alltsedan Göteborgssystemets dagar ända in på 1960-talet varit i viss mån antagonistisk mot restauranginstitutionen. Redan mindre symptom på en konsumtionsökning har såsom på 1940-talet lett till kontrollpolitiska motgångar också efter det utskänkningskonsumtionen blivit marginell i relation till totalkonsumtionen. Den finska kontrollpolitiken har alltsedan förbudet karaktäriserats av en viss grundläggande positiv inställning till restaurangkonsumtion. Uppfattningen enligt vilken restaurangkonsumtion är mera kontrollerad och därför mindre riskabel än annan konsumtion har omfattats av finsk alkoholpolitik alltsedan 1930-talet. Denna uppfattning underströks särskilt kraftigt i 1950-talets slutskede som motiv för en liberalisering av restaurangpolitiken.

En annan viktig punkt som ansluter sig till kontrollpolitiska traditioner och som påverkat restaurangnäringens utveckling är starkölspolitiken. Det svenska starkölsförbudet som gällde ända till 1954 utgjorde ett hinder för att en ölkultur uppkom på restaurangerna. På grund av att starkölet på samma sätt som vinet

lämnades utanför vinstkvantitetssystemet prissattes starkölet högt och denna tradition har levat kvar även efter det vinstkvantitetssystemet övergivits. Någon betydande restaurangkultur som bygger på öl har inte uppkommit i Sverige.

Mot bakgrunden av det ovan sagda frågar vi oss: Vilken nytta och vilka men har det svenska samhället haft av den låga restaurangkonsumtionen och av den politik som bidragit till den?

Det är utan vidare klart att den låga restaurangkonsumtionen medverkat till att hålla totalkonsumtionen i styr. Den låga restaurangkonsumtionen kan i någon mån ha ökat inköp annorstädes ifrån. Med tanke på alkoholskadornas omfattning har emellertid den låga restaurangkonsumtionen varit en fördel.

Den stränga kontrollpolitiken stimulerade nya typer av illegal verksamhet som så småningom fick stor utbredning inom den svenska restaurangnäringen och i anslutning till den. Detta har kommit fram i olika undersökningar av brottslighet (Sven-Axel Månsson m.fl.: Svarta affärer, Lars Sjöblom m.fl.: Ekonomisk och organiserad brottslighet).

Naturligtvis kan kriminaliteten i näringslivet inte enbart ses som en konsekvens av en sträng kontrollpolitik, men på vissa typer av olagligheter förefaller kontrollpolitiken att ha inverkat. Det är främst fråga om ekonomisk brottslighet och brott mot alkoholagstiftningen. Det förefaller också som om det på basen av tillgängliga data skulle finnas en klar skillnad i utbredningen av illegal verksamhet mellan Finland och Sverige. För Finlands del är det knappast troligt att restaurangnäringen i jämförelse med andra branscher skulle ha högre ekonomisk brottslighet. Detta gäller antagligen också den brottslighet som utförs på restaurang eller på de festvåningar som ännu lever kvar i Sverige.

Kontrollpolitiken har också en avgörande inverkan på utbredningen av brott mot alkohollagstiftningen. Såsom tidigare visats stimulerade strävan att eliminera vinstintresset till olika typer av olagligheter och till verksamhet på gränsen till det olagliga.

Detta skedde som nämnts främst i anslutning till de s.k. "svarta festvåningarna". Denna typ av verksamhet förefaller att ha varit mest omfattande på 1950-talet, och den stimulerades ytterligare av motbokens slopande. Alkoholens lättare tillgänglighet torde också ha frestat vanliga restauranger att utskänka utanför vinstkvantiteterna. Det är emellertid omöjligt att säga något om hur vanligt detta var.

Den omständigheten att folkrestaurangerna nästan helt försvunnit har bidragit till uppkomsten av många nya verksamhetsformer, av vilka en stor del kan rubriceras som lönnkrogar (Svarta affärer s. 49-73). Dessa lönnkrogar har dock funnits också under tidigare epoker. Denna verksamhet är sammanvävd med en hel rad kriminella aktiviteter såsom häleri, illegalt spel, prostitution, narkotikahandel. Detta beror dels på att restaurangen är en mötesplats och därför lämplig för olika typer av brottslig verksamhet, dels på att illegal verksamhet inte så lätt kan påtalas på en illegal krog där utskänkning överhuvud är olaglig.

Den outvecklade folkrestauranginstitutionen har antagligen också försvårat invandrarnas sociala samvaro. Många invandrare kommer från områden och kulturer för vilka restaurangerna utgör en oskiljaktig del av det dagliga livet. Den säregna svenska restauranginstitutionen med sina kontrolltraditioner har säkerligen inte kunnat svara mot dessa invandrares behov. Inte ens den största invandrargruppen, finnarna, har i samma mån som i hemlandet kunnat skapa sig en egen krogkultur. Det är alltså troligt att Sveriges outvecklade folkrestauranginstitution har bidragit till att accentuera invandrargruppers anpassningsproblem. Detta har antagligen också stundom bidragit till att utan skäl stämpla invandrare som kriminella, eftersom invandrare är aktiva inom såväl den legala som illegala restaurangverksamheten. (Svarta affärer s. 55-73). Det är naturligtvis svårt att avgöra om det ursprungligen är fråga om en träffpunkt som grundar sig på sociala behov och som så småningom utvecklar kriminell aktivitet eller om det redan från början är fråga om en plats ämnad för kriminell aktivitet.

Svensk restaurangpolitik under Brattsystemet byggde på en klar helhetsuppfattning, som dock var svår att realisera på grund av ekonomiska realiteter. Efter det den Brattska politiken övergivits 1963 kan restaurangpolitiken i Sverige karaktäriseras av en viss brist på linje och perspektiv. Den fria prissättning som infördes 1963, innebar att man tog avstånd från den traditionella kontrollpolitiken, att eliminera det privata vinstintresset. Samtidigt har vissa delar av kontrollsystemet bevarats. Det förefaller dock som om en viss omorientering skett så att restaurangkontrollen i högre grad blivit en efterhandskontroll, medan kontrollen av själva utskänkningen förefaller att ha minskat i betydelse. Vi saknar emellertid goda beskrivningar på hur kontrollen faktiskt fungerar.

Det är betydligt svårare i dag att relatera restaurangpolitiken till såväl alkoholpoltik som näringspolitik än det var på Bratts tid. Då var restaurangpolitiken entydigt en del av alkoholpolitiken, medan de näringspolitiska intressena sköts i bakgrunden. Under de senaste årtiondena har ekonomiska intressen fått ökat utrymme i alkoholpolitiken och inte sällan getts avgörande betydelse. Detta är en internationell utveckling som väl kommer fram i en komparativ studie av alkohol, stat och samhälle (Klaus Mäkelä m.fl.: Alcohol, Society and the State I).

I Sverige har de näringspolitiska faktorerna i restaurangpolitiken fått särskild tyngd genom att det i Sverige är fråga om det viktigaste alkoholekonomiska område där det privata näringslivet dominerar. Det finns därför en fara att alkoholpolitiska synpunkter får en undanskymd plats i beslutsprocessen.

Det är därför naturligt att argumentera för att man i restaurangpolitiken särskilt borde uppmärksamma uppgiften att till varandra relatera alkoholpolitiska och näringspolitiska synpunkter. Sveriges restaurangpolitiska historia visar att detta är allt annat än enkelt. Under Brattepoken dominerade de alkoholpolitiska synpunkterna så kraftigt att de ekonomiska realiteterna glömdes bort. Under tiden efter 1963 åter har de näringspolitiska intres-

sena varit klart överordnade de alkoholpolitiska. Denna tendens förefaller att ytterligare stärkas. Om den förverkligas i alltför hög grad finns det en risk för att pendeln igen svänger och vi får en ojämn utveckling. Det är därför angeläget att söka utveckla en restaurangpolitik som jämsides söker beakta legitima krav av såväl näringspolitisk som alkoholpolitisk art.

Referenser

Mäkälä, Klaus m.fl.: Alcohol, Society and the State I. Addiction Research Foundation, Toronto 1981.

Sjöblom, Lars och Stigborg, Anita: Ekonomisk och organiserad brottslighet - dess anknytning till restaurangbranschen, Malmö (BRÅ PM 1983:1).

Månsson, Sven-Axel och Larsson, Stig: Svarta affärer. Utredning av vissa klubbars och näringsställens sociala betydelse och struktur, Malmö 1976.

För övriga referenser hänvisas till litteraturförteckningen i Koskikallio, Ilpo: Restaurangpolitiken; ingående i monografin Den svenska supen - en historia om brännvin, Bratt och byråkrati, red. Bruun och Frånberg, Prisma (publiceras i oktober 1985).

Statens offentliga utredningar 1985

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Rättshjälp. [4]
Barn genom befruktning utanför kroppen m. m. [5]
Pantsättning av patent. [10]
Ny räntelag. [11]

Socialdepartementet

Leva som äldre. [3]
Skolbarnsomsorgen. [12]
Den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten. [14]
Handel med alkoholdrycker. [15]

Utbildningsdepartementet

Fornlämningar och exploatering. [13]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelsforskning II. [2]

Civildepartementet

Församlingar i samverkan. [1]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. [7]
Beredskapsarbete i AMS-regi. [8]
Kulturarbetsförmedling. [9]

Bostadsdepartementet

Förköp av bostadsrätter. [6]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

Statens offentliga utredningar 1985

Kronologisk förteckning

1. Församlingar i samverkan. C.
2. Livsmedelsforskning II. Jo.
3. Leva som äldre. S.
4. Rättshjälp. J.
5. Barn genom befruktning utanför kroppen m. m. J.
6. Förköp av bostadsrätter. B.
7. Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. A.
8. Beredskapsarbete i AMS-regi. A.
9. Kulturarbetsförmedling. A.
10. Pantsättning av patent. J.
11. Ny räntelag. J.
12. Skolbarnsomsorgen. S.
13. Fornlämningar om exploatering. V.
14. Den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten. S.
15. Handel med alkoholdrycker. S.

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08878-9
ISSN 0375-250X